

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MARCELA GARCIA FONSECA

**OS ENTES FEDERATIVOS BRASILEIROS FRENTE AO
DIREITO INTERNACIONAL**

SÃO PAULO
2013

MARCELA GARCIA FONSECA

**OS ENTES FEDERATIVOS BRASILEIROS FRENTE AO DIREITO
INTERNACIONAL**

Tese apresentada ao Instituto de Relações
Internacionais da Universidade de São
Paulo para obtenção do título de
Doutor em Relações Internacionais.

Orientadora: Professora Associada
Deisy de Freitas Lima Ventura

SÃO PAULO

2013

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome: MARCELA GARCIA FONSECA

Orientador: DEISY DE FREITAS LIMA VENTURA

Título: OS ENTES FEDERATIVOS BRASILEIROS FRENTE AO DIREITO INTERNACIONAL

Tese apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof (a). Dr. (a): _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof (a). Dr. (a): _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof (a). Dr. (a): _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof (a). Dr. (a): _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof (a). Dr. (a): _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Marcus,
dedico esta tese a você:
meu amigo, meu amor, meu marido.

AGRADECIMENTOS: A VIDA E A TESE

Durante o período de uma tese, há muita vida que transcorre e a minha tese “Os entes federativos brasileiros frente ao Direito Internacional” é testemunha disso. Posso afirmar que vivi, intensamente, muitas emoções neste período que parecia interminável, mas que agora se aproxima do fim. Certamente sentirei saudade das histórias que vivi. Certamente a história não acaba aqui, mas encerra uma fase e me insere em outra, não melhor ou pior, mas outra, diferente desta. A vida jamais será a mesma.

A minha vida e a minha tese estão intrinsecamente interligadas. Seja porque tenho mania de ver sentido em tudo, de conectar as coisas e as pessoas, seja porque sempre quis praticar a teoria, tornando-a real, seja porque não vejo sentido fora da intensidade. Deve ser por isso que a vida acadêmica e profissional me levaram ao doutoramento e este caminho me levou a tantas experiências sensacionais. A entrega à profissão com paixão é realmente algo raro, mas essencial pra mim.

Todo o esforço que um doutorando faz para alcançar seus objetivos se amparam em uma força interior muito forte, pois se trata de um período de muita concentração, um período muito solitário, no qual deve-se manter o equilíbrio, o ânimo e a calma sempre. Apesar de que a ansiedade, a preocupação, o medo e o estresse podem se tornar componentes de alguma relevância no período da escrita. Certamente um ambiente confortável e pessoas tolerantes à volta tornam tudo mais fácil. É a estas pessoas que me proponho a agradecer neste momento. Sem o poder de compreensão e a paciência dessas pessoas, teria sido impossível pra mim.

Agradeço em primeiro lugar, como não poderia deixar de ser, à minha orientadora, a admirável *Prof^{ta} Dr^a Deisy de Freitas Lima Ventura*. Desde a primeira vez em que a vi, em sua palestra “Repensando o Mercosul” no *Instituto de Estudos Avançados da USP*, em maio de 2003, período em que eu cursava o mestrado em Direito Internacional na *Universidade Católica de Santos*, me surpreendi. Tive a certeza de que deveria seguir seus passos, de que deveria trabalhar com ela. A professora Deisy é dessas raras pessoas marcantes em sua sensibilidade, perspicácia e inteligência. Não hesito em dizer que ela é uma das grandes referências do Direito Internacional do Brasil, assim reconhecida nacional e internacionalmente. Seu

entusiasmo contagiante me fisionou e só posso agradecer demais a oportunidade de ser sua orientanda no curso de pós-graduação do *Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, IRI/USP*. Só posso agradecer a oportunidade de ter acompanhado suas aulas na disciplina de Direito Internacional, logo que entrei no curso; e depois como sua monitora nas aulas de Negociações internacionais, e depois novamente como sua monitora na disciplina de Direito Internacional.

Agradeço, ainda, a oportunidade de ter assistido às suas brilhantes aulas, agora como sua aluna, durante o curso de “Elementos da formação da ordem jurídica internacional” ministrado na pós-graduação. Agradeço tanto os conhecimentos que me foram transmitidos, quanto sua alegria, seu comprometimento, sua vivacidade, seu entusiasmo e sua amizade. Agradeço ainda por sua confiança em mim e no tema que escolhi para esta tese, que somente alguém com tal visão vanguardista sobre o Direito Internacional poderia aceitar. Obrigada pelo incentivo e pelo apoio sempre presentes!

Aproveito o ensejo para agradecer ao *Prof. Dr. Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari*, a quem tive a honra de monitorar as aulas tanto no IRI/USP quanto na Faculdade de Direito do Largo São Francisco. O Professor Pedro sempre foi muito enfático no modo sobre como as teses devem estar estruturadas, sobre como se deve compreender o mote da tese logo em seu primeiro parágrafo e sobre a importância de as teses não serem “ingênuas”; sempre me alertando sobre esses vieses. Por causa de seus ensinamentos, inseri o Brasil como elemento fundamental desta tese, como estudo de caso nesta tese. Toda a parte II da presente tese surgiu depois de seus relevantes comentários durante a minha banca de qualificação, ocorrida em agosto de 2011. Também aprendi muito em seu curso de Direito Internacional ministrado no Largo São Francisco, que se soergue sobre um novo paradigma para o Direito Internacional, muito além do Direito Internacional pós-westefaliano.

Agradeço ainda ao *Prof. Dr. José Blanes Sala* que participou da minha banca de qualificação e me surpreendeu com suas observações inovadoras. Uma delas não somente foi incorporada por esta tese, como consta de seu bojo estrutural. Trata-se da concepção de que a presente tese é uma contribuição do Direito Internacional às Relações Internacionais. Agradeço também todo o incentivo para o período de estágio doutoral em Barcelona.

No mesmo sentido de contribuição para a tese, agradeço ao *Prof. Dr. Yi Shin Tang* que teceu comentários substanciosos ao artigo referente ao escopo desta tese, durante o I Simpósio de Pós-graduação do IRI/USP. Todas as suas sugestões foram acolhidas e incorporadas neste trabalho.

Durante 2010 e 2011 comecei a galgar o plano para poder realizar um período de estudos no exterior, o doutorado-sanduíche. Assim, em agosto de 2011 me mudei para Barcelona, onde vivi durante meio ano como pesquisadora visitante da *Universitat Autònoma de Barcelona*, sob a orientação da *Prof^a. Dr^a. Susana Beltrán García*. A esta cara professora os meus mais sinceros agradecimentos. Moltes gràcies!

Do meu doutorado sanduíche, além de uma experiência de pesquisa maravilhosa vivenciada alhures, pude colher um fruto inestimável, a publicação de um artigo, em parceria com a minha orientadora, na *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, uma das revistas mais bem conceituadas da Europa.

O meu estágio doutoral foi realizado no marco do Doutorado em Relações Internacionais e Integração Europeia da *Universitat Autònoma de Barcelona* como pesquisadora visitante e, ao mesmo tempo, no marco do Grupo de Pesquisa dedicado à participação das Comunidades Autônomas na União Europeia, *EUREGES*, vinculado ao *Institut Universitari d'Estudis Europeus* também como pesquisadora visitante, ambos localizados em Bellaterra, Barcelona, Espanha. Atuei como professora monitora da disciplina Direito Internacional Público, para a turma Grupo 4, ministrada pela Professora Susana. Também pude substituí-la em uma aula sobre solução de controvérsias e responsabilidade internacional, em novembro de 2011.

Participei de vários seminários internacionais e realizei várias visitas técnicas à *Generalitat de Catalunya*; ao *Ayuntamiento de Barcelona*, tanto na área de Relações Econômicas Internacionais, no *Barcelona Activa*, quanto no *Consejo Municipal de Cooperación para el Desarrollo*; à *Disputación de Barcelona*; à *Rede de Cidades e Governos Locais Unidos – CGLU* e à *Rede Metròpolis*, todos localizados na cidade de Barcelona.

A recomendação do IRI/USP para que seus alunos de doutorado cumpram um estágio doutoral no exterior é imprescindível para a formação complementar do

doutorando, tanto pela experiência em instituições de ensino internacionalmente reconhecidas, como pela oportunidade de contato com seus professores, pesquisadores e diretores. O IRI/USP sempre incentivou, desde o início do curso, a realização do doutorado-sanduíche, o que é louvável. Trata-se de um verdadeiro privilégio. Os efeitos deste estágio doutoral para a tese desenvolvida são evidentes, já que o fenômeno de internacionalização de entes subnacionais é fortemente comprovado na cidade de Barcelona e na Comunidade Autônoma de Catalunha, onde se desenvolveu o estágio.

O período vivido em Barcelona é uma dessas grandes benesses, grandes oportunidades que um doutorado pode oferecer a seus alunos. Agradeço, portanto, à *Prof.^a Dr.^a Maria Hermínia Tavares de Almeida*, então diretora do instituto, e ao *Prof. Dr. Amâncio Jorge Silva Nunes de Oliveira*, presidente da Comissão de Pós-Graduação e Pesquisa, em nome de quem agradeço a toda a equipe docente e administrativa do curso. Agradeço, ainda, à *bolsa CAPES* e ao *auxílio Santander*, que possibilitaram a estadia em Barcelona.

Agradeço os convites que recebi para palestrar desde o meu retorno de Barcelona, em 2012. Agradecimento especial ao *Prof. Dr. Gilberto Marcos Antonio Rodrigues* que me convidou para lançar a revista *Porto e Relações Internacionais* e palestrar durante a I Semana de Relações Internacionais do Curso de Relações Internacionais da Universidade Católica de Santos.

Agradeço aos alunos do Curso de Relações Internacionais da FMU e ao *Salomão Cunha Lima*, que organizaram o III Fórum Regional de Relações Internacionais do Estado de São Paulo: a paradiplomacia no desenvolvimento regional, que me honraram com o convite para palestrar. Agradeço, da mesma forma, o convite dos alunos do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria que organizaram o III Fórum Regional de Relações Internacionais: a emergência da paradiplomacia na política internacional.

Agradeço aos organizadores do XXVI Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI) onde proferi a palestra “Digresiones jurídicas acerca de la (ir)responsabilidad internacional de los entes subnacionales” e participei como mediadora-debatedora de duas mesas sobre a internacionalização dos entes subnacionais “Los gobiernos subnacionales en las Relaciones

Internacionales contemporáneas: una visión desde Asia, Europa y América del Norte” e “Teoría y práctica de la paradiplomacia en México”. Gracias aos amigos da cidade de Puebla, com especial referência aos professores *Juan Pablo Prado Lallande e a Eva Mendoza*.

Sou muito grata aos organizadores do III Seminário de Paradiplomacia das Cidades: a Emergência de Atores Subnacionais, ocorrido na Câmara Municipal de São Paulo. A minha palestra, intitulada “O Déficit Democrático e Normativo da Paradiplomacia no Brasil” foi realmente marcante, não somente por ter sido realizada na Câmara, mas também porque atingi um nível de crítica e maturidade avançados neste momento.

Agradeço ainda ao *Prof. Allexandro Mori e à aluna Mayra Vasconcelos* da FECAP que me convidaram para palestrar, já em 2013, na Semana de Relações Internacionais, com a palestra “Atuação internacional dos entes federativos brasileiros”.

Ainda, agradeço à equipe da empresa júnior *Prisma International Consulting*, que me honrou com o convite para ministrar a palestra “A paradiplomacia no Brasil: aspectos conceituais” na PUC/SP.

Por último, agradeço ao coordenador do curso de Relações Internacionais da Fundação Lusíada em Santos, *Prof. Domeiver Verni*, à *Prof.^a Renata Oliveira de Carvalho* e ao aluno *Frederico Romanoff do Vale* que me convidaram para palestrar na III Jornada de Relações Internacionais da UNILUS, onde proferi a palestra “A paradiplomacia no Brasil: oportunidades e desafios”.

A história da minha tese teve início em 2005, quando comecei a trabalhar na então recém inaugurada Assessoria de Relações Internacionais da Prefeitura de Santos, hoje Coordenadoria. Durante este período pude trabalhar em prol da institucionalização das Relações Internacionais na Prefeitura de Santos e, depois de 4 anos atuando na Assessoria recebi um convite para atuar juntamente à Secretaria de Assuntos Portuários e Marítimos da mesma prefeitura. Esta Secretaria era a que mais demandava trabalhos à Assessoria e, portanto, a criação de um órgão de Relações Internacionais na Secretaria era inevitável, uma questão de tempo. Atuei na institucionalização da Assessoria da Secretaria durante um ano, quando resolvi abdicar do trabalho na gestão pública para poder me dedicar somente às aulas nas

duas universidades e ao processo seletivo do IRI/USP. O objetivo ao me candidatar ao processo seletivo do IRI era justamente o de me aprofundar na internacionalização dos entes subnacionais sob vários vieses, mas especialmente sob a perspectiva jurídica.

A experiência vivenciada juntamente com o município de Santos calou muito forte na minha vida profissional e acadêmica. Contudo, a vinda para São Paulo abriu novas perspectivas de trabalho. Quando participei de um processo seletivo na Prefeitura de São Paulo, fiquei realmente tentada a aceitar o trabalho, contudo tratava-se dos últimos 6 meses da gestão de 2008-2012. A vontade de empregar os meus novos conhecimentos adquiridos durante o curso no IRI e durante o doutorado-sanduíche me levaram a participar de um dos primeiros processos seletivos públicos do Brasil, realizado pela área internacional do Governo do Estado de São Paulo. Diante de 192 candidatos, fui a primeira colocada. As publicações, palestras e a minha especificidade na área, me levaram a conquistar o cargo de Coordenadora de Pesquisa, no qual atuei em vários temas intrinsecamente ligados à minha tese.

Participei diretamente da regulamentação normativa da paradiplomacia estadual. Tive a oportunidade de redigir a primeira versão do Decreto de Relações Internacionais do Estado de São Paulo. Ao mesmo tempo o cargo me permitiu enviar muitas sugestões sobre a redação do Decreto Nacional sobre Relações Internacionais e Federativas dos entes subnacionais brasileiros, decreto este elaborado pela Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República. O cargo também me propiciou estar em constante contato com os cursos de Relações Internacionais do Estado de São Paulo. Fiquei muito contente em poder aplicar a teoria à prática da internacionalização deste ente federativo brasileiro.

Aproveito o ensejo para agradecer à equipe da Assessoria Especial para Assuntos Internacionais do Governo do Estado de São Paulo que é composta por vários internacionalistas, por gente que adora o que faz! São eles: *Helena Monteiro de Oliveira, Luiza Munhoz, Ana Paula Rangel, Mariana Pace, Cláudia Oliveira de Siqueira, Ana Carolina Conde, Fernanda Leite, Carolina Blandino, Viviane Cardoso de Sá, Liliane Varanda, Sulimara Takahashi, Sabrina Batel, Beatriz Sandoval, Aline Victória, Marcelo*

David Pawel, Rafael Pinheiro, Andrey Brito, e o Assessor Especial, o Dr. Rodrigo Tavares, com quem aprendi muito sobre a prática da paradiplomacia.

Só tenho a agradecer toda a compreensão durante este período final de escrita da tese, agradecer pela oportunidade que vivenciei ao trabalhar em uma assessoria internacional onde a prioridade é crescer, é internacionalizar de dentro para fora, é ter autonomia e profissionalizar a paradiplomacia. Sinto muito orgulho por ter composto essa equipe.

Agradeço com todo o amor que existe em meu coração aos meus pais maravilhosos *Cláudia Elaine Garcia de Oliveira e Eduardo Fonseca Filho*, a seus amados companheiros, os meus padrastos maravilhosos *Rozenês Margioni Bercê e Ivo Arnaldo Cunha de Oliveira Neto*, aos meus sogros amados *Elizabeth Maurer de Salles e Luiz Antonio de Salles*. O meu muito obrigada pelo companheirismo, pela força, pela paciência, pelos momentos em que passamos juntos, pela compreensão nos momentos em que nos distanciamos, pelo apoio incondicional de vocês, sem o qual eu não teria conseguido concluir este longo período de estudos, de experiências internacionais e de trabalhos acadêmicos. Serei eternamente grata!!! Obrigada! Sei que são poucas linhas, são poucas palavras para significar o tanto, o quanto vocês me transmitiram e me deram ao longo deste período...sei que nada será suficiente...tudo não será o bastante...sei que vocês não concordam, que vocês fazem tudo com tanto amor...que vocês dão sem querer nada em troca...assim são os pais, mas vocês são incríveis! Eu só tenho a agradecer porque tenho pais em dobro e, depois de casada, pais triplicados! É muito amor mesmo! Obrigada Deus, obrigada a toda esta família linda!

Agradeço às minhas lindas irmãs maravilhosas *Victória Garcia de Oliveira e Bruna Garcia Fonseca*, a quem juro que a partir de agora passarei a dizer mais “sim” do que as negativas usuais...Sou muito grata pela compreensão de vocês durante todo este período de doutoramento.

Da mesma forma, agradeço aos meus cunhados *Rosana Kunkel e Rafael Maurer de Salles* que me brindaram com o nascimento do lindo *Matheus*, o sobrinho e afilhado mais fofo e herói do mundo! Se o doutorado não permitiu tantas visitas, é chegado o momento de maior união.

Agradeço a amizade e alegria dos meus tios *Tânia Mara e Antônio Carlos Garcia* e à minha querida prima *Renata de Andrade Medeiros Garcia*, que vem se interessando pela paradiplomacia. E dos meus tios *Maristela e Carlos Fonseca*, e meus lindos e doces priminhos trigêmeos: *Clara, Carla e Léo Fonseca*.

Ainda, gostaria de agradecer aos meus avós tão amados: *Florinda Jorge Garcia e Antonio Garcia Fernandes; Léa Guerra Fonseca e ao meu querido avô Eduardo Fonseca (in memorian)*, e aos meus avódrastos *Bela e Mauro Lúcio Alonso Carneiro*. Obrigada! Sei que por mais que a distância teime em nos separar, estamos sempre ligados, seja em pensamentos, seja em sonhos, seja nos nossos telefonemas.

Obrigada também aos meus amigos queridos, a quem neguei tantos convites durante o período de doutoramento, amigos que sempre me apoiaram, amigos que me nutrem com o olhar, com o sorriso, com uma amizade profunda e infinita, amigos que, por mais que fiquemos sem nos ver durante muito tempo, ainda assim “parece que foi ontem”... Obrigada à *Fernanda de Carvalho Pires, à Gisele Petty, à Arielli Ximenes Margiotta, à Roberta Wolf Pimentel, à Danielle Lima de Castro, à Joana Belo, à Cris Maranhão, à Gabriela Monteleone, à Ana Carolina Gonçalves, à Evanilde Pereira Silva, à Drica Frenerich, ao Javier Toro Gonzales, ao Marco Aurélio Torronteguy, ao Manoel Beato*. Amigos: eu os admiro infinitamente. Obrigada por tantos anos de amizade sincera e pelo companheirismo. Quero estar com vocês por toda a vida!

Agradeço, ainda, aos profissionais que cuidaram de mim durante todo este período da vida em Estado paralelo, no qual, além das crises existenciais, sofri a lamentável experiência de quebrar o cotovelo direito em outubro de 2012, o que me fez até pensar em trancar a matrícula do doutorado, por inviabilizar a digitação, contudo passei por uma recuperação relativamente rápida, com uma equipe extraordinária de médicos e terapeutas ocupacionais, sem contar o carinho do Marcus, claro. Ainda, em março de 2013, como se não bastasse, desenvolvi uma úlcera terrível e precisei de acompanhamento médico intensivo. Por tudo isso agradeço ao *Dr. Carlos Alberto Saad, ao Dr. Flávio Garcia de Oliveira, ao Dr. Carlos Mott, à Dra. Catarina Mikaro, ao Dr. Eduardo Benegas e a toda equipe de terapeutas ocupacionais da Oficina da Mão*, e ainda, à *Wong Fung Sin*, o meu muito obrigada!

Venho agradecer a alguns amigos que, tenho certeza, estiveram ao meu lado ao longo de todos esses anos: à tia *Nedda Goulart*, à *Nícia Goulart* e à *Irmã Angelina*. Muito obrigada pelas energias positivas emanadas!

Agradeço finalmente ao *Prof. Dr. Marcus Maurer de Salles*, meu marido, por sua paciência, por seu tempo, por sua compreensão e por seu espírito alegre e empreendedor. Ele, que sempre apoiou as minhas decisões e sempre me ajudou a superar os momentos mais difíceis. E não foram poucos.

Apreendi muito durante todos esses anos ao seu lado. Só tenho a agradecer todo o tempo de convívio, todas as alegrias, todas as viagens, todos os passeios, jantares, debates e olhares. Só tenho a agradecer a sua sabedoria, a sua atenção, a sua criatividade, o seu espírito inovador, o seu ânimo infinito, o seu sorriso, a sua emoção, inteligência e sensibilidade. Não posso deixar de agradecer os seus comentários à minha tese, já que ele foi a primeira pessoa a lê-la.

Eu sei que não se deve agradecer o amor, que se deve simplesmente amar e *eu te amo* e agradeço a Deus, então. A coisa mais linda da vida pra mim é encontrar pessoas especiais, pessoas que nos marcam, abalam, que nos mudam, que nos incendeiam, que nos fazem querer ser pessoas melhores, pessoas que nos motivam a crescer, pessoas que são pura luz. Pessoas com quem queremos estar. Isso resume tudo. Eu sou muito grata a Deus porque tenho muitas pessoas, muitos amigos assim na minha vida. E tenho o Marcus, que é tudo isso e mais.

*Cada uno da lo que recibe
Y luego recibe lo que da,
Nada es más simples,
No hay otra norma:
Nada se pierde,
Todo se transforma.*

(Jorge Drexler)

RESUMO

FONSECA, Marcela Garcia. **Os entes federativos brasileiros frente ao Direito Internacional.** Tese de doutorado. Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

Os entes subnacionais, como sujeitos parciais de Direito Internacional, devem ser responsabilizados por seus atos na esfera internacional, para que se diminua a *insegurança jurídica* existente sobre a matéria, por meio de uma *responsabilidade internacional compartilhada* com os respectivos Estados, na medida de sua competência. A partir da análise do quadro jurídico internacional e interno, a tese verifica a legalidade da atuação dos entes federativos brasileiros, constatando que o déficit normativo internacional encontra reflexos também no Brasil. A primeira parte da tese aborda especificamente a contextualização jurídica dos entes subnacionais diante do Direito Internacional. A segunda parte traz à tona a adequação do Direito Internacional ao caso brasileiro. Pretende contribuir com área de Relações Internacionais ao examinar a *paradiplomacia* sob o ângulo do Direito Internacional, aplicando-a ao caso brasileiro. Eminentemente dedutiva, a tese mobiliza estudos de caso para sustentar as conclusões das pesquisas bibliográfica e documental. Diante do quadro jurídico existente, seja na esfera internacional, seja na esfera interna, conclui-se que há um *déficit normativo* que prejudica o desenvolvimento da matéria em vários níveis, e que a *responsabilidade internacional compartilhada* corresponde a uma nova forma de responsabilização, mais condizente com o mundo movido pela *cooperação internacional*, que implica uma forma mais *democrática e transparente* de se realizar a paradiplomacia.

Palavras-chave

Paradiplomacia - Entes federativos brasileiros - Direito Internacional - Responsabilidade Internacional Compartilhada - Relações Internacionais

RESUMEN

FONSECA, Marcela Garcia. **Los entes federativos brasileños frente al Derecho Internacional**. Tese de doutorado. Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

Los entes sub-nacionales, como sujetos parciales de Derecho Internacional deben ser responsabilizados por sus actos en la esfera internacional, para que se disminuya la *inseguridad jurídica* existente sobre la materia, por medio de una *responsabilidad internacional compartida* con sus Estados, en la medida de sus poderes y atribuciones. A partir de un análisis del cuadro jurídico internacional e interno, averiguase la legalidad de la actuación de los entes federativos brasileños para constatar que el déficit normativo internacional encuentra reflejos también en Brasil. La primera parte de la tesis trata, específicamente, de la contextualización jurídica de los entes sub-nacionales delante del Derecho Internacional. La segunda parte anuncia la adecuación del Derecho Internacional al caso brasileño. Pretende contribuir con las Relaciones Internacionales por examinar la *paradiplomacia* por la vertiente del Derecho Internacional, aplicándose al caso brasileño. Eminentemente deductiva, la tesis se escora en estudios de casos para sostener las conclusiones de las investigaciones bibliográfica y documental. Delante del cuadro jurídico existente tanto en la esfera internacional cuanto en la esfera interna, concluyese que hay un *déficit normativo* que perjudica el desarrollo de la materia en varios niveles y que la responsabilidad internacional compartida corresponde a una nueva forma de responsabilización, más apropiada al mundo movido por la *cooperación internacional*, lo que implica una forma más *democrática y transparente* de realizar la paradiplomacia.

Palabras-clave

Paradiplomacia - Entes federativos brasileños - Derecho Internacional - Responsabilidad Internacional Compartida - Relaciones Internacionales

ABSTRACT

FONSECA, Marcela Garcia. **The Brazilian federative entities under International Law.** Tese de doutorado. Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

The subnational entities, as partial subjects of International Law, should be responsible for their actions in the international arena. It would diminish the existing *legal uncertainty* about the matter, proposing a *shared international responsibility* between subnational entities and its States, in the extent of its competence. Through the analysis of the international and domestic legal framework, the thesis verifies that there is legality on the actions of the Brazilian federative entities and also that the international normative deficit has its reflexes in Brazil. The first part of the thesis deals, specifically, with the legal context of the subnational entities under International Law. The second part points out the suitability of International Law to the Brazilian case. This thesis intends to contribute to International Relations by examining *paradiplomacy* through the angle of International Law, applying it to the Brazilian case. The research is mainly deductive, as well as it is based on case studies to sustain the conclusions of the bibliographical and documental researches. As a conclusion, it is possible to affirm that, under the existing legal framework, both in the international and national levels, there is a *normative deficit* that jeopardizes the development of the theme in many levels. As a result, shared international responsibility can correspond as a new form of responsibility, more adequate to a world that is moved by *international cooperation*, what implies a more *democratic and transparent* way of practicing paradiplomacy.

Key-words

Paradiplomacy - Brazilian federative entities - International Law - Shared International Responsibility - International Relations

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ABMP	Associação Brasileira de Municípios Portuários
AFEPA	Assessoria Especial para Assuntos Federativos e Parlamentares
AICE	Associação Internacional de Cidades Educadoras
AIVP	Association International Villes & Ports
APEC	Antwerp/Flanders Port Training Center
BACEN	Banco Central do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAF	Comitê de Articulação Federativa
CAF	Cooperação Andina de Fomento
CAP	Conselho de Autoridade Portuária
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CENEP	Centro de Excelência Portuária de Santos
CMC	Conselho Mercado Comum
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CODESP	Companhia Docas do Estado de São Paulo
COFIEEX	Comissão de Financiamentos Externos
COP	Convenção Marco das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas
ETA	Movimento de Libertação Nacional Basco
FARC	Força Armada Revolucionária da Colômbia
FCCR	Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FNP	Frente Nacional de Prefeitos
FOGAR	Organização das Regiões Unidas
FONPLATA	Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata

GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GMC	Grupo Mercado Comum
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICLEI	Governos Locais pela Sustentabilidade
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
IRA	Exército Republicano da Irlanda
JBIC	Banco Japonês para Cooperação Internacional
KFW	Bankengruppe
LGMA's	Comitê de Governos Locais e Autoridades Municipais da COP
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MoU	Memorandum of Understanding (Memorando de Entendimento)
MRE	Ministério das Relações Exteriores
nrg4SD	Rede de Governos Regionais para o Desenvolvimento Sustentável
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OI	Organização Internacional
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OLP	Organização para Libertação da Palestina
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PEMC	Política Estadual de Mudanças Climáticas
PGFN	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
PLANAFLORO	Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia
PLS	Projeto de Lei do Senado Federal
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

REDD	Redução de Emissões decorrentes do Desmatamento e da Degradação
REMI	Reunião Especializada de Municípios e Intendências do Mercosul
RIAD	Rede Interamericana de Alto Nível sobre Descentralização, Governo Local e Participação do Cidadão
SEAIN	Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento
SEMESP	Sindicato das Entidades Mantenedoras de Ensino Superior do Estado de São Paulo.
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SEPORT	Secretaria de Assuntos Marítimos e Portuários do Município de Santos
SIGs	Sistema Integrado de Gerenciamento
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TIJ	Tribunal Internacional de Justiça
UE	União Europeia
UN Habitat	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNIFESP	Universidade Federal de São Paulo
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Princípios Gerais de Direito	37
Tabela 2. Organizações Internacionais e Programas Internacionais que atuam com entes subnacionais	68
Tabela 3. Lista de casos envolvendo os Estados brasileiros.....	179
Tabela 4. Lista de casos envolvendo Municípios brasileiros	180
Tabela 5. Tipologia dos atos internacionais segundo o Ministério de Relações Exteriores.....	195
Tabela 6. Etapas de negociação de um Acordo de Cooperação	196
Tabela 7. Autoridades subnacionais que podem celebrar atos internacionais	198
Tabela 8. Atores que podem celebrar atos internacionais com entes federativos brasileiros.....	198
Tabela 9. Cooperação internacional descentralizada vertical	201
Tabela 10. Cooperação internacional descentralizada horizontal.....	206
Tabela 11. Evolução da dívida externa dos Estados brasileiros (1999-2013)	227
Tabela 12. Evolução da quantidade de Municípios no Brasil.....	228
Tabela 13. Listagem dos 30 Municípios mais internacionalizados do país	229
Tabela 14. Resultados da Pesquisa da Confederação Nacional de Municípios	230
Tabela 15. Organograma para Secretarias de Relações Internacionais - Modelo A	235
Tabela 16. Organograma para Secretarias de Relações Internacionais - Modelo B	237
Tabela 17. Principais modelos de institucionalização da paradiplomacia no país	239
Tabela 18. Municípios paulistas institucionalizados	239
Tabela 19. Institucionalização da paradiplomacia nos Estados federados brasileiros	240
Tabela 20. Modelo da Assessoria Especial para Assuntos Internacionais do Governo do Estado de São Paulo	246
Tabela 21. Modelos de institucionalização da área internacional do Município de Santos	252
Tabela 22. Órgãos e projetos de atuação internacional do Município de Santos ..	253

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
i. Objetivos e finalidades	1
iii. Base teórica	12
iv. Estrutura da tese	14
v. Pretensão de ineditismo	17
vi. Delimitação da tese	19
vii. Sobre a terminologia utilizada	20
viii. Metodologia	25
ix. Valor empírico	25
PARTE I. A PERSONALIDADE JURÍDICA INTERNACIONAL DOS ENTES SUBNACIONAIS: SUJEITO PARCIAL, CAPACIDADE JURÍDICA RESTRITA E RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA	27
CAPÍTULO 1. A CAPACIDADE JURÍDICA INTERNACIONAL DOS ENTES SUBNACIONAIS	30
1.1. REVISITANDO AS FONTES DO DIREITO INTERNACIONAL EM BUSCA DOS ENTES SUBNACIONAIS	31
1.1.1. O papel das fontes de Direito Internacional	31
1.1.2. O costume	34
1.1.3. Os princípios gerais de direito	37
1.1.3.a. <i>Princípio da autodeterminação dos povos</i>	38
1.1.3.b. <i>Princípio da cooperação internacional para o desenvolvimento</i>	42
1.1.4. As Convenções Internacionais: uma análise sobre a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados	47
1.1.5. A jurisprudência e a doutrina	54
1.2. OS ENTES SUBNACIONAIS COMO SUJEITOS DE DIREITOS	55
1.2.1. Os sujeitos parciais de Direito Internacional	55
1.2.2. A capacidade jurídica internacional dos entes subnacionais	59

1.2.2.a. <i>Da personalidade à capacidade dos Estados, das Organizações Internacionais e dos Indivíduos</i>	61
1.2.2.b. <i>A capacidade para celebrar tratados e a capacidade para concluir acordos</i>	63
1.2.3. O reconhecimento dos entes subnacionais como condição para a aquisição da personalidade jurídica	65
1.2.3.a. <i>Reconhecimento pelas Organizações Internacionais</i>	67
1.2.3.b. <i>Reconhecimento pelo Estado: duas acepções, interna e externamente</i>	75
1.2.4. Breve análise de federações que outorgam capacidade jurídica internacional a seus entes federativos	79
1.2.4.a. <i>Federações que outorgam capacidade jurídica internacional ampla</i>	81
1.2.4.b. <i>Federações que outorgam capacidade jurídica internacional restrita</i>	89

CAPÍTULO 2. A RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL DOS ENTES SUBNACIONAIS 103

2.1. OS ENTES SUBNACIONAIS COMO SUJEITOS DE DEVERES 104

2.1.1. Responsabilidade Absoluta do Estado por ações dos entes subnacionais	104
2.1.2. A responsabilidade internacional vista sob a análise dos princípios do federalismo	115
2.1.3. O impacto do Federalismo no Direito Internacional	120
2.1.4. O contencioso internacional envolvendo os entes subnacionais	122
2.1.4.a. <i>Casos do Tribunal Internacional de Justiça</i>	123
2.1.4.b. <i>Caso do Sistema de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio</i>	128
2.1.4.c. <i>Casos de Cortes Arbitrais</i>	130

2.2. A RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL COMPARTILHADA DOS ENTES SUBNACIONAIS 133

2.2.1. A responsabilidade internacional e suas implicações sobre os entes federativos	133
2.2.2. A responsabilidade internacional revisitada: da bilateralidade à multilateralidade	140
2.2.3. O Federalismo e a responsabilidade compartilhada	142
2.2.4. Características específicas da responsabilidade compartilhada	148
2.2.5. A aplicabilidade da responsabilidade compartilhada aos entes subnacionais	153

CONCLUSÕES DA PARTE I. 156

**PARTE II. AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DOS ENTES
FEDERATIVOS BRASILEIROS: ELEMENTOS CONSTITUCIONAIS E
INSTITUCIONAIS DE AFIRMAÇÃO DA CONDIÇÃO DE SUJEITO
PARCIAL DE DIREITO INTERNACIONAL 160**

**CAPÍTULO 3. A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS ENTES
FEDERATIVOS FRENTE À ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA 164**

**3.1. OS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS PARA A ATUAÇÃO
INTERNACIONAL DOS ENTES FEDERATIVOS BRASILEIROS165**

- 3.1.1. As competências constitucionais e a autonomia dos entes federativos.....165
- 3.1.2. A indissociabilidade da União como limite à autonomia internacional.....169
- 3.1.3. Da competência constitucional em matéria de Política Externa Brasileira.....170
- 3.1.4. Jurisdição constitucional sobre atos internacionais173
- 3.1.5. A atuação dos entes federativos nos tribunais superiores brasileiros.....177
 - 3.1.5.a. *Caso de relevância direta*180
 - 3.1.5.b. *Casos de relevância indireta*184

**3.2. A LEGALIDADE DA ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS ENTES
FEDERATIVOS BRASILEIROS194**

- 3.2.1. A especificidade de cada ato internacional celebrado no Brasil.....194
- 3.2.2. Da legalidade dos convênios internacionais com conteúdo financeiro200
- 3.2.3. Da legalidade dos convênios internacionais sem conteúdo financeiro205
- 3.2.4. Da dispensa de consulta obrigatória ao Ministério de Relações Exteriores ou debate legislativo sobre autonomia internacional dos entes federativos brasileiros ...209
- 3.2.5. O déficit normativo sobre a internacionalização dos entes federativos brasileiros217

**CAPÍTULO 4. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS RELAÇÕES
INTERNACIONAIS DOS ENTES FEDERATIVOS BRASILEIROS 222**

**4.1. A ESTRUTURA INSTITUCIONAL DOS ENTES FEDERATIVOS
BRASILEIROS PARA AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS223**

- 4.1.1. A dinâmica da diplomacia federativa no Brasil.....223
- 4.1.2. Panorama de internacionalização dos entes federativos brasileiros228
- 4.1.3. Os modelos de institucionalização da internacionalização dos entes federativos brasileiros233

4.1.4. Estudos de Casos brasileiros de institucionalização e normatização em matéria internacional.....	242
4.1.4.a. <i>O Caso do Governo do Estado de São Paulo</i>	244
4.1.4.b. <i>O Caso do Município de Santos/SP</i>	251
4.2. A ESTRUTURA INSTITUCIONAL EM NÍVEL FEDERAL PARA PARTICIPAÇÃO DOS ENTES SUBNACIONAIS NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	259
4.2.1. Considerações acerca da estrutura institucional e processo decisório da Política Externa Brasileira	259
4.2.1.a. <i>Assessoria Especial para Assuntos Federativos e Parlamentares</i>	262
4.2.1.b. <i>Comitê de Articulação Federativa</i>	264
4.2.1.c. <i>Ministérios envolvidos na captação de recursos internacionais por entes subnacionais brasileiros</i>	266
4.2.1.d. <i>Banco Mundial</i>	269
4.2.1.e. <i>Banco Interamericano de Desenvolvimento</i>	271
4.2.2. Políticas e ações internacionais paradiplomáticas que incidiram sobre a Política Externa Brasileira	272
4.2.2.a. <i>A Política Estadual de Mudanças Climáticas de São Paulo e sua influência na COP 15</i>	274
4.2.2.b. <i>O embate entre a Carta de Manaus e a Política Externa Brasileira</i>	276
4.3. A ESTRUTURA INSTITUCIONAL PARA ATUAÇÃO DOS ENTES FEDERATIVOS NOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL	278
4.3.1. Participação dos entes subnacionais no processo de integração da União Europeia.....	281
4.3.2. A participação dos entes subnacionais no âmbito do Mercosul.....	286
4.3.3. Conclusões sobre a institucionalização dos entes subnacionais no Mercosul ..	291
CONCLUSÕES DA PARTE II	294
CONCLUSÕES GERAIS DA TESE	297
BIBLIOGRAFIA	303

INTRODUÇÃO

i. Objetivos e finalidades

A presente tese parte da hipótese de que os entes subnacionais, como sujeitos parciais de Direito Internacional, devem ser responsabilizados por seus atos na esfera internacional, para que se diminua a insegurança jurídica existente, em um regime de responsabilidade compartilhada com seus Estados, na medida de sua competência. Por meio de uma análise do quadro jurídico internacional (parte I) e interno (parte II), verifica-se a legalidade da atuação dos entes federativos brasileiros para se constatar que o déficit normativo internacional encontra reflexos também no Brasil.

Intitulada “Os entes federativos brasileiros frente ao Direito Internacional”, a tese divide-se em duas partes. A primeira parte, “A personalidade jurídica internacional dos entes subnacionais: sujeito parcial, capacidade jurídica restrita e responsabilidade compartilhada”, aborda especificamente a contextualização jurídica dos entes subnacionais diante do Direito Internacional. A segunda parte, “As Relações Internacionais dos entes federativos brasileiros: elementos constitucionais e institucionais de afirmação da condição de sujeito parcial de Direito Internacional”, traz à tona a adequação do Direito Internacional ao caso brasileiro.

As duas partes da tese conformam o seu objetivo principal, qual seja, o de que o Direito Internacional traga uma contribuição para as Relações Internacionais. Significa afirmar que a presente tese examina a *internacionalização dos entes subnacionais* ou a *paradiplomacia* sob o ângulo do Direito Internacional, aplicando-o ao caso brasileiro.

A paradiplomacia é genuinamente uma matéria nascida das Relações Internacionais, que gera efeitos na esfera jurídica, seja por inércia ou omissão, seja pela execução de seus atos internacionais. Nesse diapasão, a existência de uma juridicização das Relações Internacionais e de seus atores, mais do que evidente, é

necessária. O Direito deve estar em constante atualização, diante do dinamismo das Relações Internacionais, eis que

o Direito Internacional e a comunidade internacional estão caminhando para obter não somente o direito, mas talvez a obrigação também de intervir e influenciar naquilo que, anteriormente era jurisdição exclusiva e processos políticos próprios dos governos nacionais. Reforçando, refugando e compelindo, em nível nacional, o direito internacional tem as ferramentas necessárias à sua disposição para alterar as políticas domésticas vindouras.¹

Logo, o Direito Internacional e as Relações Internacionais não deveriam ser duas disciplinas separadas, mas uma disciplina única que se tornasse parte dos esforços para se compreender o mundo e fazer dele um lugar melhor². E

o apelo rumo à interdisciplinaridade que reúna advogados e juristas com os internacionalistas é claro³.

No entendimento desta tese, não há como dividir a paradiplomacia e estudá-la separadamente. Além disso, o tema é considerado um tabu na literatura de Relações Internacionais e mais ainda na de Direito Internacional. Na realidade trata-se de um verdadeiro constrangimento abordar o tema de Relações Internacionais em território jurídico. Daí a tese vislumbrar o pensamento inverso, ou seja, de que, no campo das Relações Internacionais, surja um outro enfoque, que não o da teoria das Relações Internacionais, cuja literatura já é abundante⁴ e, portanto, pouco contribuiria com a análise repetitiva de tal vertente. Nesta matéria, o viés jurídico é novo e representa uma verdadeira contribuição para a ciência das Relações Internacionais. Ao mesmo tempo, trata-se de uma contribuição do Direito

¹ Anne-Marie Slaughter and Willian Burke-White, “The future of International Law is Domestic”, *in: New Perspectives on the Divide between International and National Law* (Andre Nolkaemper and Janne Nijman, eds.), Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 133. pp. 110-133.

² Anne-Marie Slaughter, “International Law and International Relations Theory: Twenty years later”, *in: Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations: the state of the art*, (Jeffrey L. Dunoff and Mark A. Pollack, eds.). Cambridge: Cambridge University Press, 2012, p. 625.

³ Kenneth W. Abbott, “Toward a Richer Institutionalism for International Law and Policy”, *in: Journal of International Law & International Relations*, vol 1, (1-2), dec. 2005, p. 10, pp. 9-34.

⁴ Alguns autores estrangeiros que versaram sobre o tema: Ivo D. Duchacek; Daniel Latouche; Garth Stevenson, “Perforated Sovereignties and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments”. Nova York: Greenwood, 1988; Francisco Aldecoa e Micheal Keating (Eds.), “Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments”. London e Portland: Frank Cass, 1999; André Lecours, “Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions” *in: International Negotiation*, Volume 7, 1, 2002, p. 91-114; Guy Lachapelle e Stéphane Paquin, (Eds.), “Mastering Globalization: New Sub-States Governance and Strategies”. Abingdon e New York: Routledge, 2005.

interno – por exemplo, dos ramos constitucional, administrativo e tributário – para as Relações Internacionais.

Se os internacionalistas ainda encontram dificuldades em aceitar os entes subnacionais como atores das Relações Internacionais, os juristas encontram muito mais dificuldades em aceitá-los como sujeitos de Direito Internacional⁵, ainda que parciais ou incompletos.

A opinião minoritária sobre a condição de sujeitos de Direito Internacional é de que teórica e praticamente entes subnacionais são sujeitos limitados, incompletos ou parciais do Direito Internacional:

pela regra geral, este reconhecimento somente será possível contando com o assentimento do Estado federal, posto que normalmente é este que pode determinar a margem de autonomia de seus membros. Mas, excepcionalmente, poderá ocorrer de uma parte do Estado ampliar sua competência inclusive contra a vontade do conjunto, sendo reconhecido dentro dos limites por terceiros Estados como *sujeito parcial de Direito Internacional*⁶. (grifou-se)

A parcialidade ou incompletude da personalidade jurídica internacional reside na demonstração de que os entes subnacionais detêm a condição de sujeitos de direitos, para o Direito Internacional, mas o que lhes falta é a condição de sujeito de deveres. E nesse sentido, se discorrerá sobre a temática do reconhecimento, da responsabilidade internacional e de sua aplicabilidade aos entes subnacionais em geral, e na análise mais detida do caso brasileiro.

Considerando os entes subnacionais como atores das Relações Internacionais que atuam verdadeiramente como sujeitos de direitos diante do Direito Internacional, quais serão suas obrigações na esfera internacional? Haverá responsabilidade decorrente de seus atos? Se houver, qual o limite dessa responsabilidade? Qual o *status* dos entes federativos brasileiros nessa equação?

⁵Destacam-se entre os autores brasileiros que reconhecem outros sujeitos de Direito Internacional além dos Estados: Guido Fernando Silva Soares, “Curso de Direito Internacional Público”. Vol.1. São Paulo: Atlas, 2002; José Augusto Fontoura Costa, “Direito Internacional Público”, São Paulo: Saraiva, 2009; Valério de Oliveira Mazzuoli, “Curso de Direito Internacional Público”, 2ed, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007; Alberto do Amaral Júnior, “Introdução ao Direito Internacional Público”, São Paulo: Atlas, 2008; Celso D. Albuquerque Mello, “Curso de Direito Internacional Público”, 1.vol. 11.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1997; Ricardo Seitenfus; Deisy Ventura. “Direito Internacional Público”. 4.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

⁶ Alfred Verdross, “Derecho Internacional Público”. Madri: Aguillar, 1969, p. 137-138.

Ao debater tal responsabilidade, pretende-se revelar o grande problema da *insegurança jurídica* que resulta dos casos de *ilícitos internacionais* ocasionados por entes subnacionais. Trata-se de situações em que, por ação ou omissão dos entes subnacionais, surgiram ilícitos, tal como normas que não são respeitadas e decisões de Cortes internacionais que não são cumpridas, com potenciais reflexos sobre toda sorte de compromissos internacionais.

Assim, resta a pergunta: seria esta insegurança jurídica a representação de uma lacuna do Direito Internacional?

O dinamismo do direito revela que lacunas podem existir. As naturais limitações da condição humana impedem o legislador de prever todas as situações presentes e futuras. Deduz-se, portanto, que os elementos do sistema são interdependentes, de forma que quando existir uma incongruência ou alteração entre eles, poderá haver uma *lacuna*.

Contudo, apesar de parecer, num primeiro momento, tratar-se de uma situação de lacuna jurídica, esta tese corrobora a ideia de que se há *fontes* que possam suprir eventuais lacunas, estas se descaracterizam como lacunas para o Direito Internacional. Assim esta tese revisita as fontes de Direito Internacional para aplicá-las ao tema da paradiplomacia.

Pretende-se, ainda, analisar o instituto da capacidade jurídica, aplicando-o aos entes subnacionais, bem como analisar o instituto da responsabilidade internacional para demonstrar o tipo de personalidade jurídica dos entes subnacionais.

*No mundo contemporâneo, a noção de personalidade internacional ainda não foi formulada em definitivo*⁷. Trata-se, portanto, de um conceito que segue em aberto. O problema da personalidade internacional seria, então, a grande questão para o Direito Internacional:

alguns estudiosos pensam que a personalidade inclui a questão da responsabilidade, alguns mencionam a questão do reconhecimento como o componente do problema, enquanto outros negam o fato. Isso é a coisa mais impressionante. Em outras palavras, até o

⁷ David Feldman, "International Personality", in: *Recueil des Cours: collected courses of the Hague Academy of International Law.* Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1985. N. 191, v.2. p. 351, 352.

*presente momento, não há uma estrutura fundamental definitiva para a análise desse problema*⁸. (grifou-se).

Em não havendo uma certeza sobre o grau de personalidade jurídica internacional dos entes subnacionais, eles ficam isentos de responsabilidade sobre seus atos, ensejando potencial *crise do Direito Internacional* em relação à matéria:

numerosas são as manifestações daquilo que nós ficamos tentados em anunciar: *a crise do direito internacional*. Os especialistas mais experientes concordam em destacar a gravidade de um sintoma que lhes parece particularmente inquietante: a falta de entusiasmo dos governos e das organizações internacionais, elas próprias, de respeitar a Corte Internacional de Justiça⁹. (grifou-se)

Avalia-se, portanto, que a insegurança jurídica se deve a uma grande falta de entusiasmo dos Estados e das Organizações Internacionais em cumprir as decisões do Tribunal Internacional de Justiça. Esta tese revelará que o problema ou a crise do Direito Internacional atinge os entes subnacionais porque este Direito não os considera como sujeitos.

Efetivamente, como se poderá evidenciar com os casos dos tribunais internacionais que serão estudados, há relativo descumprimento por parte dos Estados e de seus entes subnacionais em nível interno sobre as decisões das Cortes internacionais.

Pode-se interpretar, ainda, que a “crise” do Direito Internacional seja reflexo de um “atraso” do Direito Internacional em relação à prática das Relações Internacionais. O sentido de imutabilidade das instituições jurídicas se subsume a uma pretensa “segurança” ou sentido de estabilidade proporcionado pelo Direito. Isso explica a aparente imutabilidade do Direito, porque o Direito acaba por ser refém da realidade, justificando o ditado: “*Da mihi factum, dabo tibi ius*¹⁰” (“dê-me os fatos, que eu te darei o direito”). Ou seja, o Direito sempre vem ao encontro da realidade, e sempre chega atrasado, como consequência desta.

A crise do Direito Internacional também se manifesta em razão da transformação dos atores das Relações Internacionais, pois

⁸ *Ibid.* p. 352.

⁹ Michel Virally, ‘Le droit international en devenir: essais écrits au fil des ans’. Paris: PUF, 1990, p. 13.

¹⁰ Trata-se de um aforismo latino, princípio de direito romano. Na prática, significava que, embora não fosse alegado o dispositivo legal, o juiz poderia julgar com base nos fatos expostos. No âmbito da presente tese, o aforismo está sendo interpretado de forma extensiva, para significar que o Direito é refém dos fatos, vindo normatizar a posteriori os fatos novos do cotidiano.

tradicionalmente apenas os Estados eram sujeitos de Direito Internacional. Na realidade, as relações internacionais tinham sido interdinásticas até o século XIX, depois interestaduais após o advento dos Estados-nações. Hoje, não só o volume das *atividades privadas* com implicação pública aumentou, mas também a *opinião pública* constitui um fator importante nas relações entre governantes. Todos os meios, incluindo o *terrorismo*, servem para despertá-la. A psicologia dos povos desempenha um papel crescente onde nada mais intervinha a não ser a acção dos diplomatas.¹¹(grifou-se)

Pode-se considerar, nesse sentido, que se trata de uma *crise de adaptação*.

Se o direito internacional atravessa hoje, incontestavelmente, uma crise, trata-se da crise de um *certo* direito internacional, formado por uma sociedade de Estados que não se assemelha mais com esta que vivemos agora. Trata-se, portanto, de uma *crise de adaptação*. Sua gravidade provém de que a sua solução exige não somente a elaboração de novas e de mais regras. A própria estrutura do direito internacional, da ordem jurídica internacional está em jogo, e, mais ainda, suas bases, filosóficas e políticas. O direito internacional é o ponto de encontro das ideologias que dividem o mundo. As ideologias que já formularam os princípios de um novo direito ideal, contra as quais o direito existente encontra mais dificuldade de se defender de uma grande pobreza ideológica. Mas talvez esta também seja a sua chance de sobrevivência.¹² (grifou-se)

Afinal, tal crise proporia que o Direito Internacional seria um direito em declínio ou um direito em *plena expansão*, rivalizando com o direito estatal?

Estaremos nós diante de um direito em declínio, inadequado, ultrapassado, como sugerem nossas primeiras observações, ou, ao contrário, de um corpo de regras em plena expansão, extremamente vivazes e a um passo de rivalizar, pela riqueza e sua importância social, com o direito estatal?¹³

O foco desta tese não é a elaboração de uma resposta definitiva a esta questão. Porém, é evidente que considera o Direito Internacional como um *direito em plena expansão*, sem rivalizar com o direito estatal ou o direito interno. Há aqui uma complexa relação entre o Direito Internacional e o Direito interno dos Estados que dialoga com a imbricação dos entes subnacionais.

¹¹ René-Jean Dupuy, 'O Direito Internacional'. Coimbra : Almedina, 1993, p. 21, 22.

¹² Virally, *op.cit.*, 1990, p. 28, 29.

¹³ *Ibid*, p. 22.

Quando se fala em descentralização do Estado e em fragmentação estatal, pensa-se imediatamente em perda do poder do Estado, em perda de soberania e em competição e concorrência entre os entes subnacionais para uma corrida pela autodeterminação ou pelo separatismo.

Ocorre que o Estado sempre expressa sua soberania ao assinar e ratificar tratados internacionais. O direito convencional nada mais é do que um exercício de soberania. A participação em sistemas de solução de controvérsias também se caracteriza como um exercício desta soberania, em prol do multilateralismo, da convivência harmônica na sociedade internacional e até mesmo em prol da paz internacional.

Partindo-se dessa premissa, esta tese irá analisar a internacionalização dos entes subnacionais como um *exercício da soberania estatal em prol do desenvolvimento local, regional e nacional*, e não como uma espécie de mecanismo para a fragmentação do poder do Estado. Com isso, chega-se à conclusão de que o Direito Internacional está em constante transformação e adaptação, e que se trata de um *direito em plena expansão*.

Preceitua-se, portanto, que *a responsabilidade internacional dos Estados é o mecanismo regulador essencial e necessário das relações mútuas*¹⁴. Neste sentido, quando existem violações de obrigações descumpridas, a falta de responsabilização gera uma injustiça com repercussões internacionais. Trata-se de um problema de falta de cumprimento do Direito Internacional pelos próprios Estados.

Conceber uma responsabilização compartilhada como solução para a insegurança jurídica tem por objetivo proporcionar maior *transparência* quanto aos atos internacionais dos entes subnacionais e, ao mesmo tempo, garantir o mínimo grau de *accountability*¹⁵, enquanto uma ferramenta de “prestação de contas” ou de

¹⁴ Nguyen Quoc Dinh; Patrick Daillier; Alain Pellet, 'Direito Internacional Público'. 2.ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 2003, p. 776.

¹⁵ Ver J.H.H Weiler, “The Geology of International Law – Governance, Democracy and Legitimacy.” ZaoRV 64, 2004, 547-562; Andreas Schedler, “Conceptualizing Accountability.” *In: The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Andreas Schedler, Larry Diamond and Marc Plattner (eds.). London: Lynne Rienner Publishers, 1999; Joseph Nye, “Globalization’s Democratic Deficit: How to Make International Institutions More Accountable.” *Foreign Affairs*, 80, 4, 2001; Mattias Kumm, “The Legitimacy of International Law: A

controle do processo de tomada de decisões, tornando o fenômeno abrangido pela cooperação internacional mais transparente e, portanto, mais legítimo à sociedade civil.

Nesse sentido, se há soluções a serem consideradas efetivas pelas Relações Internacionais contemporâneas, elas são apresentadas pelos tribunais internacionais. Isso porque são os tribunais que se deparam com a realidade dos fatos e empregam o direito existente, o direito possível e, muitas vezes, são estes mesmos tribunais que se baseiam nas fontes costumeiras do Direito e deixam ecoar que há insegurança jurídica em alguns temas. Esta mesma lógica será empregada na análise dos casos do contencioso brasileiro.

ii. Fundamentação

A *internacionalização dos entes subnacionais* correspondente a uma espécie de “glocalização”¹⁶, isto é, corresponde à ideia de que o global se ‘localiza’ e o local se ‘globaliza’. Por conseguinte, o local não mais se realiza autárquica e hermeticamente, pois está vinculado ao global. Assim,

o desenvolvimento da paradiplomacia como fenômeno peculiar das ciências sociais está diretamente relacionado à *globalização*, na medida em que esta enfraquece e, em alguns casos, rompe o monopólio do Estado-Nação sobre a agenda internacional¹⁷ (grifou-se)

A globalização, por romper o monopólio dos Estados no cenário internacional, e abrir uma nova perspectiva para os *entes não-estatais*, tais como empresas e organizações não-governamentais, e *entes não-centrais*, tais como os entes subnacionais, deu vazão a uma lógica organizacional distinta, qual seja, a lógica da *cooperação internacional*, iniciada no pós-guerra, em 1945 com o nascimento da Organização das Nações Unidas.

Constitutionalist Framework of Analysis.” The European Journal of International Law 15, 5, 2004, 907-931.

¹⁶ Ver, por exemplo, Roland Robertson, “Globalização: Teoria Social e Cultura Global”. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 248; Clóvis Brigagão, “Relações Internacionais Federativas no Brasil: Estados e Municípios”. Rio de Janeiro: Gramma, 2005.

¹⁷ Gilberto Marcos Antonio Rodrigues, “Vocabulo Paradiplomacia”. In: *Globalização: atores, idéias e instituições*. Bernardo Kocher (org.). Rio de Janeiro: Mauad X; Contra Capa, 2011, p. 226.

Aliás, inaugurando o palco dos novos atores das Relações Internacionais, novos sujeitos de Direito Internacional surgiram: as Organizações Internacionais em um primeiro momento e os indivíduos, posteriormente.

Assim, pode-se afirmar que a *cooperação internacional*¹⁸ é o grande sustentáculo da internacionalização dos entes subnacionais. É a cooperação internacional que justifica tanto a sua qualidade de ator incontestado das Relações Internacionais, quanto de sujeito incompleto de Direito Internacional, passível de uma responsabilização internacional proporcional.

O cenário que se inicia com o fenômeno da *globalização*, especialmente ao ensejar a *cooperação internacional para o desenvolvimento*, soma-se à *descentralização do poder do Estado* concedido aos entes subnacionais, o *retorno dos sistemas democráticos de governo* e os *processos de integração regional*. Trata-se de um cenário perfeito para o desenvolvimento da capacidade de ação internacional e para o *cultivo de uma cultura internacionalista* própria dos entes subnacionais.

Em uma perspectiva histórica, pode-se indagar até mesmo se os entes subnacionais são realmente novos atores das Relações Internacionais ou se o próprio Estado é que não seria este “novo” ator, já que as cidades e regiões precedem o “nascimento do Estado” na história. Ora, a autonomia conquistada pelas constituições federalistas, como a brasileira, pode levar a crer que a internacionalização dos entes subnacionais é fenômeno recente e estritamente vinculado à contemporaneidade. Entretanto, este é um fenômeno escorado no tempo e na relevância do papel histórico desempenhado principalmente pelas cidades¹⁹ que apresentam um valor histórico para o fenômeno da internacionalização. Logo, os Estados seriam mais novos porque surgem a partir dos tratados de Westefália, em 1648.

¹⁸ Ver Agência Brasileira de Cooperação, “Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral”. 2.ed. Brasília: ABC, 2005; e Jacques Marcovitch, “Cooperação internacional: estratégia e gestão”. São Paulo: EDUSP, 1994.

¹⁹ Ver Lewis Mumford, “A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas”. São Paulo: Martins Fontes, 2008; Michael Cook, “Uma breve história do homem”. Rio de Janeiro: Zahar, 2005; Fustel de Coulanges, “A cidade antiga”, 7.ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1996; e Arno Dal Ri Júnior, “História do Direito Internacional: comércio e moeda, cidadania e nacionalidade”. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004. Ainda, Aristóteles, em sua obra “Política” pode ser compreendido como fonte de pesquisa sobre as cidades.

Sob uma perspectiva política seria passível de análise, partindo-se desta tese, se ocorre o *declínio do Estado*²⁰ ou uma situação de *fortalecimento do Estado* mediante a descentralização de poder do Estado aos entes subnacionais. Esta tese pressupõe o fortalecimento do Estado por meio de sua descentralização. Assim, compreende-se que a descentralização sirva para *fortalecer os Estados*, porque o desenvolvimento local e regional incrementam o desenvolvimento do Estado em seu conjunto.

Sob o ângulo da Ciência Política e das Relações Internacionais, poder-se-ia analisar o mesmo tema referente ao declínio do Estado, mas com a perspectiva de *ascensão ou queda da soberania estatal*. Trata-se de uma vertente mais atrelada à perda de poder diante do cenário internacional. O mesmo tipo de questionamento vigora em relação à participação dos Estados nas Organizações Internacionais.

No âmbito desta tese, adota-se o posicionamento de que o poder ou a autonomia conferida aos entes subnacionais não contribui para a queda ou para a ascensão da soberania estatal. Compreende-se claramente, sob a perspectiva do Direito Internacional que, com a readequação do poder, distribuído aos entes subnacionais, os Estados estejam *exercendo sua soberania*²¹, isso porque compartilhar o poder é uma *decisão soberana* do próprio Estado. Esta também é a posição adotada por esta tese sob a própria perspectiva do direito interno dos Estados, principalmente sob o ângulo do direito constitucional.

Esta tese sustenta que os entes subnacionais brasileiros não praticam a “política externa”, mas poderão vir a fazê-lo. Afirma-se que os entes federativos brasileiros praticam apenas “Relações Internacionais”, como disciplina que abrange o conjunto de relações sociais que configuram a sociedade internacional, tanto as de caráter político como as de caráter econômico e cultural, compreendendo os Estados e outros atores da sociedade internacional (empresas multinacionais, organizações não-governamentais, indivíduos etc.), isoladamente ou entre si.²²

²⁰ Martin Van Creveld, “Ascensão e declínio do Estado”. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

²¹ Luigi Ferrajoli. “A soberania no mundo moderno”. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

²² Celestino del Arenal, “Introducción a las Relaciones Internacionales”, Madrid, Tecnos, 1990, pág. 23.

A regra geral é de que os entes subnacionais, na maioria dos países, praticam “Relações Internacionais”²³, realizando acordos de cooperação, captando recursos e investimentos, mas que raramente praticam a “política externa”. Quando o fazem não se trata de algo concorrencial, mas que ocorre no mesmo sentido da política externa dos seus Estados. Aliás, os entes subnacionais devem atuar no âmbito das diretrizes da política externa de seus Estados.

Constata-se ainda que poucos são os casos de *protodiplomacia*, significando uma política externa desenvolvida de modo a tornar aquela região independente, revelando casos de concorrência com a diplomacia *stricto sensu*, de secessionismo, independentismo, tais como se verificam movimentos nesse sentido nas regiões da Catalunha e do Quebec, por exemplo.

Deve-se salientar que há algumas perspectivas interessantes que aparentam adequar-se à corrente da *política externa federativa*, mas que devem ser analisadas mais detidamente. Considera-se, nesta tese, que a única possibilidade prevista normativamente para os entes federativos brasileiros exercerem alguma espécie de política externa se dá no âmbito do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul. Não significa que não possam começar a fazê-lo. Trata-se, antes de mais nada, de um ângulo de visão sobre sua atuação internacional.

Não se deseja afirmar, com isso, que os entes subnacionais, em sua atuação internacional, não causem impactos jurídicos na seara internacional. Tanto aqueles que compreendem que os entes subnacionais praticam a política externa, como aqueles que não comungam de tal compreensão, podem concluir que os entes

²³ Tipologicamente, os entes subnacionais atuam por seus “atos externos”, realizando a cooperação subnacional horizontal e vertical, conforme o objeto da cooperação. A cooperação horizontal é realizada entre entes subnacionais e aborda temas técnicos e políticos entre seus temas comuns de interesse. Poderá ser bilateral em casos de irmanamentos ou acordos de cooperação técnica, e multilateral quando estabelecer a participação em Redes de Cidades ou a cooperação entre mais de dois entes subnacionais, incluindo-se as regiões metropolitanas. A cooperação vertical, ao contrário, é realizada entre entes subnacionais e instituições internacionais como Organizações Internacionais, Agências internacionais de financiamento e empresas transnacionais. O seu objeto sempre será financeiro, representando certa hierarquia: enquanto um empresta, o outro recebe. Está dividida em captação de recursos públicos e captação de investimentos privados. Para uma classificação mais abrangente, como cooperação subnacional extra, intra e inter-regional, ver Marcela Garcia Fonseca e Deisy Ventura, “Cooperación descentralizada e integración regional: ¿embate o complementariedad? Los entes subnacionales en la Unión Europea y en Mercosur”, *in: Revista TIP*, ano 1, n.3, agosto 2012, p. 39-55.

subnacionais, pelo exercício de seus atos internacionais, podem vir a praticar ilícitos internacionais.

iii. Base teórica

A presente tese se construiu sobre o esteio da literatura a respeito da *globalização*, sobre a *cooperação internacional para o desenvolvimento*²⁴, sobre o *transconstitucionalismo*²⁵, sobre o *pluralismo de ordens jurídicas sobrepostas*²⁶, sobre a *intersecção existente entre as Relações Internacionais e o Direito Internacional*²⁷, sobre a *transformação do Direito Internacional e sua flexibilização* devido ao arrefecimento da soberania²⁸, sobre a *permeabilidade entre o direito interno e o Direito Internacional*²⁹, sobre a *porosidade existente entre as fronteiras*³⁰ e sobre a *teoria do federalismo*³¹.

Duas perguntas servem à compreensão da relevância da tese, tanto para o Direito Internacional, quanto para as Relações Internacionais. Primeiramente, *a quem interessa a juridicidade internacional, ou, a quem interessa que a norma sobre a responsabilidade seja internacional?* Para que se possa responder a essa pergunta deve-se refletir sobre o objeto da norma. As normas de Direito Internacional que regem o tema em questão são, originariamente, normas internacionais, tais como a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969 e o Projeto sobre a Responsabilidade Internacional dos Estados por Fatos Ilícitos de 2001. Interessa ou deveria interessar aos próprios Estados a internacionalização de tais normas, o

²⁴ Bruno Ayllón, “La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de la Relaciones Internacionales”. *in: Carta Internacional*, v.2, n.2. São Paulo: Nupri/USP, out. 2007; Marco Aurélio Antas Torronteguy, “O direito humano à saúde no Direito Internacional: efetivação por meio da cooperação sanitária”. *Tese de doutorado*. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2010; Juan Pablo Prado Lallande, “La condicionalidad política de la cooperación al desarrollo: las sanciones a la ayuda internacional”. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid, 2005.

²⁵ Marcelo da Costa Pinto Neves. “Transconstitucionalismo”. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

²⁶ Mireille Delmas-Marty, “Por um direito comum”. São Paulo: Martins Fontes, 2004; Mireille Delmas-Marty, ‘Le pluralisme ordonné: les forces imaginantes du droit’. Paris: Bertrand, 2006.

²⁷ Slaughter, *op.cit.*, 2012; Abbott, *op.cit.*, 2005.

²⁸ Antônio Augusto Cançado Trindade, “O Direito Internacional em um mundo em transformação”. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

²⁹ Slaughter and Burke-White, *op.cit.*, 2007; Deisy de Freitas Lima Ventura, “Direito e saúde global - O caso da pandemia de gripe A(H1N1)”. São Paulo: Outras Expressões/Dobra Editorial, 2013.

³⁰ Nestor García Canclini, “Culturas Híbridas: estratégias para entrar e sair da modernidade”. São Paulo: Edusp, 2006.

³¹ Olivier Beaud, ‘Théorie de la Fédération’. Paris : PUF, 2007.

respeito a tais normas. Pode-se afirmar que o Projeto, entrando em vigor, já seria muito interessante aos próprios Estados, pois sanaria, em parte, a insegurança jurídica sobre a matéria.

Ainda, pode-se sustentar que tratar-se-ia do interesse em relação à normativa específica atinente à responsabilidade compartilhada. Ora, tal normativa interessaria aos próprios Estados, aos entes subnacionais que adquiririam mais autonomia para atuar internacionalmente, mas agora sob os auspícios da responsabilidade internacional, ou seja, devendo cumprir o Direito Internacional e responder por ele na medida de suas competências.

Se a responsabilidade compartilhada interessa aos Estados e aos entes subnacionais, não se pode olvidar que é perceptível que ela interesse, ainda, a toda a Comunidade Internacional por proporcionar maior segurança jurídica sobre o tema que envolve a participação dos entes subnacionais de Estados unitários ou federais, na seara internacional.

De outro modo, deve-se refletir que há uma grande insegurança jurídica sobre o tema em nível interno dos Estados. Pondera-se que isso ocorre devido ao déficit normativo sobre a matéria. No Brasil, por exemplo, pode-se verificar que o déficit normativo ocorre nas três esferas de poder: em nível municipal, em nível estadual e em nível federal. Desse modo, o déficit normativo internacional sobre a matéria encontra eco também em nível interno.

A segunda pergunta é: *quais seriam a fundamentação legal, a legitimidade ativa e a legitimidade passiva dos entes subnacionais no âmbito dos sistemas de solução de controvérsias e jurisdições internacionais?* Quanto à fundamentação, seria essencialmente a possibilidade de descumprimento de um tratado internacional, ou a possibilidade de ruptura de um acordo internacional de cooperação ou de um contrato internacional.

Os entes subnacionais poderiam atuar em foro internacional como *sujeitos ativos* ou como *sujeitos passivos, compartilhadamente com seus Estados*, ora demandando contra sujeitos completos ou parciais de Direito Internacional, ora sendo demandados por estes mesmos sujeitos, na medida de suas competências.

iv. Estrutura da tese

Esta tese divide-se em duas partes. A primeira parte é teórica, doutrinária, jurisprudencial e propositiva. Ou seja, apresenta-se um tema, uma questão e também uma solução. A segunda parte é tanto teórica quanto prática. Trata-se de uma análise exclusiva sobre o caso da internacionalização dos entes federativos brasileiros e da possibilidade de sua configuração como sujeito parcial de Direito Internacional.

A Parte I desta tese, intitulada “A personalidade jurídica internacional dos entes subnacionais: sujeito parcial, capacidade jurídica restrita e responsabilidade compartilhada” analisa a possibilidade de se enquadrar o ente subnacional como sujeito de Direito Internacional. Para tanto o estudo se divide em dois Capítulos.

O Capítulo 1, “A capacidade jurídica internacional dos entes subnacionais” busca, introdutoriamente revisitar as fontes do Direito Internacional (1.1) a fim de tentar identificar em todas elas elementos que justificam a autonomia dos entes subnacionais e sua condição de *player* internacional. A seguir, analisa os entes subnacionais como sujeitos de direitos (1.2). Destaca-se que a condição para a configuração dos entes subnacionais como sujeitos de direitos está dada (1.2.1). A condição que dará razão à parcialidade será objeto de análise no estudo da capacidade (1.2.2) com especial menção à personalidade dos sujeitos completos de Direito Internacional (1.2.2.a), e à capacidade que alguns entes subnacionais têm de celebrar tratados e de sua capacidade de contrair acordos (1.2.2.b). O instituto do reconhecimento será tratado como condição para aquisição da personalidade jurídica internacional (1.2.3), sob o enfoque do reconhecimento internacional dos entes subnacionais pelas Organizações Internacionais (1.2.3.a) e pelo Estado (1.2.3.b).

Ainda, como exemplificação deste reconhecimento pelo Estado, fez-se necessário uma breve análise das federações que outorgam capacidade jurídica internacional a seus entes federativos por meio de suas constituições e normativa interna (1.2.4). Estas federações foram então divididas em federações que outorgam capacidade jurídica internacional ampla a seus entes federativos (1.2.4.a) e aquelas que lhes outorgam capacidade restrita (1.2.4.b).

Para completar o tema da personalidade jurídica internacional, o Capítulo 2 desta tese “A responsabilidade internacional dos entes subnacionais” avalia a condição dos entes subnacionais agora como sujeitos de deveres (2.1). Nesse sentido, estuda-se o estado da arte do instituto da responsabilidade internacional com aplicações aos entes subnacionais (2.1.1). A este item soma-se uma proposição de alteração do Projeto de Artigos sobre a responsabilidade internacional dos Estados por fatos ilícitos, levando em consideração a inserção da responsabilidade dos entes subnacionais e a proposta de sua responsabilidade compartilhada.

Em seguida, passa-se a analisar o tema com o viés dos princípios do federalismo (2.1.2) a fim de compreender que a problemática concernente ao tema do federalismo no Direito Internacional não é recente (2.1.3).

Esses problemas serão objeto de análise do contencioso internacional (2.1.4) que se divide nos casos do Tribunal Internacional de Justiça (2.1.4.a), nos casos do Sistema de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio (2.1.4.b) e nos casos das Cortes Arbitrais (2.1.4.c).

A segunda parte do Capítulo 2, sobre a responsabilidade internacional compartilhada dos entes subnacionais (2.2) analisa a adequação de uma nova forma de responsabilidade internacional, qual seja, a responsabilidade compartilhada. Para tanto, revela as eventuais implicações para os entes federativos (2.2.1), explica o novo conceito da responsabilidade que passa da bilateralidade à multilateralidade (2.2.2) e a adequação do federalismo (2.2.3), e resume as características dessa nova responsabilidade internacional (2.2.4). O capítulo termina com a análise da pretensa aplicabilidade da responsabilidade compartilhada aos entes subnacionais (2.2.5).

A segunda parte da tese, intitulada “As Relações Internacionais dos entes federativos brasileiros: elementos constitucionais e institucionais de afirmação da condição de sujeito parcial de Direito Internacional”, aplica a teoria à prática.

Utiliza-se nesta parte da tese a pesquisa empírica sobre o fenômeno da internacionalização dos entes subnacionais no Brasil (em seus dois níveis: municipal e estadual). Além disso, é tratado o processo de internacionalização dos entes subnacionais no Brasil em vários aspectos.

Assim, o Capítulo 3 versa sobre “A atuação internacional dos entes federativos frente à ordem jurídica brasileira”, dividindo-se entre os fundamentos constitucionais para a atuação internacional dos entes federativos (3.1) e a legalidade da atuação internacional dos entes federativos brasileiros (3.2).

A autonomia dos entes subnacionais e suas competências constitucionais serão analisadas de forma inédita para este tema no Brasil (3.1.1), bem como o princípio de indissociabilidade da União, como forma de fortalecimento do Estado (3.1.2).

Em seguida, trata-se de um tema delicado à matéria que diz respeito à competência constitucional sobre Política Externa (3.1.3), para se analisar a constitucionalidade dos atos internacionais (3.1.4).

No que tange à matéria constitucional, em estudo jurisprudencial, perquire-se ainda sobre a atuação dos entes federativos brasileiros nos tribunais superiores do país (3.1.5).

Sobre a legalidade da atuação internacional dos entes federativos brasileiros (3.2), fez-se um estudo a respeito da distinção dos atos internacionais que são celebrados somente pela União e outros atos que podem ser contraídos pelos entes federativos brasileiros (3.2.1), que servirá de base para a análise da legalidade dos convênios internacionais com conteúdo financeiro (3.2.2) e sem conteúdo financeiro (3.2.3).

A seguir, apresenta-se pesquisa a respeito da dispensa de consulta obrigatória ao Ministério de Relações Exteriores, também chamado de debate legislativo sobre a autonomia internacional dos entes federativos brasileiros (3.2.4). Estudo que se serve deste é aquele referente a um dos problemas mais candentes sobre a matéria no país, qual seja, o déficit normativo (3.2.5).

O Capítulo 4 aborda “A institucionalização das Relações Internacionais dos entes federativos brasileiros” dividindo-se em três partes. A primeira parte aborda a estrutura institucional dos entes federativos para a prática das Relações Internacionais (4.1), estruturando-se sobre dados empíricos a respeito da dinâmica da diplomacia federativa no Brasil (4.1.1), do panorama de sua internacionalização (4.1.2) e dos modelos de institucionalização encontrados no país (4.1.3). Para completar esta narrativa, finaliza-se este trecho da tese com dois casos de

institucionalização e normatização da matéria (4.1.4): o caso do Governo do Estado de São Paulo (4.1.4.a) e o caso do Município de Santos/SP (4.1.4.b).

A segunda parte do Capítulo 4 trata da estrutura institucional em nível federal para a participação dos entes subnacionais na Política Externa Brasileira (4.2), indicando, na própria estrutura institucional e no processo decisório de Política Externa Brasileira (4.2.1), aspectos inovadores como os vários órgãos criados no âmbito do governo federal para auxiliar no processo de internacionalização de seus entes federativos, tais como a Assessoria Especial para Assuntos Federativos e Parlamentares (4.2.1.a), o Comitê de Articulação Federativa (4.2.1.b), além da identificação de vários Ministérios do governo federal que atuam juntamente com os entes federativos (4.2.1.c).

Serão avaliados dois casos de políticas e ações internacionais paradiplomáticas que incidiram sobre a Política Externa Brasileira (4.2.2), tais como a política estadual de mudanças climáticas do governo de São Paulo (4.2.2.a) e o caso da Carta de Manaus (4.2.2.b).

Em sua terceira parte, o Capítulo 4 traz a estrutura institucional para atuação dos entes federativos nos processos de integração regional (4.3), como uma vertente de fundamental relevância na análise da institucionalização do processo de internacionalização dos entes federativos no Brasil. Portanto, este estudo se deterá sobre a participação dos entes subnacionais no processo de integração da União Europeia (4.3.1), para depois averiguar a participação dos entes subnacionais no âmbito do Mercosul (4.3.2) e apresentar algumas conclusões sobre a relevância de tal institucionalização (4.3.3).

v. Pretensão de ineditismo

Esta tese tem por ideário lançar o debate a respeito da personalidade jurídica internacional dos entes subnacionais na academia brasileira, especificamente como uma contribuição ao debate jusinternacionalista.

Muitas vezes não há sequer a menção aos entes subnacionais como novos atores das Relações Internacionais nos manuais de Direito Internacional. O tema é tão somente abordado pela literatura específica de Relações Internacionais.

A forma de abordagem do referido tema pretende-se inédita no país, não somente pela adequação jurídico-internacional, através das *fontes do Direito Internacional*, mas também pela propositura de uma ação concreta, qual seja, a *responsabilidade compartilhada*, como solução para a situação de *insegurança jurídica* que se revela pelo *déficit normativo* existente tanto em nível internacional como em nível interno, tendo o Brasil como exemplo.

A tese apresenta duas propostas de *lege ferenda* inéditas, uma em nível interna e outra em nível internacional.

Ainda, o exame de casos em várias cortes internacionais, em tribunais arbitrais e no direito interno brasileiro, evidenciam mais uma fonte de pretensão de ineditismo desta tese. A análise dos casos é inovadora porque revela, na prática, que a falta de uma normatização tanto em nível internacional, quanto em nível interno, no Brasil, são prejudiciais aos Estados e geram uma insegurança jurídica tamanha, tanto em nível internacional, quanto em nível interno.

Aliás, pode-se afirmar que a responsabilidade internacional é a matéria mais relevante do Direito Internacional, e, muitas vezes, a menos estudada nos cursos de Direito Internacional. Esta tese debruça-se sobre a análise do tema a partir da responsabilidade internacional.

A pretensão de ineditismo ainda se justifica por uma análise inovadora a respeito da autonomia interna e internacional que os entes subnacionais gozam na esfera interna de seus Estados (reconhecimento interno) e na esfera internacional (reconhecimento externo), incluindo-se uma análise do reconhecimento pelas Organizações Internacionais.

Ao mesmo tempo a permeabilidade das esferas interna e internacional encontra nítido respaldo nesta matéria, uma vez que os entes subnacionais atuam mediante sua autonomia no cenário internacional, no âmbito de uma esfera e de um direito que, até então, não pertenciam à sua realidade, mas que, invariavelmente, passam a ter implicações práticas e jurídicas sobre eles.

Esta tese apresenta de forma nítida a diferença existente entre a qualidade de atores das Relações Internacionais e os sujeitos de Direito Internacional, como poucos jusinternacionalistas fizeram³².

Nesse sentido a tese pretende contextualizar os entes subnacionais como *sujeitos parciais de Direito Internacional*, por serem *sujeitos de direitos* diante do Direito Internacional. A partir desta contextualização, torna-se possível a análise complementar que se segue à reflexão: se os entes subnacionais são sujeitos de direitos, na esfera internacional e estão aptos a cometer delitos internacionais, porque a não-incidência da condição de *sujeitos de deveres*, ainda que na medida de sua competência, na esfera internacional também?

Os casos que esta tese traz à baila, exemplificam também de modo original as dimensões da *insegurança jurídica* sob diversos vieses, compreendendo casos em que houve o descumprimento de tratados infringindo Direitos Civis e Direitos Humanos, até casos em que o patrimônio financeiro do país corre riscos por conta da irresponsabilidade dos entes subnacionais em decorrência de acordos internacionais de natureza financeira.

Diante da dimensão dos problemas relativos à insegurança jurídica sobre a matéria, aqui expostos, a propositura de uma nova redação para o artigo 4º do Projeto de Artigos sobre a Responsabilidade Internacional do Estado por Fatos Ilícitos de 2001, poderia ser uma solução viável, com impactos abrangentes em nível internacional. O mesmo documento sobre responsabilidade internacional dos Estados, que é *soft law*, poderia tornar-se um tratado internacional, com efeitos cogentes para toda a comunidade internacional.

vi. Delimitação da tese

A presente tese limita-se a analisar os casos dos tribunais internacionais que explicitam a insegurança jurídica sobre o tema. Portanto não exaure toda a

³² Um exemplo é a obra do Professor Guido Soares. *op.cit.*, 2002.

jurisprudência. Trata-se de uma análise sobre os casos considerados mais emblemáticos em que se verifica a presença dos entes subnacionais.

Ademais, a especificidade jurídica informa a tese desde a proposta inicial de projeto de pesquisa apresentada ao processo seletivo do Instituto de Relações Internacionais.

A maior parcela desta tese se detém na análise de federações, como a brasileira, uma vez que o tema se torna mais problemático no âmbito das federações e, ainda, por toda a discussão existente no âmbito da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados nesse sentido, bem como as discussões sobre o Projeto de Artigos sobre a Responsabilidade Internacional dos Estados por Fatos Ilícitos, que também destaca a problemática atinente à relação entre os entes federativos e seus Estados federais.

Como uma justificativa ainda mais coerente sobre a sua delimitação, pode-se afirmar que a análise desta tese se faz mais detidamente sobre os Estados federais porque o Brasil é uma federação e toda a discussão nesse sentido pode ser aplicável ao caso brasileiro.

vii. Sobre a terminologia utilizada

Será adotada a terminologia “internacionalização dos entes subnacionais”, “atuação internacional de entes federativos brasileiros”, “cooperação internacional descentralizada”, “cooperação internacional subnacional”, “ação externa”, “atuação internacional” “diplomacia subnacional”, “diplomacia federativa”, “política externa federativa” e “paradiplomacia³³” entre outros termos semelhantes, para determinar as *múltiplas práticas político-jurídicas de cooperação internacional que podem ser desenvolvidas pelos entes subnacionais*.

³³ Panayotia Soldatos empregou o termo pela primeira vez, para designar “as diferentes formas de manifestação externa de atores subnacionais”, Panayotis Soldatos; Hans Michelmann, (eds.). “Federalism and international relations: the role of subnational units”. New York: Oxford University Press, 1990.

Sobre o termo “paradiplomacia”,³⁴ até há pouco tempo utilizado de forma restrita, ou apenas coloquialmente, trata-se de um termo que não condizia com o jargão acadêmico por ser sinônimo de uma diplomacia paralela³⁵ ou de um instituto que não correspondia exatamente à diplomacia. Atualmente o termo já consta de dicionários de Relações Internacionais³⁶, de títulos de livros³⁷ e até mesmo de comunicações emanadas pelo Itamaraty³⁸.

A paradiplomacia começou a ser estudada,³⁹ institucionalizada e exercida em maior volume a partir da década de 1980. A partir da década de 1990 o interesse sobre o tema cresceu, como revela a revisão da literatura nacional⁴⁰ e estrangeira⁴¹.

³⁴ Em português o prefixo “para” pode significar tanto “proximidade” e “semelhança” ou algo que está “além de”, quanto “oposição” e também “defeito”. Em grego, o prefixo “para” significa “em paralelo com”, “além de”, “complemento de”, “assistente de”, ou “subsidiário a”.

³⁵ O termo paradiplomacia, por significar uma espécie de “diplomacia paralela”, sugere a existência de conflito entre os níveis político, nacional e subnacional e presume a existência de interesses incompatíveis.

³⁶ Ver, por exemplo, Rodrigues, *op.cit.*, 2011, p. 226, 227.

³⁷ Verificar, por exemplo, Álvaro Chagas Castelo Branco, “Paradiplomacia & entes não-centrais no cenário internacional”. Curitiba: Juruá, 2009.

³⁸ Como por exemplo a Consulta nº 00097 de 18/07/2013 enviada pelo Itamaraty ao Governo do Estado de São Paulo.

³⁹ Os primeiros trabalhos da literatura estrangeira foram Ivo D. Duchacek “International Competence of Subnational Governments: Borderlines and Beyond”, *in: Across Boundaries: Transborder Interaction in Comparative Perspective*, Oscar J. Martinez (Ed.). El Paso: Texas Western Press, 1986; Ivo D. Duchacek, “The Territorial Dimensions of Politics: Within, Among, and Across Nations”. Boulder and London: Westview Press, 1986; Duchacek, Latouche, Stevenson, *op.cit.*, 1988.

⁴⁰ Maria Inês Barreto, “Gestão Estratégica do Poder Executivo do Estado de São Paulo Frente ao Processo de Integração Regional do Mercosul”. Tese de Doutorado em Administração, Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2001; Tullo Vigevani (ed.), “A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais”. São Paulo: UNESP, 2004; Gilberto Marcos Antonio Rodrigues, “Política externa federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios brasileiros”. Tese de doutorado. PUC-SP, 2004. Clóvis Brigagão, *op.cit.*, 2005; Tullo Vigevani “Problemas para a Atividade Internacional das Unidades Subnacionais: Estados e Municípios Brasileiros” in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21 (62), 2006; Castelo Branco, *op.cit.*, 2008; Marinana Andrade e Barros, “A Atuação Internacional dos Governos Subnacionais”. Belo Horizonte: Del Rey, 2010; Monica Salomón, “Paradiplomacy in the Developing World: The Case of Brazil” in: *Cities and Global Governance: New Sites for International Relations*. Mark Amen, Noah J. Toly, Patricia L. McCarney e Klaus Segbers (eds.), Surrey e Burlington: Ashgate, 2011.

⁴¹ Hans J. Michelmann e Panayotis Soldatos, “Federalism and international Relations: the Role of Subnational Units”. Oxford e New York: Oxford University Press, 1990; Brian Hocking, “Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy”. London and New York: Macmillan and St. Martin’s Press, 1993; Brian Hocking (Ed.), “Foreign Relations and Federal States”. London: Leicester University Press, 1993; Brian Hocking, “Regions and International Relations” in: *The Political Economy of Regionalism*, M. Keating e J. Loughlin (Eds.), London: Belhaven, 1997; Aldecoa e Keating *op.cit.*, 1999; Damir Grubisa, “Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments”. London: Mediterranean Politics, 1999; Lecours, *op.cit.*, 2002; Lachapelle e Paquin, *op.cit.*, 2005.

Entre as definições possíveis sobre o vocábulo encontra-se “o envolvimento de governos subnacionais nas relações internacionais por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios (*ad hoc*), com entidades estrangeiras públicas ou privadas”, com o intuito de obter resultados socioeconômicos ou políticos.⁴²

Surgido na literatura estadunidense das relações internacionais, o termo *paradiplomacy* foi amplamente divulgado na academia, a partir dos anos 1990, para designar “as ações internacionais de governos subnacionais ou não-centrais, autoridades locais, cuja natureza é variável.”⁴³ Esta nova dimensão das relações internacionais é o resultado natural de duas forças motrizes: a globalização veloz e a tendência de descentralização do poder público.⁴⁴

No Brasil, o Ministério de Relações Exteriores entende por “Paradiplomacia” ou “Cooperação Descentralizada” a “série de iniciativas de cooperação internacional protagonizadas pelas administrações locais e regionais, notadamente, os Governos estaduais e municipais”⁴⁵. Assim, o Itamaraty, que mencionava a matéria como “diplomacia federativa”, passou a utilizar-se do vocábulo “paradiplomacia”, o que significa que ele já é compreendido pelos veículos oficiais de Relações Exteriores do país.

Entende-se, na acepção desta tese, que a “paradiplomacia”, portanto, seja um elemento da *diplomacia pública*.

Ainda nessa direção, cumpre distinguir que os entes subnacionais não se confundem com a acepção do vocábulo “atores não-estatais”. Ora, em sendo um ramo da diplomacia pública, os entes subnacionais que exercem a paradiplomacia não podem ser classificados como atores não-estatais. Trata-se, sim, de atores estatais, derivados do Estado e que, portanto, podem enquadrar-se no vocábulo

⁴² Noé Cornago, “Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: Dimensions of Conflict and Co-operation”, in: *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, Francisco Aldecoa e Michael Keating (Eds.), London e Portland: Frank Cass, 1999, p. 40.

⁴³ Rodrigues, *op.cit.*, 2011, p. 226.

⁴⁴ Segundo Rodrigo Tavares, “As relações internacionais do Estado de São Paulo”. in: *Revista Política Externa*. vol.20, n°4, mar. 2012.

⁴⁵ Conforme a Consulta n° 00097 de 18/07/2013 enviada pelo Itamaraty ao Governo do Estado de São Paulo.

“novos atores” ou mesmo de “atores não-centrais” ou “novos sujeitos de Direito Internacional”, mas não lhes compete o vocábulo “não-estatais”.

Para finalidade desta tese, portanto, compreende-se a *diplomacia* como um *processo único* e não segmentado. A diplomacia é conduzida por vários atores dentro de um Estado e não unicamente pelo governo central, notando-se que, mesmo nos governos centrais há uma horizontalização do poder, ou um fenômeno interno de descentralização. Compreende-se, portanto, que diferentes atores estão envolvidos com uma diversidade de interesses, dentro e fora de suas fronteiras. Trata-se de uma *diplomacia multinível*⁴⁶.

Há ainda alguns vocábulos que pretendem significar a mesma acepção do termo, tais como *microdiplomacia*⁴⁷ ou *pós-diplomacia*⁴⁸.

O termo paradiplomacia pode ser empregado em seu sentido *lato*, para significar outros atores das relações internacionais, mais comumente empresas que praticam a diplomacia empresarial. Mas nesta tese o termo paradiplomacia é utilizado em seu sentido *estrito*, significando apenas a *diplomacia pública* praticada pelos *entes subnacionais públicos*.

A paradiplomacia distingue-se da “*protodiplomacia*”, termo que significa literalmente que se pretende um protótipo de diplomacia, ou seja, algo que, no futuro, pretende ser a “diplomacia”. Portanto, trata-se de um termo que não deve se confundir com a “paradiplomacia”, por representar, por si só, que aquele ente subnacional apresenta tendências secessionistas. Os exemplos mais comuns da protodiplomacia encontram-se nas regiões da Catalunha e do Quebec.

Adota-se a terminologia “subnacional” por ser este o termo já recorrente na literatura especializada, em detrimento do termo “sub-estatal”. A diferenciação

⁴⁶ Ou *multylayered diplomacy*, conforme a acepção de Brian Hocking, *op.cit.*, 1993.

⁴⁷ Conforme Ivo D. Duchacek, “The international dimension of subnational self-government”. *in: Publius: the journal of federalism*, nº 14, outono, 1984, 5-31.

⁴⁸ Termo proposto por Iñaki Aguirre, “Making Sense of Paradiplomacy? An Intertextual Enquiry about a Concept in Search of a Definition”, *in: Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, Francisco Aldecoa e Michael Keating (Eds.), London e Portland: Frank Cass, 1999, p. 205. Segundo o autor, o ponto de referência das relações internacionais de governos regionais não deveria ser o Estado central. O fenômeno não seria um complemento da diplomacia clássica, mas estaria além dela.

clássica que o Direito Internacional promove entre nação e Estado leva à constatação de que se deveria adotar o termo “sub-estatal”, conforme alguns autores⁴⁹ já ressaltaram. Percebe-se contudo, que a força política do sentido aprofundado de “nação” adapta-se aos princípios de pertencimento ao local, sendo este termo mais agregador e, contrastante, portanto, com a ideia de repartição do Estado, separatismo ou independência (mais condizentes com a protodiplomacia). Há outras variantes muito utilizadas, tais como “entes locais”, “governos locais”, “governos regionais”, “entes descentralizados”, “atores não-centrais”, dentre outras terminologias.

O termo “entes subnacionais” é compreendido, para finalidade desta tese, por *municípios, governos estaduais, províncias, departamentos, distritos federais, regiões, comunidades autônomas, cantões, Länder*, ou seja, por *unidades infra-nacionais derivadas de um Estado*, seja federal ou unitário.

Os termos “entes subnacionais” e “entes federativos” distinguem-se apenas para identificar que os primeiros se referem, em geral, aos *entes descentralizados de governos unitários*, e os segundos para se referir aos *entes descentralizados de governos de Estados federais*.

Esta tese refere-se aos entes descentralizados do governo federal brasileiro como “entes federativos brasileiros”. São eles: os Municípios, os Estados e o Distrito Federal. A União não está presente neste rol, pois ela é a figura jurídica que representa o Estado brasileiro, assim, ela é formada pela reunião das partes componentes. Ela se compõe propriamente por seus entes federativos, mas não se confunde com eles.

⁴⁹ Tais como Tatiana Lacerda Prazeres, “Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional. *in: A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC, 2004, p. 283. Subjaz-se também à mesma explicação, Barros, *op.cit.*, 2009, p.1.

viii. Metodologia

A tese utilizou-se do método bibliográfico e documental porque a pesquisa se apoiou na literatura nacional e internacional e nos projetos de tratados, além dos tratados internacionais, e na legislação nacional e nos projetos de lei nacionais.

O recurso a projetos de lei e projetos de tratado configura uma visão para além do positivismo e do dogmatismo, por dar relevância científica ao direito em formação.

A pesquisa é dedutiva e dialética. Tanto na primeira parte da tese, quanto na segunda, os estudos de caso e o estudo da jurisprudência serviram para sustentar as conclusões das pesquisas bibliográfica e documental.

Textos em língua estrangeira foram objeto de tradução livre para o português ao longo do texto. Optou-se por não inserir as citações no seu original devido ao grande volume de citações normativas, em geral muito extensas. Ressalte-se que a grande maioria da produção textual desta tese nunca havia sido traduzida para o português, sendo este um dos objetos de ineditismo e contribuição da tese para a academia brasileira.

ix. Valor empírico

Esta tese é fruto da análise empírica vivenciada pela autora em dois períodos específicos de sua vida profissional, quando passou a trabalhar na internacionalização da Prefeitura de Santos, de 2005 até 2009, tendo atuado na então Assessoria de Relações Internacionais (hoje Coordenadoria) por um período de 4 anos, e na Assessoria Internacional da Secretaria de Assuntos Portuários e Marítimos, por um ano. Por 5 anos, a autora reuniu os argumentos que a levaram à busca de aprofundamento sobre o tema no curso de doutorado do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo.

Durante o período de doutorado-sanduiche a autora visitou instituições da cidade de Barcelona e da região da Catalunha⁵⁰.

O segundo período específico de experiência empírica vivenciada pela autora foi a atuação na Assessoria Especial para Assuntos Internacionais de fevereiro a outubro de 2013, como Coordenadora de Pesquisa, ocasião em que trabalhou na elaboração de documentos e de propostas de decretos que regulamentam e legitimam o processo de internacionalização do governo do Estado de São Paulo, que, uma vez em vigor, poderão influenciar o processo de internacionalização de outros entes federativos brasileiros.

Além disso, a autora participou do processo de criação de um Decreto Federal sobre o tema, juntamente com a Sub-chefia de Assuntos Federativos da Presidência da República, enviando as sugestões ao decreto por parte do Governo de São Paulo.

Os casos do Governo do Estado de São Paulo e do Município de Santos são, portanto, objeto de análise como estudos de caso, como parte integrante desta tese. Trata-se de uma análise profunda sobre a institucionalização rumo à internacionalização desses entes federativos brasileiros em duas esferas distintas, a esfera estadual e a municipal.

⁵⁰ Foram realizadas visitas técnicas à *Generalitat de Catalunya*; ao *Ayuntamiento de Barcelona*, tanto na área de Relações Econômicas Internacionais, no *Barcelona Activa*, quanto no *Consejo Municipal de Cooperación para el Desarrollo*; à *Disputación de Barcelona*; à *Rede de Cidades e Governos Locais Unidos – CGLU* e à *Rede Metrôpolis*,

**PARTE I. A PERSONALIDADE JURÍDICA INTERNACIONAL DOS
ENTES SUBNACIONAIS: SUJEITO PARCIAL, CAPACIDADE JURÍDICA
RESTRITA E RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA**

O Direito Internacional não conhece os limites quanto a seus sujeitos

Cezary Berezowski⁵¹

⁵¹ “Les sujets non souverains du droit international”. *in* : *Recueil des Cours: collected courses of the Hague Academy of International Law*. 1938, Vol. 65, n. III, p. 09.

O objetivo da Parte I desta tese é analisar em que medida os entes subnacionais podem ser considerados sujeitos de Direito Internacional, detentores de personalidade jurídica internacional em seu duplo aspecto: como sujeito de direitos e como sujeito de deveres. Para tanto, a Parte I foi estruturada em dois capítulos.

O Capítulo 1 busca revisitar a teoria e as fontes do Direito Internacional, a fim de identificar elementos que consagram os entes subnacionais como sujeitos de direitos. Nesse sentido, aborda, introdutoriamente, a análise das fontes do Direito Internacional (1.1), e a análise da capacidade jurídica internacional dos entes subnacionais (1.2).

Abordando o papel das fontes (1.1.1) e sua relevância para o Direito Internacional, esta primeira parte do Capítulo I aborda o costume (1.1.2) e os princípios gerais de direito (1.1.3) com duas abordagens salutares para a fundamentação da paradiplomacia, tais como o princípio de autodeterminação dos povos (1.1.3.a) e o princípio da cooperação internacional para o desenvolvimento (1.1.3.b). Ainda, a análise das convenções internacionais traz à baila a discussão acerca da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados e seu histórico (1.1.4). Para finalizar, um breve esboço sobre a jurisprudência, que será objeto de análise no Capítulo 2 e a doutrina.

A segunda parte do Capítulo enceta a análise sobre os entes subnacionais como sujeitos de direitos. Significa que além de atores das Relações Internacionais, abre-se uma discussão acerca de sua capacidade jurídica parcial para o Direito Internacional (1.2.1; 1.2.2).

Se o Direito Internacional só reconhece a personalidade jurídica internacional dos Estados, Organizações Internacionais e Indivíduos (1.2.2.a), há algo a se refletir sobre a matéria uma vez que este estudo abordará o tema referente à capacidade de celebrar tratados e à capacidade de concluir acordos (1.2.2.b), e, como se verá, algo está mudando no Direito Internacional.

Ainda, esta parte do capítulo traz à baila o reconhecimento internacional (1.2.3) como um tema de grande valia para a compreensão diante das Relações Internacionais. O reconhecimento pelas Organizações Internacionais (1.2.3.a) e o

reconhecimento pelo Estado interna e internacionalmente (1.2.3.b) conformam-se como condição para a aquisição da capacidade jurídica. O tema se estende pela breve análise que se fará das federações que outorgam capacidade jurídica internacional a seus entes federativos (1.2.4), seja esta capacidade ampla (1.2.4.a), seja restrita (1.2.4.b).

Já o Capítulo 2 tem por objetivo analisar o cumprimento do Direito Internacional pelos entes subnacionais. Para tanto, aborda os aspectos convencional e jurisprudencial da responsabilidade internacional (2.1); em seguida, discute a viabilidade de aplicação da teoria da responsabilidade internacional compartilhada aos entes subnacionais (2.2).

A análise dos entes subnacionais como sujeitos de deveres (2.1) vem complementar a ideia de personalidade jurídica internacional dos entes subnacionais. Daí a relevância deste estudo para esta tese. Nesta segunda parte do capítulo a responsabilidade absoluta do Estado será estudada (2.1.1), bem como a responsabilidade internacional vista pelo ângulo dos princípios do federalismo (2.1.2) e o impacto do federalismo no Direito Internacional (2.1.3).

Após o estudo da teoria, passa-se à prática do contencioso internacional envolvendo os entes subnacionais (2.1.4), que se divide nos casos do Tribunal Internacional de Justiça (2.1.4.a), na análise de um caso do sistema de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio (2.1.4.b) e de alguns casos de cortes arbitrais internacionais (2.1.4.c).

Por último o Capítulo 2 propõe a aplicação da responsabilidade internacional compartilhada aos entes subnacionais (2.2). Para tanto estuda a responsabilidade internacional e suas implicações para os entes federativos (2.2.1) e revisita o instituto da responsabilidade internacional para mostrar a relevância do tema da multilateralidade em detrimento da bilateralidade (2.2.2).

O estudo ainda aplica a responsabilidade compartilhada ao federalismo (2.2.3), explica algumas características da responsabilidade compartilhada (2.2.4) e a aplica aos entes subnacionais (2.2.5).

**CAPÍTULO 1. A CAPACIDADE JURÍDICA INTERNACIONAL DOS
ENTES SUBNACIONAIS**

1.1. REVISITANDO AS FONTES DO DIREITO INTERNACIONAL EM BUSCA DOS ENTES SUBNACIONAIS

1.1.1. O papel das fontes de Direito Internacional

Recorrer às fontes é próprio do Direito Internacional, uma vez que não há somente uma única estrutura capaz de criar normas internacionalmente aplicáveis a todos, assim como não há um sistema único de cortes que compreenda uma jurisdição compulsória para interpretar e aplicar a lei⁵².

O recurso às fontes baseia-se no artigo 38 do Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça:

Art. 38. 1. A Corte, cuja função é decidir de acordo com o direito internacional as controvérsias que lhe forem submetidas, aplicará:

- a) as *convenções internacionais*, quer gerais, quer especiais, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes;
- b) o *costume internacional*, como prova de uma prática geralmente aceita como o direito;
- c) os *princípios gerais do direito*, reconhecidos pelas nações civilizadas;
- d) a *jurisprudência e a doutrina* dos juristas mais qualificados das diferentes nações, como meio auxiliar para a determinação das regras de direito, sem prejuízo do disposto no Artigo 59.

2. A presente disposição não prejudicará a faculdade do Tribunal de decidir uma questão *ex aequo et bono*, se as partes com isto concordarem.

Observa-se que o referido artigo não se refere ao termo *fontes*, mas pretende indicar onde o Tribunal Internacional de Justiça poderá buscar o Direito Internacional aplicável às contendas. Ademais, o artigo não enumera um rol exaustivo das fontes. Não há, portanto, hierarquia entre elas, sendo admitidas outras fontes, não elencadas, como, por exemplo, os chamados atos unilaterais dos Estados e das Organizações Internacionais.

⁵² Malcolm Shaw, "International Law". 5ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p.66.

Dizer que o Estado é “a única fonte do direito”, segundo a máxima de Rudolf Von Jhering, é a um só tempo definir certo tipo de ordem normativa que faz a geração das normas remontar ao Estado e afirmar que todas as normas pertencem ao espaço estatal, com a exclusão de qualquer outro espaço normativo.⁵³

Em sua singular percepção, Delmas-Marty considera que o *tempo* é a única verdadeira fonte do Direito.⁵⁴ O tempo simultaneamente constrói e destrói o Direito: pela formação dos usos e pela acumulação dos precedentes, ou pela supressão das provas ou enfraquecimento das regras, que acabam por “cair em desuso”. Assim,

o Direito é entendido como conjunto de normas que sofre o impacto direto da mudança dos valores dominantes na realidade social. A justiça será, assim, tanto mais realizável quanto mais se conseguir captar as convicções que imperam em cada momento histórico⁵⁵.

Segundo sua aceção, as fontes do Direito Internacional podem ser divididas em estatais e não-estatais, levando-se em consideração um cenário jurídico de constante “desestatização”. Nesse sentido compreende-se que, para além do espaço estatal, há outros espaços normativos, daí sua subdivisão das fontes em: internacionalizadas, descentralizadas e privatizadas.

A internacionalização das fontes faz parte de um fenômeno chamado por alguns de transconstitucionalismo⁵⁶ em que várias fontes de diversos ordenamentos

⁵³ *Ibid.* p. 46.

⁵⁴ Delmas-Marty, *op.cit.*, 2004, p. 59, 60.

⁵⁵ Amaral Jr., *op.cit.*, 2008, p. 121.

⁵⁶ “O transconstitucionalismo não toma uma única ordem jurídica ou um tipo determinado de ordem como ponto de partida ou *ultima ratio*. Rejeita tanto o estatismo quanto o internacionalismo, o supranacionalismo, o transnacionalismo e o localismo como espaço de solução privilegiado dos problemas constitucionais. Aponta, antes, para a necessidade da construção de ‘pontes de transição’, da promoção de ‘conversações constitucionais’, do fortalecimento de entrelaçamentos constitucionais entre as diversas ordens jurídicas: estatais, internacionais, transnacionais, supranacionais e locais. O modelo transconstitucional rompe com o dilema do ‘monismo/pluralismo’. A pluralidade de ordens jurídicas implica, na perspectiva do transconstitucionalismo, a relação complementar entre identidade e alteridade”, Neves. *op.cit.*, 2009, p. XXV.

distintos se encontram e são aplicáveis. Com efeito, no exemplo da integração europeia, o direito estatal curva-se à primazia do direito comunitário⁵⁷.

As fontes descentralizadas são aquelas que expressam o deslocamento das fontes do centro para a periferia. Assim, esta descentralização do centro para a periferia ocorre em proveito das entidades territoriais, perturbando os Estados de tradição centralizada, inserindo-se na própria lógica dos Estados federais.

Assim, esta não pode ser confundida com a simples desconcentração de poderes, destinada ao contrário, a dar mais eficácia às estruturas centrais do Estado ao confiar certos poderes de decisão ao seu representante local. Assim, o prefeito, que representa o Estado francês no departamento, pode adotar portarias prefeitórias com valor regulamentar. *Logo ele é fonte de direito.* (...) Isso mostra a extrema complexidade das transformações atuais das fontes de direito.⁵⁸ (grifou-se)

Percebe-se, desta forma, que há uma alteração paulatina do panorama normativo e da própria concepção de análise das fontes do Direito.

Quando o mercado ou a opinião pública demandam, ou quando as empresas criam normas próprias que interferem socialmente, há privatização das fontes. A privatização seria a própria transferência do poder de aplicar a norma às instâncias privadas, dando-lhes, conseqüentemente, um poder normativo indireto⁵⁹.

Pode-se afirmar, ainda, que a comunidade jurídica internacional atual compreende uma gama muito heterogênea de sujeitos, e que cada um deles dispõe de sua ordem jurídica interna. Assim, sustenta-se que não somente os Estados possuem uma ordem interna, mas os outros sujeitos também⁶⁰.

⁵⁷ Deisy Ventura, "As assimetrias entre o Mercosul e a União Europeia." Barueri: Manole, 2003; Pierre Pescatore, "Derecho de la integración: nuevo fenómeno em las relaciones internacionales", Buenos Aires: Intal, 1973, XII.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 53-57.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 56-59.

⁶⁰ Julio A. Barberis, "Nouvelles questions concernant la personnalité juridique internationale". in: *Recueil des Cours: collected courses of the Hague Academy of International Law*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1983, V. 179, n.I, p. 178.

A ordem jurídica universal é, então, composta pelo Direito Internacional e pelas ordens jurídicas dos diversos sujeitos do Direito Internacional. Logo, não é possível haver o vácuo ou a lacuna jurídica:

a impossibilidade da existência de um contrato *in vacuo* parece obedecer a uma razão fundamental: o acordo de vontades (contrato, tratado, etc.) em qualquer ordem jurídica não é jamais uma forma original de criação de normas. Trata-se de uma forma de elaboração do direito que pressupõe outra forma, anterior, de criação jurídica, como por exemplo, a lei ou o costume.⁶¹

Justifica-se, portanto, a inexistência de lacuna com base nas diversas fontes de Direito Internacional que serão apresentadas a seguir.

1.1.2. O costume

O preâmbulo da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados⁶² reitera: “as regras do *Direito Internacional consuetudinário* continuarão a reger as questões não reguladas pelas disposições da presente Convenção”. Ou seja, trata-se de uma menção expressa à existência de eventuais situações não previstas em norma convencional que remetem às regras costumeiras ou ao costume internacional como a *principal fonte do Direito Internacional*.

A importância do *costume* como fonte perdura, pois a codificação do direito internacional, como um todo, ainda está longe de se completar: o costume tem papel específico e constitui fonte necessária de Direito Internacional⁶³. O costume

⁶¹ Julio A. Barberis, *op. cit.* 1983, p. 178-179.

⁶² O decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009 promulgou a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. O Congresso Nacional aprovou, por meio do Decreto Legislativo nº 496, de 17 de julho de 2009, a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. O Governo brasileiro depositou o instrumento de ratificação da referida Convenção junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas em 25 de setembro de 2009.

⁶³ Hildebrando Accioly *et al.*, “Manual de Direito Internacional Público”. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 149.

internacional e os atos internacionais são as principais fontes do Direito Internacional, pois são métodos descentralizados de criação do Direito⁶⁴.

O costume compreende um elemento objetivo, que é a prática recorrente dos Estados, e um elemento subjetivo, que é a *opinio juris*.

O Tribunal Internacional de Justiça já teve ocasião de expressar seu entendimento sobre o costume. Entre outras fórmulas, considerou que,

com o progresso da ciência e da tecnologia, as modificações verificam-se mais rapidamente, com repercussão no conceito de costume. Em outras palavras, o fator tempo, antes exigido para a sua formação, perdeu importância, cedendo à *opinio juris*, a tal ponto que surge a expressão, antes inusitada, de direito internacional consuetudinário instantâneo. Sem endossar essa noção, é lícito dizer que, desde que se comprove que “determinada prática é conseqüente e generalizada, nenhuma duração é requerida, uma prática prolongada não é necessária”, como admite Ian Brownlie⁶⁵.

As regras consuetudinárias admitem sujeitos de Direito Internacional que não sejam os Estados e as Organizações Internacionais⁶⁶. Os comportamentos das organizações não-governamentais, dos movimentos de libertação nacional e de secessão e mesmo das sociedades transnacionais podem dar origem a normas consuetudinárias, na condição de não colidirem com uma posição expressa dos sujeitos *maiores* do direito internacional.⁶⁷

Considera-se atos dos Estados os que são praticados por seus órgãos, com incidência nas Relações Internacionais⁶⁸. Ou seja, pode-se estender esta interpretação aos novos sujeitos contemporâneos do Direito Internacional, quais sejam, *os entes subnacionais*, como órgãos do Estado que praticam Relações Internacionais, gerando efeitos internacionais.

⁶⁴ Luis Cezar Ramos Pereira. “Costume Internacional (Gênese do Direito Internacional)”. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p.150.

⁶⁵ Tribunal Internacional de Justiça, Caso Plataforma Continental do Mar do Norte (North Sea Continental Shelf), entre Alemanha, Dinamarca e Países Baixos, julgado aos 20 de fevereiro de 1969.

⁶⁶ Dinh *et al.*, *op.cit.*, 2003, p. 333.

⁶⁷ *Ibid.* p. 333.

⁶⁸ *Ibid.* p. 331.

Quanto à repetição do precedente no tempo, considera-se a uniformidade do ato como característica do costume, enquanto o período de tempo e a reiteração vêm arrefecendo como critério.

No Parecer relativo à participação da cidade de Dantzig na Organização Internacional do Trabalho (OIT)⁶⁹, o Tribunal Permanente de Justiça Internacional, antecessora do atual Tribunal Internacional de Justiça, em 1930, admitiu como regra costumeira uma prática remontando a apenas 10 anos de duração⁷⁰. Isso porque a cidade livre de Dantzig havia se constituído por uma Convenção com a Polônia, em 9 de novembro de 1920. Neste parecer, a Corte admite a cidade livre de Dantzig como parte, com capacidade para apresentar consulta à jurisdição internacional. Resta claro, ao longo do parecer, que a cidade livre de Dantzig tem direitos na seara internacional, mas não tem deveres, o que leva a Corte a declarar que a cidade livre de Dantzig não estava apta a atuar tal e qual um “Estado-parte” na OIT. O caso revela que já em 1930 se admitia a discussão acerca da *personalidade jurídica incompleta*.

Se a discussão ainda se faz atual significa que o tema pouco evoluiu no âmbito do Direito Internacional. No Caso Plataforma Continental do Mar do Norte, o Tribunal Internacional de Justiça considerou que o fato de apenas ter decorrido um breve lapso de tempo não constitui em si mesmo um impedimento à formação de uma nova regra de direito internacional consuetudinário⁷¹.

A repetição do precedente no espaço é fundamental para a classificação do costume. Afirma-se que há regras costumeiras gerais (universais) e regras costumeiras regionais. Não existe, porém, regra costumeira unânime. Pode haver práticas gerais⁷², no sentido de generalizadas, o que parece ser o caso do fenômeno da internacionalização dos entes subnacionais.

Outro elemento inerente ao costume é a exigência da *opinio juris*, qual seja a convicção de que se age em conformidade a uma obrigação jurídica. Todos os

⁶⁹ Conforme a análise do caso no Tribunal Permanente de Justiça Internacional, série B, nº 18. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/pcij/series-b.php?p1=9&p2=2>. Acesso em: 20/07/2012.

⁷⁰ Dinh *et al*, *op.cit.*, 2003, p. 335.

⁷¹ Caso Plataforma Continental do Mar do Norte, Rec. 1969, p. 43, Dinh *et al*, *op.cit.*, 2003, p. 335.

⁷² Dinh *et al*, *op.cit.*, 2003, p. 335.

sujeitos podem contribuir para a constituição da *opinio juris*, inclusive as pessoas privadas⁷³.

1.1.3. Os princípios gerais de direito

Trata-se de fontes autônomas de direito internacional a buscar sempre que não se encontrem respostas nos tratados e nas regras costumeiras, constituindo, portanto, fonte supletiva⁷⁴. A contínua aplicação de determinados princípios de direito interno pode, com o tempo, consagrá-los como princípios de Direito Internacional, não mais supletivos. Não sendo, naturalmente, o momento da passagem de uma esfera do jurídico a outra facilmente identificável, permanece a confusão entre as duas categorias. Tal confusão é ainda agravada pelo fato do Tribunal Internacional de Justiça não proceder à distinção quando aplica princípios gerais⁷⁵.

Os princípios gerais de direito já compilados e referendados pela jurisprudência internacional podem ser assim esquematizados:

Tabela 1. Princípios Gerais de Direito

Princípios atinentes à concepção geral do direito	É vedado o abuso do direito Os sujeitos devem agir de boa-fé Ninguém pode se beneficiar de seu próprio erro Toda violação de um compromisso implica a obrigação de reparação do prejuízo dela resultante A segurança jurídica deve ser preservada, com o respeito da confiança legítima Princípio de preservação do patrimônio comum da humanidade (meio ambiente, fundos marinhos)
Princípios de caráter contratual aplicado aos tratados	A interpretação deve buscar o resultado pretendido pela regra (efeito útil) Princípios relativos aos vícios de consentimento e à interpretação Força maior
Princípios referentes ao contencioso da responsabilidade internacional	Princípio da reparação integral do prejuízo (danos emergentes e lucros cessantes) Juros moratórios

⁷³ Conforme decisão de 24/03/1982, de um tribunal arbitral sediado em Paris, instituído para resolver controvérsia entre o governo do Estado do Kuwait e a empresa americana American Independent Oil Company (Aminoil), *Ibid.* p. 338.

⁷⁴ Nasser. *op.cit.*, 2005, p. 66-67.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 67.

	Exigência de uma relação de causa e efeito entre o fato gerador da responsabilidade e o prejuízo sofrido
Princípios do procedimento contencioso	Autoridade de coisa julgada Ninguém pode ser juiz e parte Igualdade das partes Respeito dos direitos de defesa
Princípios concernentes ao respeito do indivíduo	Proteção aos direitos fundamentais Proteção específica dos direitos dos agentes públicos

Fonte: elaborado por Ricardo Seitenfus e Deisy Ventura⁷⁶ com base na obra de Dinh, Dailler e Pellet⁷⁷.

Além destes princípios há, igualmente, os princípios gerais do Direito Internacional, quais sejam: a continuidade do Estado, o respeito à independência estatal e à autodeterminação dos povos, a cooperação internacional, a primazia do tratado internacional sobre a lei interna e o esgotamento dos recursos internos.

Os princípios gerais de Direito Internacional que se aplicam ao tema dos entes subnacionais são, prioritariamente, o *princípio de autodeterminação dos povos* e o *princípio de cooperação internacional*.

1.1.3.a. Princípio da autodeterminação dos povos

Sobre o princípio de autodeterminação dos povos, a Carta das Nações Unidas, em seu artigo 1º, afirma:

2. Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal;

O Pacto internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos afirmam, ambos em seu artigo 1º:

§1º Todos os povos tem direito à autodeterminação. Em virtude desse direito, determinam livremente seu estatuto político e asseguram livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural;

⁷⁶ Seitenfus e Ventura. *op.cit.*, 2006, p. 61-62.

⁷⁷ Dinh *et al*, *op cit.*, 2003, p. 359-360.

A comunidade internacional delimitou restritivamente as entidades humanas suscetíveis, como povos, a invocar o *direito à autodeterminação* contra os Estados preexistentes. O direito à independência é atribuído aos povos submetidos a uma subjugação, a uma dominação e a uma exploração estrangeira, segundo a resolução 1514 (XV) da Assembleia Geral das Nações Unidas de 14 de dezembro de 1960. De acordo com este texto, a ONU reconhece “o fervoroso direito pela liberdade em todos os povos dependentes e o papel decisivo de tais povos na conquista de sua independência”, e se mostra “consciente dos crescentes conflitos que surgem do ato de negar a liberdade a esses povos e de impedi-la, o qual constitui uma grave ameaça à paz mundial”.

A ONU reconhece ter um importante papel “como meio de favorecer o movimento em prol da independência em territórios ocupados e em territórios não autônomos” e afirma que “é preciso pôr fim ao colonialismo e a todas as práticas de segregação e discriminação que o acompanham,”. Enfim, ainda, “o direito inalienável à liberdade absoluta, ao exercício de sua soberania e à integridade de seu território nacional”. E ainda que:

deverá cessar toda ação armada ou toda e qualquer medida repressiva de qualquer índole dirigida contra eles, e deverá respeitar-se a integridade de seu território nacional.

toda tentativa encaminhada a quebrar total ou parcialmente a unidade nacional e a integridade territorial de um país é *incompatível com os propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas.*
(grifou-se)

Tal fórmula exige uma definição complementar: se o caráter geograficamente separado e étnica ou culturalmente distinto de um território são indícios desta situação, somente a existência de um regime político, jurídico ou cultural discriminatório constitui um critério certo de não-autonomia; a população do território considerado é, por conseguinte, um povo colonial vocacionado para a independência⁷⁸.

⁷⁸ Dinh *et al. op.cit.*, 2003, p.533.

Aplica-se tal princípio em situações muito específicas que envolvam os entes subnacionais, podendo-se apontar alguns movimentos separatistas, independentistas ou secessionistas no Quebec, na Catalunha, na Chechênia, nos territórios palestinos, no Kosovo, entre outros, que invocam o princípio da autodeterminação dos povos como um argumento de construção da legitimidade de sua personalidade jurídica internacional.

Tais movimentos separatistas não se confundem com os movimentos de libertação nacional, tais como a Organização para Libertação da Palestina (OLP), o Exército Republicano da Irlanda (IRA), o Movimento de Libertação Nacional Basco (ETA) e a Força Armada Revolucionária da Colômbia (FARC), que são reconhecidos como sujeitos de Direito Internacional por sua capacidade de negociação, representatividade e por se responsabilizarem internacionalmente por seus atos.

A Catalunha, por exemplo, passa por um processo de consolidação paulatina de sua independência. Atualmente, tem como objetivo organizar um referendo popular para que o povo catalão vote a favor ou contra a independência⁷⁹. Nesse interregno, o Parlamento catalão votará uma declaração de soberania da Catalunha⁸⁰. Trata-se do primeiro passo para a realização de um referendo sobre a independência. Segundo a proposta, a Catalunha será proclamada como um “sujeito político e jurídico soberano”, devendo constituir um novo Estado.

O princípio de auto-determinação dos povos pode ser verificado logo no preâmbulo do texto:

O povo da Catalunha, ao longo de sua história, *tem manifestado democraticamente sua vontade de autogovernar-se*, com o objetivo de contribuir para o progresso, ao bem-estar e à igualdade de oportunidades de todos os cidadãos, e reforçar a cultura própria e a identidade coletiva.

O autogoverno da Catalunha se fundamenta também nos direitos históricos do povo catalão, em suas instituições seculares e na tradição jurídica catalã.

⁷⁹ Conforme a Resolução nº 17/X do Parlamento da Catalunha, sobre o início de um diálogo com o Governo do Estado para fazer possível a celebração de uma consulta sobre o futuro da Catalunha. Tram. 250-00226/10nº da Generalitat de Catalunya. Disponível em: <http://www.parlament.cat/web>. Acesso em: 20/10/2013.

⁸⁰ Conforme a Resolução nº 5/X do Parlamento de Catalunha, pela que se aprova a Declaração de soberania e do direito de decidir do povo da Catalunha Tram. 250-00059/10 i 250-00060/10. Disponível em: <http://www.parlament.cat/web>. Acesso em: 20/10/2013.

Durante todo o século XX *a vontade de autogovernar-se* das catalãs e dos catalães foi uma constante.

De acordo com *a vontade majoritária expressa democraticamente pelo povo da Catalunha*, o Parlamento da Catalunha acorda iniciar o processo para tornar efetivo o exercício do direito a decidir seu futuro político coletivo, de acordo com os seguintes princípios. (grifou-se)

Sublinha-se ainda que “as dificuldades e recusas por parte das instituições do Estado espanhol comportam uma negativa radical à evolução democrática da vontade coletiva do povo catalão”⁸¹.

A partir de junho de 2013, a Catalunha tem representantes próprios na Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), sob supervisão do Governo espanhol⁸². Nos termos desse acordo, os representantes do Governo catalão, nomeados com o aval do Governo central, poderão intervir pontualmente em domínios como a educação, a cultura, as ciências sociais, as ciências naturais e a comunicação. Não se trata de uma presença direta e à margem da Espanha, nem nos moldes do estatuto do Quebec, que, desde 2006, conta com um representante permanente integrado na delegação canadense⁸³.

Esta adesão à UNESCO representa um pequeno passo para a independência, apesar de a perspectiva de uma Catalunha independente não suscitar o menor entusiasmo na Europa⁸⁴, pois vários países – entre os quais a Romênia, a Bélgica, Chipre, a Itália, a Eslováquia e o Reino Unido – receiam que tal evolução possa estimular os movimentos separatistas no interior dos respectivos territórios.

⁸¹ Conforme a Resolução nº 5/X do Parlamento de Catalunha, pela que se aprova a Declaração de soberania e do direito de decidir do povo da Catalunha Tram. 250-00059/10 i 250-00060/10. Disponível em: <http://www.parlament.cat/web>. Acesso em: 20/10/2013.

⁸² A notícia surge na sequência da assinatura, em 3 de junho, em Paris, de um acordo entre a diretora da UNESCO, Irina Bukova, e o presidente do governo regional catalão, Artur Mas.

⁸³ Disponível em: <http://www.presseurop.eu/pt/content/news-brief/3853611-catalunha-com-assento-na-unesco>. Acesso em: 20/10/2013.

⁸⁴ Bruselas confirma que Cataluña saldrá de la Unión Europea si se independiza. Disponível em: <http://www.abc.es/espana/20130916/abci-almunia-cataluna-201309161045.html>; Bruselas cierra las opciones sobre el futuro europeo de un Estado catalán. Disponível em: http://politica.elpais.com/politica/2013/09/16/actualidad/1379358339_203516.html. Ou, por outro lado, Almunia: una Cataluña independiente no quedaría forzosamente fuera de la EU. Disponível em: http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/10/24/catalunya/1351073577_492322.html; Mas se aferra al espejismo de una Cataluña fuera de la UE, pero con el euro. Disponível em: http://politica.elpais.com/politica/2013/09/19/actualidad/1379620052_367812.html. Acessos em: 20/10/2013. Sobre a participação dos entes subnacionais no processo de integração europeu, vide a parte II desta tese.

1.1.3.b. Princípio da cooperação internacional para o desenvolvimento

A cooperação internacional é conceituada como toda relação entre atores internacionais orientada à mútua satisfação de interesses ou demandas, mediante a utilização complementar de seus respectivos poderes no desenvolvimento de ações coordenadas e/ou solidárias.⁸⁵

As razões que favorecem a cooperação são:

1. A existência de objetivos, interesses e necessidades similares ou complementares entre as partes;
2. Distribuição equitativa de custos, riscos e benefícios entre as partes;
3. Confiança no fato de que a outra parte cumprirá com suas obrigações;
4. As interações se desenvolvem em termos de reciprocidade e confiança mútuas.⁸⁶

No entanto, a *relação de equilíbrio* que faz parte da noção de cooperação nem sempre ocorre na realidade, eis que nem todas as relações de cooperação levam em conta o *conceito de igualdade ou do equilíbrio*. Há que se considerar a desigualdade e o desequilíbrio nas Relações Internacionais, mormente porque a igualdade é um conceito fictício, criado com a paz de Westfalia, em 1648. Assim, há que se considerar que a cooperação não se confunde com a ajuda:

de modo bastante geral, a ajuda traduz-se como uma via de mão única, ao passo que a cooperação pode ser representada por uma via de mão dupla. Ajudar é fornecer, prover, prestar auxílio; do outro lado, o verbo vai para a voz passiva: ser ajudado. Diferentemente, cooperar é, como visto, trabalhar em conjunto; do outro lado, o verbo permanece inalterado: cooperar⁸⁷.

Deve-se destacar que, longe de ser uma característica da cooperação internacional, a *desigualdade* foi um elemento propulsor da cooperação internacional, que originalmente não se distinguia do conceito de ajuda. As políticas de ajuda externa e a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento foram elementos

⁸⁵ Rafael Caldach, “Relaciones Internacionales” Madrid: Ciencias Sociales, 1991, p. 88.

⁸⁶ Kalevi Holsti, J. “International Politics, a Framework for Analysis”. Englewood Cliffs : Prentice Hall, 1995, p. 494.

⁸⁷ Marco Aurélio Antas Torronteguy, “Cooperação Internacional”. in: *Captura Críptica: Revista discente do Curso de Pós-Graduação em Direito*. nº2, v.1. Florianópolis: UFSC, 2009, pp.633-645, p. 636.

constitutivos do sistema internacional do pós-guerra. Antes de 1945, as políticas de ajuda não existiam como tais⁸⁸.

A natureza jurídica da cooperação apresenta-se na Carta das Nações Unidas, que, em seu artigo 1º expressa que a importância da cooperação se deve para “resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”.

O capítulo IX da Carta das Nações Unidas sob o título “Cooperação Internacional Econômica e Social”, lança as diretrizes, a finalidade e os objetivos da cooperação internacional. Neste diapasão, o artigo 55 da Carta afirma que a finalidade da cooperação é “criar condições de estabilidade e bem estar necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos”. Para tanto, o mesmo artigo afirma que as Nações Unidas favorecerão:

- a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social;
- b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; e
- c) o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

O artigo 56 deixa claro que tais objetivos serão alcançados porque todos os membros da organização se comprometem a agir em cooperação com esta, em conjunto ou separadamente. Ou seja, os Estados cooperam com a ONU em grupo, ou isoladamente, sozinhos, a depender da causa e da adesão à causa. Mas o interessante é que todos, ao firmarem ou aderirem à Carta da ONU, se comprometem a *cooperar em prol da cooperação*.

O fenômeno da cooperação internacional fomentou diretamente a participação de novos atores das Relações Internacionais no cenário internacional. Na realidade, a

⁸⁸ José Antonio Sanahuja: “Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional”, in: *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio*. Manuel Gómez Galán y José Antonio Sanahuja (coords.). Madrid, CIDEAL, 2001, pp. 51-128 *apud* Ayllón, op.cit. , 2007, p. 34.

cooperação internacional foi um instrumento, uma forma de enquadramento de vários atores internacionais em uma nova sistemática (quer em prol do desenvolvimento, quer não). Assim, a paradiplomacia mescla-se a este contexto. Os governos subnacionais utilizam-se da ferramenta da cooperação internacional como forma de atuação no tabuleiro internacional.

A relação de cooperação internacional pode ser identificada pelos seguintes elementos:⁸⁹

1. A percepção de que dois ou mais interesses coincidem e podem ser alcançados por ambas as partes simultaneamente;
2. A expectativa de uma das partes de que a atuação da outra parte ou das outras partes, caso a cooperação seja multilateral, ao invés de alcançar seus próprios objetivos, a ajuda a realizar seus interesses e valores;
3. A existência de um acordo (expresso ou tácito) sobre os aspectos essenciais das transações ou das atividades a serem realizadas;
4. A aplicação de regras e pautas (protocolos de atuação) que dominarão as futuras transações;
5. O desenvolvimento das transações ou atividades para o cumprimento do acordo.

Há várias classificações possíveis sobre as categorias das relações de Cooperação Internacional, a depender das formas e instrumentos de cooperação política, econômica, técnica e a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

Segundo seu conteúdo, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento poderá ter caráter geral ou setorial, orientada para o sistema de tomada de decisões conjuntas, ao estabelecimento de normas internacionais ou de caráter operacional, à implantação de medidas ou programas concretos de desenvolvimento. Também poderá ser, segundo seu grau de institucionalização, de caráter informal ou orgânico, ocorrendo no seio das Organizações Internacionais ou como consequência de sua atividade. Segundo o número de participantes poderá ser bilateral, multilateral ou triangular⁹⁰.

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, como instrumento utilizado por diversos atores do sistema internacional se caracterizou, através de sua trajetória, por tentar conseguir uma ampla gama de objetivos, que podem ir desde

⁸⁹ Holsti, *op.cit.*, 1995, p. 494.

⁹⁰ Ayllón, *op.cit.* 2007, p. 33.

propósitos desenvolvimentistas e solidários, até aqueles de caráter político, econômico ou geoestratégico⁹¹.

Afirma-se, portanto, mediante a interpretação do fenômeno da cooperação internacional, que somente a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento seria compatível com o que se pode denominar por “princípio” ou princípio de Direito Internacional. Isso porque o componente “*desenvolvimento*” atribui características específicas ao fenômeno da cooperação internacional, qualificando-o distintamente, envolvendo um *sentido maior para a cooperação*.

Quando o propósito da cooperação é o de desenvolver determinado Estado em uma área específica, ou uma região, ou uma localidade, há que se avaliar previamente os impactos desse desenvolvimento para a sociedade. Os resultados não devem deixar dúvidas sobre as melhorias estruturais e sociais em questão.

Na base da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento deveriam constar critérios como a *equidade e a solidariedade internacional*. Contudo, com muita frequência, o critério de *interesse mútuo* constitui uma componente real da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Há outros critérios dignos de consideração como a *co-responsabilidade* entre o Norte e o Sul, a necessária relação de associação que deveria reger o estabelecimento de prioridades, o consenso nas metas e a participação das populações beneficiadas pelos programas e projetos ou, ainda, a urgente incorporação de elementos como a apropriação para que os grupos sociais implicados sintam as atividades da cooperação como próprias.

Outro aspecto indissociável do estudo da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento é a existência de uma certa *condicionalidade na ajuda internacional*⁹², ou seja, um componente que implica “dar algo em troca para que se cumpram determinados requisitos ou condicionalidade”. Estas condicionalidades que devem cumprir os países do Sul podem estar relacionadas a critérios políticos, de boas práticas econômicas, de respeito aos Direitos Humanos, entre outros⁹³.

⁹¹ Lallande. *op.cit.*, 2005, p. 25.

⁹² Sobre o tema das condicionalidades da cooperação internacional para o desenvolvimento ver: Lallande. *op.cit.*, 2005.

⁹³ Segundo Ayllón, *op.cit.*, 2007, p. 36-37.

Analisa-se, nesta tese, que a atuação internacional dos entes subnacionais se vale de ambas as vertentes da cooperação internacional. Quando o ente subnacional realiza a *cooperação internacional descentralizada horizontal*, ou seja, quando não há envolvimento de “ajuda financeira” na cooperação, ele comumente não estará utilizando a cooperação como sinônimo de *ajuda internacional*, mas sim, a vertente de *equidade e solidariedade entre as partes*. Isso ocorre porque há uma colaboração mútua, na qual todas as partes envolvidas tem interesse e ganham com a cooperação. Trata-se de um processo comumente chamado de *cooperação win-win*.

Quando o ente subnacional realiza a *cooperação internacional descentralizada vertical*, ou seja, quando há a transferência de recursos financeiros, percebe-se a presença de uma cooperação na qual a *ajuda internacional* está presente. Aqui se vê a *cooperação internacional para o desenvolvimento* com mais nitidez.

As principais características do sistema internacional de cooperação internacional para o desenvolvimento são a) *Seu caráter discricionário*, pois não existe nenhuma obrigação para que os países ofereçam ajuda ao desenvolvimento. Como consequência, a ajuda se outorga de forma gratuita, a quem se quer, sob a forma que se queira e quando se queira. A base do sistema de cooperação se assenta, “sobre a livre vontade dos doadores⁹⁴”; b) *Sua pluralidade*, pois existem numerosas organizações de diversas índoles; c) *Sua especialização*, pois muitas trabalham com setores específicos da população (infância, juventude, mulheres, indígenas) ou em âmbitos nos quais a especialização funcional e a experiência acumulada são um valor agregado (educação, trabalho, meio ambiente); d) *Sua descentralização*, pois ainda que o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE funcione como organismo que coordena as políticas de cooperação de seus países membros, não existe uma autoridade central, ou hierarquicamente superior que aglutine, organize ou imponha algum tipo de obrigatoriedade ou sanções nas políticas de ajuda ou em sua ausência; e) *Seu caráter histórico*, pois somente se compreende quando se leva em consideração o contexto em que surge, como se desenvolve em função da evolução das relações internacionais, além do seu alcance, conforme os discursos predominantes em cada época sobre o desenvolvimento e sobre as tendências que

⁹⁴ José Antonio Alonso, “Eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones”, in: *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 72, 2005/2006, pp. 19-32. Disponível em <http://www.cidob.org>. Acesso em: 10/07/2012.

podem ser observadas fazendo um atento acompanhamento aos foros e consensos nos quais se articulam, por exemplo, no seio das Nações Unidas⁹⁵.

Durante a Reunião do Fórum Econômico Mundial de 2009, a ONU apresentou um novo discurso a respeito da participação dos governos locais em prol do bem global:

nossos tempos demandam uma nova definição de liderança – liderança global. Tempos que requerem uma *nova constelação de cooperação internacional* – governos, sociedade civil, e o setor privado, trabalhando conjuntamente pelo bem global, coletivo. ⁹⁶ (grifou-se)

A partir dos conceitos de Cooperação Internacional e de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, foi elaborada uma tipologia sobre a Cooperação Internacional Descentralizada que figura na Parte II, capítulo 3, item 3.2.2 e 3.2.3 desta tese.

1.1.4. As Convenções Internacionais: uma análise sobre a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados

Segundo o artigo 6º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969 em vigor, somente o Estado tem capacidade para concluir tratados.

PARTE II
CONCLUSÃO E ENTRADA EM VIGOR DE TRATADOS
Seção I
Conclusão de Tratados
Art. 6º. Capacidade dos Estados para concluir tratados.
Todo Estado tem capacidade para concluir tratados.

Já o artigo 6º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou Entre Organizações Internacionais de 1986 que versa sobre a capacidade das Organizações Internacionais em concluir tratados, afirma que tal capacidade para concluir tratados é regida pelas regras da própria Organização, revelando certa amplitude em relação à Convenção de 1969.

⁹⁵ Segundo Ayllón, *op.cit.*, 2007, p. 38.

⁹⁶ Ban Ki Moon, Discurso realizado em Davos, Suíça, aos 29 de Janeiro de 2009.

Os sujeitos de Direito Internacional que detêm a personalidade jurídica internacional, tais como os Estados e Organizações Internacionais, possuem a capacidade para celebrar tratados. Aos indivíduos falta especificamente a capacidade para celebrar tratados. Contudo, podem atuar como sujeitos ativos e passivos na seara internacional, em seus âmbitos restritos (tribunais específicos tais como os de Direitos Humanos e os Penais). Ou seja, sua falta de capacidade para celebrar tratados não lhes tira a qualidade de sujeito de Direito Internacional, detentores de uma personalidade jurídica internacional.

Os trabalhos preparatórios à Convenção de 1969 apresentaram várias versões textuais que incluíam a problemática atinente aos Estados federais e seus Estados federados na conclusão dos tratados. Assim, a Comissão de Direito Internacional debateu muito acerca da redação do mencionado artigo 6º. Chegou-se à conclusão de que embora os Estados federais possam autorizar Estados federados a celebrar atos internacionais regidos pelo Direito Internacional, estes atuariam como “órgãos do Estado”.

As discussões levaram em conta a possibilidade de se abordar temas concernentes às outras esferas do Direito, tais como o direito constitucional e o direito administrativo, fugindo do escopo do Direito Internacional. Ao mesmo tempo, a Comissão não queria definir “Estado” como um conceito de direito interno.

Chegou-se a várias conclusões que não figuram no texto final da Convenção mas são importantes para o estudo em questão. Trata-se de conclusões, convencimentos, propostas normativas que não podem ser desconsideradas devido a seu valor e ao prestígio de sua elaboração por juristas renomados.

Nesse sentido, em primeiro plano, ressalta-se a redação do Artigo 1º da proposta de convenção elaborada em 1962⁹⁷.

Conclusão, entrada em vigor e registro dos tratados
TEXTO DO PROJETO DE ARTIGOS, COM COMENTÁRIOS
CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES GERAIS

⁹⁷ Documento A/CN.4/144: Primeiro informe sobre o direito dos tratados, por Sir Humphrey Waldock, Relator Especial. Anuário da Comissão de Direito Internacional: Documentos do décimo quarto período de sessões, incluindo-se o informe da Comissão para a Assembleia Geral, 1962, vol. II, Nova York: Nações Unidas, 1964, pp. 31-97.

Artigo 1º

Aos efeitos dos presentes artigos, as expressões seguintes se entenderão no sentido que se segue:

a) Entende-se por “acordo internacional” todo acordo destinado a reger-se pelo direito internacional e concluído entre dois ou mais Estados *ou outros sujeitos de direito internacional dotados de personalidade internacional e com capacidade para celebrar tratados conforme as normas que se estabelecem mais adiante no artigo 3º.*

b) Entende-se por “tratado” todo acordo internacional consignado por escrito em um instrumento único ou em dois ou mais instrumentos conexos, seja qual for sua designação particular (tratado, convenção, protocolo, pacto, carta, estatuto, ata, declaração, troca de cartas de concordata, minuta aprovada, memorando de acordo, modus vivendi ou qualquer outra denominação)

c) Entende-se por “parte” *todo Estado ou outro sujeito de direito internacional, dotado de personalidade internacional e com capacidade para celebrar tratados conforme as normas indicadas mais adiante no artigo 3º, que tenha executado atos em virtude dos quais tenha sido consentido definitivamente ficar obrigado por um tratado em vigor; entende-se por “parte presumida” todo Estado ou outro sujeito de direito internacional que haja cumprido os requisitos necessários para ser “parte” em um tratado que ainda não entrou em vigor. (grifou-se)*

Trata-se de uma proposta de artigos muito mais abrangente, por acolher os outros sujeitos de Direito Internacional dotados de capacidade para celebrar tratados, ou seja, a quem seja garantido o *treaty making power*. Como se não bastasse, o item c do mesmo artigo reforça a ideia da condição de parte do tratado, *reinserindo a figura do Estado ou outro sujeito de Direito Internacional*. Ou seja, a proposta de elaboração dos artigos da convenção que originou os paradigmas do Direito Internacional hodierno eram muito mais condizentes com a realidade atual do que a convenção que entrou efetivamente em vigor.

Em 1962, os juristas puderam vislumbrar um mundo globalizado, recém saído de duas grandes guerras, sob os auspícios de uma nova Organização Internacional que garantiria a paz mundial e de um novo Tribunal Internacional de Justiça que garantiria o direito igual a todos. Daí a proposta ter se fundado em estudos específicos sobre as diferenças dos Estados, se unitários ou federais, e ter fulcro na capacidade efetiva das partes de celebrar tratados, conferida, individualmente, por seus Estados. Daí advém o respeito pautado pela diferença existente entre os Estados, e não pelo ultrapassado princípio westefaliano fictício da igualdade formal.

Segundo a proposta de redação que viria a ser o artigo 3º do mesmo projeto, vislumbra-se que o relator realmente se dedica à questão inerente à capacidade e ao respeito à integridade do Estado.

Artigo 3º

Capacidade para ser parte em tratados

1. Possui capacidade em direito internacional (termo que, ora em diante se denominará “capacidade internacional”) para ser parte em tratados, todo Estado independente, seja um Estado unitário, uma federação ou outra forma de união de Estados, assim como *outro sujeito de direito internacional dotado dessa capacidade em virtude de um tratado ou do costume internacional.*

2. a) No caso de uma federação ou de outra união de Estados, possui, em princípio, exclusivamente, a capacidade internacional para ser parte em tratados o Estado federal ou a união. *Como consequência, se a constituição de uma federação ou união confere a seus Estados constitutivos o poder de celebrar diretamente acordos com Estados estrangeiros, o Estado constitutivo só exerce normalmente este poder em seu carácter de órgão do Estado federal ou união, segundo o caso.*

b) Não obstante, pode ter capacidade internacional para ser parte em tratados um Estado constitutivo de uma federação ou união, ao qual se houver conferida a constituição do poder de celebrar diretamente acordos com Estados estrangeiros:

i) se é Membro das Nações Unidas, ou

ii) se o Estado federal ou a união e outro Estado contratante ou outros Estados contratantes reconhecem que possuem uma personalidade internacional própria.

3. a) No caso de um Estado dependente, cujas relações internacionais tenham sido confiadas à gestão de outro Estado, a capacidade internacional para celebrar tratados que afetem a tal Estado dependente, corresponde ao Estado responsável pela gestão de suas relações internacionais, salvo nos casos mencionados no inciso b).

b) Um Estado dependente pode, não obstante, ter capacidade internacional para celebrar tratados sempre e na medida em que:

i) os acordos ou acertos entre esse Estado e o Estado responsável pela gestão de suas relações externas lhe reservem o poder de celebrar tratados em nome próprio; e

ii) as demais partes contratantes aceitem a participação desse Estado no tratado em seu nome próprio e, separadamente, do Estado que seja responsável pela gestão de suas relações internacionais.

4. Também possuem capacidade internacional para ser parte nos tratados as organizações e os organismos internacionais que tiverem uma personalidade jurídica independente em relação ao direito internacional, sempre e na medida em que essa capacidade para celebrar tratados seja expressa, ou esteja forçosamente implícita, no instrumento ou nos instrumentos em que se prescreve a constituição e as funções da organização ou organismo do qual se trata. (grifou-se)

Ainda, como se pode depurar, a qualidade de órgão da Federação ou da União fica assegurada. Contudo, o relator propõe uma solução para os casos em que os Estados constitutivos de um Estado unitário ou Federal tenham a capacidade

jurídica constitucional para celebrar tratados: quando houver o reconhecimento das Nações Unidas, ou melhor, quando este ente subnacional for membro da ONU, ou se houver o reconhecimento de outros Estados contratantes em relação à personalidade jurídica própria do ente subnacional.

De acordo com a redação do novo artigo 3º proposto pela Comissão de Direito Internacional, em 1965⁹⁸, houve uma alteração como fruto de várias controvérsias suscitadas pelos Estados nos debates. A nova redação ficaria assim:

Artigo 3º

Capacidade para celebrar tratados

1. Possuem capacidade para celebrar tratados, de acordo com o direito internacional, *os Estados e demais sujeitos de direito internacional.*
2. *Em um Estado federal, a capacidade dos Estados-membros da união federal para celebrar tratados dependerá da constituição federal.*
3. No caso das organizações internacionais, a capacidade para celebrar tratados dependerá da constituição da organização de que se trate. (grifou-se)

Contudo, o Relator especial⁹⁹ afirma em seus comentários que a redação do artigo 3º ofereceu muita dificuldade à Comissão. Tantos foram os recortes sofridos que ele pouco útil se tornaria, sendo melhor suprimi-lo por completo, a exemplo da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas de 1961, que omitiu toda referência à questão da capacidade. Neste sentido, o relator justifica que formulou as disposições detalhadas acerca da questão da capacidade por considerar a questão mais relevante no direito dos tratados. Devido aos vários interesses em jogo, a Comissão decidiu-se por limitar o projeto de artigos de tratados entre Estados.

Sobre a redação de 1965 decidiu-se, portanto, que inserir a questão referente aos Estados-membros de uma federação seria particularizar demais o escopo do artigo, e que inserir a dependência da Constituição federal seria avançar nos temas de direito interno dos Estados.

Refletiu-se neste momento a pendência de questões anteriores : a possibilidade de existência de outros sujeitos de Direito Internacional além do Estado, e o caráter de

⁹⁸ Anuário da Comissão de Direito Internacional. Atas resumidas da primeira parte do décimo sétimo período de sessões. Vol I, Nova York: Nações Unidas, 779ª Sessão. 1965, p. 24.

⁹⁹ O Relator especial de 1965 seguiu sendo o Sir. Humphrey Waldock.

sujeito de Direito Internacional dos Estados federados, bem como a decisão sobre sua natureza de órgãos do Estado.

Por conseguinte, a Comissão elaborou um novo texto¹⁰⁰ para o Artigo 3º, conforme segue:

Artigo 3º

Capacidade para celebrar tratados

1. Todo Estado possui capacidade para celebrar tratados.
2. *A capacidade dos Estados-membros de uma união federal para celebrar tratados depende da constituição federal.* (grifou-se)

Nesse sentido, cumpre salientar o entendimento do eminente jurista uruguaio e juiz do Tribunal Internacional de Justiça, o Prof. Jiménez de Aréchaga:

A questão referente a se um Estado-membro de uma união federal possui ou não capacidade para celebrar tratados não depende exclusivamente das disposições da constituição da união federal; há instituições de direito internacional, como o *reconhecimento*, cuja importância a esse respeito é fundamental.¹⁰¹ (grifou-se)

Ainda, sobre o caso brasileiro, ponderou, como exemplo, em suas considerações:

O Sr. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA disse que, se a Constituição do Brasil se reformasse para permitir aos Estados-membros da federação celebrar tratados, os demais Estados da comunidade internacional não estariam obrigados a respeitar literalmente a nova Constituição brasileira, mas, por sua vez, teriam a faculdade e a obrigação de determinar se, conforme o direito internacional, a letra da constituição corresponderia à realidade e pesquisariam se os Estados-membros são verdadeiros Estados independentes¹⁰².

Após reiteradas discussões sobre a capacidade de entes subnacionais celebrarem tratados, o Comitê de Redação da Comissão propôs uma nova versão para a redação do artigo 3º:

Artigo 3º

Capacidade para celebrar tratados

1. Todo Estado possui capacidade para celebrar tratados.

¹⁰⁰ Anuário da Comissão de Direito Internacional. Atas resumidas da primeira parte do décimo sétimo período de sessões. Vol I, Nova York: Naciones Unidas, 810ª Sessão. 1965, p. 255.

¹⁰¹ Anuário da Comissão de Direito Internacional. Atas resumidas da primeira parte do décimo sétimo período de sessões. Vol I, Nova York: Naciones Unidas, 810ª Sessão. 1965, p. 255.

¹⁰² Ibid.

2. Os Estados-membros de uma união federal podem deter a capacidade para celebrar tratados se esta capacidade for admitida pela constituição federal e dentro dos limites indicados na mesma¹⁰³.

Após todas estas modificações a Comissão de Direito Internacional redigiu uma nova versão para o mesmo artigo, que passou a ser artigo 5º, ainda contendo a regra geral e uma observação à capacidade de celebrar tratados dos entes subnacionais de uma federação, no caso de sua admissão na Constituição e dentro de seus limites.

Parte II. - Celebração e entrada em vigor dos tratados

Seção 1: Celebração dos tratados

Artigo 5º

Capacidade dos Estados para celebrar tratados

1. Todo Estado tem capacidade para celebrar tratados.

2. *Os Estados-membros de uma união federal poderão deter a capacidade para celebrar tratados se esta capacidade estiver admitida pela constituição federal e dentro dos limites indicados nesta*¹⁰⁴. (grifou-se)

Percebe-se, portanto, que a redação sustentou a dúvida sobre a natureza jurídica dos acordos celebrados pelas entidades federadas, ou seja, se os acordos celebrados pelas entidades federadas são acordos cobertos pelo Direito Internacional por possuírem subjetividade de Direito Internacional ou pelo direito interno, por atuarem como órgãos do Estado federal. Nestes termos, a interpretação que parece haver prevalecido foi a de que as entidades federadas atuam como órgãos do Estado.

Durante as discussões sobre a última redação do artigo mencionado a Comissão concordou com algumas regras, tais como: a inexistência de uma norma de Direito Internacional que limite os Estados a celebrar tratados; e que os Estados, em virtude de seu direito interno, é que devem estabelecer seus órgãos ou suas entidades para celebrar tratados¹⁰⁵.

¹⁰³ Anuário da Comissão de Direito Internacional. Atas resumidas da primeira parte do décimo sétimo período de sessões. Vol I, Nova York: Naciones Unidas, 816ª Sessão. 1965, p. 291-292.

¹⁰⁴ Anuário da Comissão de Direito Internacional: documentos da segunda parte do décimo sétimo período de sessões e do décimo oitavo período de sessões, incluindo-se os informes da Comissão para a Assembleia Geral (1966). Vol II, Nova York: Naciones Unidas, 1967, p. 196.

¹⁰⁵ Conclusões extraídas da obra de Susana Beltrán Garcia, "La regulación jurídica interna e internacional de los acuerdos exteriores de las colectividades regionales europeo-occidentales:

Sob este diapasão, os entes subnacionais foram considerados, por um lado, como unidades subordinadas ou dependentes de um Estado e, por outro, ficou claro que estavam habilitadas para celebrar acordos internacionais com o reconhecimento interno e com o reconhecimento dos Estados interessados.

A redação que realmente foi aprovada como a redação final da Convenção, que se tornou a Convenção de Viena de 1969, como é de notório conhecimento, suprimiu a cláusula relativa à capacidade das entidades federadas a celebrar tratados. Isso se deveu, como se pôde depurar da leitura dos debates sobre a construção da redação dos artigos da Convenção, a um certo receio dos Estados de estrutura federal, que viram naquele preceito uma fórmula de incentivar a ação internacional de seus Estados federados; “de fato, o temor dos Estados explica uma das razões mais poderosas do desaparecimento desta cláusula e não meras argumentações jurídicas”¹⁰⁶.

Os debates mais candentes ficaram por conta das discussões acerca da relação entre o Canadá e o Quebec. Os Estados Unidos declararam concordar com a primeira versão (original) do texto apresentado. Apesar de toda a pressão exercida pelo Canadá e da sua vitória em relação à supressão da segunda parte do artigo, os outros Estados não se opuseram frontalmente à capacidade de celebrar tratados por seus entes subnacionais.

1.1.5. A jurisprudência e a doutrina

A doutrina e a jurisprudência constituem meio auxiliar para a determinação das regras de direito.

Quanto à doutrina, trata-se de meio insuficiente para se criar direito¹⁰⁷. Ela não contém nem revela o direito aplicável, servindo simplesmente como um guia para a melhor adequação do caso à norma ou à melhor conduta a ser tomada pelo juiz.

especial referencia al caso español”. Tese de doctorado. Universidad Autònoma de Barcelona, 1998, p. 47.

¹⁰⁶ *Ibid*, p. 49.

¹⁰⁷ Nasser, *op. cit.* 2005, p. 63.

Foi, porém, amplamente utilizada nesta tese, para se trazer à baila as discussões que antecederam tanto a formulação da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, como já foi abordado, quanto a versão final do Projeto de Artigos sobre a Responsabilidade Internacional do Estado por Fatos Ilícitos de 2001.

Sobre a jurisprudência, não resta dúvida de que cada decisão jurisdicional é fonte do direito no sentido de produzir normas individuais e concretas, criando direitos e obrigações para as partes de uma controvérsia. Trata-se de uma aplicação relativa às partes e limitada ao caso em questão. Tal direito servirá como referência futura, embasando pleitos, nutrindo as contendas com julgados anteriores, no mesmo sentido, ou em sentido contrário.

Nesta tese, recorreu-se à jurisprudência que atine à questão dos entes subnacionais para revelar o cenário de insegurança jurídica que reside sobre o tema. A jurisprudência será alvo de análise no Capítulo 2 no que concerne à responsabilidade internacional e, ainda no Capítulo 3, para se analisar a responsabilidade dos entes federativos brasileiros.

1.2. OS ENTES SUBNACIONAIS COMO SUJEITOS DE DIREITOS

1.2.1. Os sujeitos parciais de Direito Internacional

Nada proíbe a coexistência de *sujeitos diversos de direito internacional* que se distinguem por estatutos jurídicos diferentes e uma personalidade jurídica mais ou menos afirmada.¹⁰⁸

O entendimento do Tribunal Internacional de Justiça, no parecer emitido no Caso Reparação dos prejuízos sofridos ao serviço das Nações Unidas, é de que os sujeitos de direito, num sistema jurídico, não são necessariamente idênticos quanto

¹⁰⁸ Dinh *et al*, *op.cit.*, 2003, p. 413.

à sua natureza ou ao alcance dos seus direitos e a sua natureza depende das necessidades da comunidade¹⁰⁹.

O conceito de sujeito de direito, em qualquer ordenamento jurídico, é o reconhecimento por ele operado dessas pessoas, indivíduos ou coletividades de indivíduos, ou mesmo outros fenômenos, que são titulares de direitos e obrigações¹¹⁰.

Subdivide-se os sujeitos do Direito Internacional em sujeitos de direitos e sujeitos de deveres. Corroborar-se uma classificação inovadora para um certo tipo de sujeitos: aqueles que detêm uma *subjetividade jurídico-internacional parcial*.¹¹¹ Tal classificação afirma que o Estado parcial converte-se em sujeito parcial de Direito Internacional para os Estados que os reconheceram. Assim,

pela regra geral, este reconhecimento somente será possível contanto com o assentimento do Estado federal, posto que normalmente é este que pode determinar a margem de autonomia de seus membros. Mas, excepcionalmente, poderá ocorrer de uma parte do Estado ampliar sua competência inclusive contra a vontade do conjunto, sendo reconhecido dentro dos limites por terceiros Estados como *sujeito parcial de Direito Internacional*¹¹². (grifou-se)

Em uma concepção oriunda do século retrasado, a ideia de parcialidade de sujeitos do Direito Internacional já existia:

Podemos afirmar que a *subjetividade jurídico-internacional parcial* dos Estados-membros seja a exceção. Ela somente se verifica quando há um título jurídico-internacional especial (tratado internacional ou reconhecimento constitutivo) que a institua, isso porque somente os Estados soberanos e a Igreja católica são sujeitos de Direito Internacional comum e que os demais não podem alcançar esta qualidade a não ser em virtude de uma regulação jurídico-internacional concreta. Daí se deduz que o reconhecimento de um Estado membro como *sujeito parcial de Direito Internacional* tem sempre caráter constitutivo: este estatuto será uma criação de reconhecimento e vemos que esta subjetividade jurídico-internacional, como qualquer outra, só é possível sobre a base do

¹⁰⁹ Tribunal Internacional de Justiça. Caso Reparação dos prejuízos sofridos ao serviço das Nações Unidas. Opinião consultiva de 11 de abril de 1949, p. 178.

¹¹⁰ Soares, *op.cit.*, 2002, p. 141.

¹¹¹ Verdross, *op. cit.*, 1969, p. 137-138.

¹¹² *Ibid.* p. 138.

Direito Internacional e nunca sobre a base de uma delegação, sempre derogável, de direito interno.¹¹³

Abre-se uma brecha legal, portanto, para a capacidade jurídica dos entes subnacionais por meio do *reconhecimento no âmbito do Direito Internacional*, como referido anteriormente.

Pode-se fazer a distinção de quais atores das Relações Internacionais são ou não sujeitos de Direito Internacional pelo viés da obrigação jurídica e não da responsabilidade:

Determinar se uma província, um cantão ou um *land* é sujeito de direito internacional, equivale a precisar se seu direito no plano internacional é distinto dos direitos cujo Estado federal seja o titular. Se esta diferença existir, o Estado membro é sujeito de direito internacional. Se, ao contrário, os direitos bem como as obrigações do Estado membro são, em todos os casos, os mesmos direitos e obrigações do Estado federal, o Estado membro será considerado somente um órgão do Estado federal, uma vez que todas as conseqüências jurídicas de seus atos diante do ordenamento jurídico internacional recairão sobre o Estado federal¹¹⁴.

Pode-se produzir uma relação de coordenação quando os membros da comunidade internacional, em acordos travados com uma entidade marginal (estes serão acordos que podem ser intitulados como acordos particulares, por se distinguirem dos tratados) estabelecerem normas, tendo-se em vista a regulação de uma situação recíproca. Neste caso, as normas estabelecidas passariam a fazer parte, indiscutivelmente, do direito internacional, em razão de sua forma de criação.

Afirma-se, portanto, que as relações jurídicas entre os sujeitos da comunidade internacional e uma entidade à margem podem ter a forma de uma relação de subordinação ou de coordenação. Tratar-se-á de uma relação de subordinação quando as normas forem provenientes do direito interno; e de uma relação de

¹¹³ Alf Ross, *apud*. Verdross, *op. cit.*, 1969, p. 138-139.

¹¹⁴ Barberis, *op. cit.*, 1983, p. 167-168.

coordenação quando as normas em questão provierem do próprio Direito Internacional.¹¹⁵

Outra forma de abordagem do tema é tratar os sujeitos parciais como *sujeitos não soberanos* de Direito Internacional. Afirma-se, nesse sentido, que quando se trata do problema da concepção do sujeito de Direito Internacional, levando-se em consideração o desenvolvimento e sua esfera de atuação sempre crescente, o Direito Internacional não conhece os limites quanto aos seus sujeitos¹¹⁶.

São sujeitos do Direito Internacional todos aqueles cuja atividade ou a faculdade de agir esteja regrada pela ordem jurídica internacional de uma forma direta, sem intermediação de outra ordem jurídica¹¹⁷. Assim, pode-se categorizá-los como sujeitos organizados e não-organizados, dividindo-os em sujeitos soberanos e não-soberanos, sendo os soberanos os Estados, e os não-soberanos, os sujeitos territoriais, que mais se aproximam aos Estados. Os sujeitos não-territoriais são aqueles que não possuem nem a soberania, nem o território.

Os sujeitos não soberanos, por sua vez, dividem-se em permanentes e transitórios ou temporários. As organizações *transitórias* são os insurgentes e os Estados beligerantes; na categoria de organizações *permanentes*: a cidade livre de Dantzig, a Cidade do Vaticano, os Domínios Britânicos, e as colônias que se governam livremente¹¹⁸.

A regra para o Direito Internacional é a subjetividade internacional do Estado, sendo a subjetividade internacional dos outros entes a exceção¹¹⁹, e o princípio da efetividade o prevalente quando se tratar de Estados e sujeitos transitórios não-soberanos.

Em relação aos sujeitos não-soberanos permanentes, o princípio da legitimidade preponderará sem exceção. A criação desses sujeitos, sua existência e a própria subjetividade dependem não do fato, mas do direito, que neste caso não se escora no direito costumeiro, mas no convencional.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 175-176.

¹¹⁶ Berezowski, *op.cit.*, 1938, p. 09.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 10.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 23.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 78.

As regras internacionais penetram com muito mais profundidade na vida interior dos sujeitos não soberanos do que nos Estados. Esta categoria de sujeitos depende mais do que os Estados das regras de Direito Internacional (os sujeitos transitórios não soberanos, do direito costumeiro; os sujeitos permanentes não soberanos, do direito convencional).¹²⁰

Não seria justo sustentar que os sujeitos não soberanos conservem seu papel passivo quanto à criação de regras internacionais, por oposição aos Estados que possuem um papel ativo nesta seara. Os sujeitos não soberanos podem ser retratados como elementos ativos pelo sistema internacional, mesmo em relação ao seu direito de concluir tratados.¹²¹

Afirma-se, no entanto, que os sujeitos não-soberanos não possuem um Direito Internacional próprio, justificando que sua atividade internacional se exerce sob as regras criadas pelos Estados, em princípio, e pelas relações interestatais¹²².

1.2.2. A capacidade jurídica internacional dos entes subnacionais

A personalidade é o instituto que individualiza o ente, sendo definida como aquilo que exprime o caráter próprio e designa a vida com independência, a vida *autônoma*.

Tal autonomia permeará todo o estudo referente à personalidade dos sujeitos de Direito Internacional. Assim, a autonomia e o auto-governo não implicam necessariamente que o território precise obter a mesma independência dos Estados soberanos¹²³. Quanto à abrangência do tema, a autonomia mantém-se para o Direito Internacional como um conceito útil, apesar de impreciso; estruturas

¹²⁰ *Ibid.* p. 79.

¹²¹ *Ibid.* p. 80.

¹²² *Ibid.* p. 82.

¹²³ Hurst Hannum; Richard B. Lillich "The concept of autonomy in International Law". *in: American Journal of International Law*. Washington: American Society of International Law, 1980, V. 74, N.4, p. 886.

políticas únicas e flexíveis devem ser desenvolvidas para responder a esta complexidade¹²⁴.

Para diminuir a instabilidade do conceito, uma série de condições refletem a autonomia, que, resumidamente, são:

1. Deve haver eleições e um poder legislativo próprio;
2. Deve haver um executivo próprio, eleito, dotado de responsabilidade geral pela administração e pela execução das leis locais, também deve ter o poder de adotar e implementar a normativa nacional, regional, federal;
3. Deve haver um judiciário local independente;
4. Pode haver incidência de poderes soberanos sobre matérias específicas;
5. Autonomia completa e governo próprio são compatíveis com acordos de divisão de poderes entre o governo central e o governo autônomo em algumas áreas.¹²⁵

Ora, percebe-se que os entes subnacionais são, portanto, dotados de autonomia, uma vez que preenchem todos os requisitos aventados.

Já a noção de *personalidade jurídica internacional* ainda não foi definitivamente formulada¹²⁶. Mesmo nos melhores trabalhos sobre o tema há uma confusão entre o que seriam os atores das Relações Internacionais e os sujeitos do Direito Internacional. O Professor Guido Soares assim os distingue:

O conceito de “atores internacionais”, extremamente importante na Política Internacional, sem dúvida mais generoso e mais rico de consequências que o de “sujeito de Direito Internacional”, não tem qualquer serventia para o Direito Internacional Público. Não se pode negar a importância da mídia internacional nas relações internacionais, mas esta é uma realidade inexistente no Direito Internacional, da mesma forma que os partidos políticos ou as empresas multinacionais. Por outro lado, um movimento de libertação nacional, como a Organização da Libertação Palestina, tem realidade no Direito Internacional, como se verá a seguir, não porque seja relevante ator internacional, mas unicamente porque o Direito Internacional confere-lhe alguns atributos de “sujeito de Direito Internacional”¹²⁷.

A personalidade jurídica é um *status* conferido pelo sistema jurídico a pessoas ou entidades, mediante uma qualificação operada por critérios determinados

¹²⁴ *Ibid.* p. 889.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 887.

¹²⁶ Feldman, *op.cit.*, 1985, p. 351.

¹²⁷ Soares, *op. cit.* 2002, p. 142.

exclusivamente pelo próprio sistema jurídico, que, além de definir quais fenômenos constituem um sujeito de direito, ainda fixa-lhes os conteúdos e a extensão dos respectivos direitos e obrigações.

Como qualquer definição no campo do direito, trata-se de uma operação normativa concomitante: uma tipificação e também uma criação, uma atribuição de direitos e deveres ao tipo de titular assim definido. Contudo não é qualquer conceito, criação organizacional, ou situação que merecem ser tratados como sujeitos de direito, mas tão somente esses fenômenos que o ordenamento jurídico, de maneira formal, reconhece como tais¹²⁸.

No âmbito das Relações Internacionais, a capacidade dos entes subnacionais deve ser analisada em termos relativos e não absolutos. Em sendo a capacidade a medida jurídica da personalidade, esta será a condição de todos os direitos, a condição de validade dos negócios jurídicos.

Com efeito, “a comunidade internacional é formada por uma pluralidade de sujeitos que não são nem perpétuos, nem imutáveis em suas estruturas”.¹²⁹ O jurista é livre para adotar o conceito de sujeito que desejar, devendo guardar a coerência entre a definição escolhida a descrição do direito. Na prática, o jurista deverá utilizar os conceitos que lhe serão úteis, guiando-se pelos critérios da utilidade, da simplicidade e da precisão¹³⁰.

1.2.2.a. Da personalidade à capacidade dos Estados, das Organizações Internacionais e dos Indivíduos

Os Estados, como sujeitos originários do Direito Internacional, adquirem naturalmente a personalidade jurídica internacional. Ela é genuína em relação ao Estado que apresenta seus elementos constitutivos perante o Direito Internacional. Segundo o artigo primeiro da Convenção Panamericana sobre os Direitos e Deveres dos Estados, tais elementos constitutivos são: território determinado,

¹²⁸ *Ibid.*, p. 141.

¹²⁹ Cansacchi, *op.cit.*, 1970, p.7.

¹³⁰ Barberis, *op. cit.*, 1983, p. 165.

população permanente, governo soberano e capacidade para manter relações com os demais Estados¹³¹.

Nesse sentido, a personalidade jurídica de Direito Internacional das Organizações Internacionais não foi prevista pela carta constitutiva da ONU. Somente após um parecer do Tribunal Internacional de Justiça as Organizações Internacionais tiveram reconhecida a sua personalidade jurídica internacional¹³². Na consulta sobre a “Reparação por danos sofridos a serviço das Nações Unidas”, o Tribunal de Haia assim respondeu à questão¹³³ proposta:

A Corte julga que 51 Estados, representando a maioria dos membros da comunidade internacional, têm o poder, conforme o direito internacional, de criar uma entidade titular de uma personalidade internacional objetiva, e não apenas reconhecida somente por estes Estados, mas juntamente com a capacidade para litigar internacionalmente.¹³⁴

Além do estabelecimento da personalidade pelas Nações Unidas, é por meio do tratado constitutivo que os Estados preveem o estabelecimento de poderes, competências e instrumentos de ação de uma Organização Internacional, bem como os direitos e deveres fundamentais dos Estados-membros.

¹³¹ Celebrada em Montevideu, Uruguai, aos 26 de setembro de 1933 (Decreto nº 1570 de 13/04/1937). Data: 26/12/1933 Aprovação: Decreto Legislativo n. 18, de 28/08/1936 Promulgação: Decreto n. 1.570, de 13/04/1937.

¹³² Após o assassinato de um mediador das Nações Unidas, Conde Folke de Bernadotte, por extremistas israelenses em Jerusalém, em 1948, a ONU consultou o Tribunal de Haia sobre a possibilidade de exigir reparações e indenizações do Estado de Israel, que alegava não ter a ONU legitimidade ativa para tanto por não deter personalidade jurídica. Assim, diante da impossibilidade na formalização da demanda, a própria ONU consultou a CIJ sobre a capacidade de demandar junto aos Estados e, portanto, sobre a existência ou não de sua personalidade jurídica internacional.

¹³³ A questão proposta foi a seguinte, já com um comentário atribuído sobre a questão da personalidade: “Mas, na esfera internacional, a Organização tem em sua natureza a capacidade de propor uma ação internacional? Para responder a essa questão, a Corte deve, primeiramente, perquirir se a Carta concede à Organização esta posição, em relação a seus membros, de possuir deveres em que deva se dirigir a eles em respeito. De outro modo, a Organização Internacional tem personalidade internacional? Trata-se, sem dúvida, de uma expressão doutrinária, que muitas vezes dá margem à controvérsia. Mas isso pode ser utilizado aqui para significar que, se há reconhecimento no sentido de que se a Organização tem personalidade, ela é um ente capaz de avaliar sozinha obrigações provenientes de seus Membros”. Extraído do Caso Reparação dos prejuízos sofridos ao serviço das Nações Unidas. Opinião consultiva de 11 de abril de 1949, p.13.

¹³⁴ “Nesse ponto a opinião do Tribunal é a de que 50 Estados, representantes da vasta maioria de membros da comunidade internacional, tem o poder, em conformidade com o direito internacional, de se tornar uma entidade que possui uma personalidade jurídica internacional objetiva, e não uma mera personalidade reconhecida por cada um deles, mas juntos, com a capacidade de reclamar internacionalmente”. Extraído do Caso Reparação dos prejuízos sofridos ao serviço das Nações Unidas. Opinião consultiva de 11 de abril de 1949, p. 27.

Às Organizações Internacionais também foi conferida esta personalidade pela própria Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais de 1986, mas esta Convenção ainda não entrou em vigor internacionalmente, e tampouco no Brasil.

Assim, resta citar brevemente o terceiro sujeito de Direito Internacional que detém a personalidade jurídica internacional, qual seja, o indivíduo. Se havia alguma dúvida quanto a esta condição conferida pelo Direito Internacional ao indivíduo, por só figurar como *sujeito de direitos* diante das Cortes regionais de direitos humanos, tais como a Corte Interamericana de Direitos Humanos¹³⁵ e a Corte Europeia de Direitos Humanos¹³⁶, ela foi sanada com a entrada em vigor do Estatuto de Roma e o funcionamento efetivo do Tribunal Penal Internacional¹³⁷. Trata-se de uma corte permanente para julgar indivíduos, conferindo, então, ao indivíduo, a condição de sujeito de deveres na esfera internacional. Por se tratar de uma corte permanente e não *ad hoc*, sua instituição representa um grande avanço para o Direito Internacional e para a segurança jurídica protagonizada pelo próprio Direito Internacional.

Da mesma forma que hoje se nega a personalidade internacional aos entes subnacionais, ela já foi negada aos indivíduos. Hoje não há dúvidas de que os indivíduos sejam sujeitos de Direito Internacional. Trata-se de uma participação mais ativa na vida internacional e de uma responsabilização que se incrementou para coibir de forma mais efetiva a prática de ilícitos internacionais.

1.2.2.b. A capacidade para celebrar tratados e a capacidade para concluir acordos

A capacidade designa as coisas que se personalizam ou se personificam, em virtude de uma *constituição legal*, que lhes atribui formas, aspectos próprios e vida própria e autônoma.

¹³⁵ Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/> . Acesso em: 20/10/2011.

¹³⁶ Disponível em: <http://www.echr.coe.int/echr/> . Acesso em: 20/10/2011.

¹³⁷ Disponível em: <http://www.icc-cpi.int/> . Acesso em: 20/10/2011.

Esta pode ser dividida em duas esferas: a *capacidade de direito* e a *capacidade de fato*. Capacidade de direito é a capacidade para adquirir tal direito; já a capacidade de fato indica a capacidade efetiva para exercer tal direito. O ideal é que ambas sejam complementares, ou seja, que aquele que possa adquirir tal direito também possa exercê-lo. Tal capacidade completa se apresenta plenamente na figura dos sujeitos de Direito Internacional que possuem a personalidade jurídica internacional, tais como os Estados, as Organizações Internacionais e aos indivíduos no âmbito de suas esferas de competência.

Pode-se afirmar que *os entes subnacionais possuem tanto a capacidade de direito ou a capacidade para adquirir tal direito, quanto a capacidade de fato ou a capacidade efetiva para exercer tal direito*.

A sua condição de *sujeito de direitos perante o Direito Internacional é completa*. O que não se completa é a personalidade jurídica internacional, por faltar a condição de sujeito de deveres ou a condição de responder internacionalmente por suas obrigações.

Sobre esta capacidade, pode-se afirmar que cada Estado a contempla distintamente, de acordo com um maior ou menor grau de descentralização do poder em relação aos seus entes subnacionais. Portanto, na maioria dos casos é possível encontrar a capacidade de contrair obrigações internacionais em geral e, em alguns casos específicos, encontrar-se-á a capacidade para celebrar tratados.

Ainda há que se distinguir a noção da capacidade de celebrar tratados internacionais, também chamada de *ius ad tractatum* ou *treaty making power* e a capacidade de contrair obrigações internacionais em geral, nomeadamente *ius contrahendi*¹³⁸.

A capacidade de contrair obrigações internacionais em geral ou *ius contrahendi* está vinculada à autonomia dos entes subnacionais e às capacidades de exercício de suas competências constitucionais, tanto no âmbito interno quanto externo.

¹³⁸ Ver Beltrán Garcia, *op.cit.*, 1998, p. 20.

1.2.3. O reconhecimento dos entes subnacionais como condição para a aquisição da personalidade jurídica

Tamanha a especificidade da matéria, a personalidade jurídica internacional poderia ser um ramo autônomo do Direito Internacional, envolvendo assim o tema do reconhecimento e sucessão¹³⁹.

Algumas definições que levam à categorização da personalidade jurídica internacional são:

1. uma pessoa internacional pratica seus direitos e deveres de acordo com a normativa internacional;
2. uma pessoa internacional é parte da relação regulada por normas internacionais;
3. uma pessoa internacional é capaz de participar na confecção da normativa internacional;
4. e possui um status jurídico internacional independente.¹⁴⁰

Pode-se observar que os entes subnacionais preenchem parcialmente os requisitos. Assim, o item 1 apresentará pendências em relação aos deveres. Os itens 2 e 3 se aplicam em casos específicos. Já o item 4 dependerá do reconhecimento interno e internacional.

A personalidade pode ser conferida a entidades independentes umas das outras, e independentes de qualquer poder político nas relações internacionais, que possuam uma capacidade jurídica para a realização independente de seus direitos e deveres sob o escopo do Direito Internacional¹⁴¹. Esta compreensão flexível compreende a ideia de que cada período histórico trabalha na definição do conceito e dos tipos de pessoas internacionais¹⁴². Ou seja, de que o direito é fruto da história.

De outra vertente, são sujeitos todos aqueles que se encontram sob duas situações: a) ser titular de um direito e poder fazê-lo valer na esfera internacional, e b) ser titular de uma obrigação jurídica e ter a capacidade de cometer um delito

¹³⁹ Da mesma forma o tema referente à responsabilidade internacional também poderia tornar-se um ramo independente do Direito Internacional.

¹⁴⁰ Feldman, *op.cit.*, 1985, p. 357.

¹⁴¹ G. Ignatenko *apud* Feldman, *op.cit.*, 1985, p. 358.

¹⁴² Feldman, *op.cit.*, 1985, p. 358.

internacional¹⁴³. Os dois casos pertencem, portanto, à esfera da *responsabilidade internacional*. No primeiro caso, remonta-se àqueles que podem invocar e fazer valer a responsabilidade internacional, e no segundo caso, àquele que pode cometer um ilícito internacional.

Pode-se estabelecer uma distinção entre o ato ilícito e o delito, de um lado, e a responsabilidade, de outro. O ato ilícito é o elemento que suscita uma sanção, enquanto a responsabilidade é independente do fato de se tratar ou não de ato ilícito.¹⁴⁴

Esta distinção é importante porque há casos em que não se verificará a relação entre o autor do ato ilícito e o destinatário da sanção, como pode ocorrer comumente diante do cenário de inconsistência jurídica verificado hoje pelo Direito Internacional, no qual os entes subnacionais podem cometer ilícitos, mas não podem ser responsabilizados internacionalmente.

Importa indicar quem são os destinatários das sanções no ordenamento internacional, ou seja, quem são os responsáveis. Neste exame, pode-se constatar que não é somente o Estado, por exemplo, mas igualmente *uma fração do Estado que pode ser o objeto de represálias*. Nesse sentido, a literatura afirma que esta fração possui, portanto, a qualidade de *sujeito de Direito Internacional*. Para concluir que *todos os responsáveis internacionalmente, ou todos que possam ser destinatários de uma sanção internacional, são sujeitos do Direito Internacional*.¹⁴⁵

Esta tese adere à aceção que identifica os sujeitos de Direito Internacional de acordo com *sua capacidade de serem responsáveis, ou destinatários de uma sanção*.

Há ainda literatura que leva em consideração a obrigação jurídica. Quanto à qualidade e conteúdo da personalidade internacional, a denominação *sujeito de Direito* seria fictícia, significando o modo como são chamados os destinatários de *direitos ou obrigações* nas condições indicadas pelo Direito.¹⁴⁶ Mas nesta tese, é considerado o sentido estrito do termo. Aqui se utiliza a nomenclatura *sujeitos de*

¹⁴³ Constantin Eustathiades, "Les sujets de droit international et la responsabilité internationale". in : *Recueil des Cours : collected courses of the Hague Academy of International Law*. 1953, vol. 84, n. III, p. 401.

¹⁴⁴ Wengler *apud* Barberis, *op.cit.*, 1983, p. 165.

¹⁴⁵ Wengler *apud* Barberis, *op.cit.*, 1983, p. 165.

¹⁴⁶ Barberis, *op.cit.*, 1983, p. 169.

direitos e sujeitos de deveres para facilitar a compreensão da ideia de responsabilidade, mas em alguns momentos da tese pode haver a citação da expressão *sujeitos de direitos*, como na citação abaixo, em que se verifica que o sentido engloba também a ideia de sujeitos de deveres, conforme já pontuado.

No entendimento do Tribunal Internacional de Justiça, no já citado parecer emitido no Caso Reparação dos prejuízos sofridos ao serviço das Nações Unidas, afirma-se que “os sujeitos de direito, num sistema jurídico, não são necessariamente idênticos quanto à sua natureza ou ao alcance dos seus direitos.”¹⁴⁷

1.2.3.a. Reconhecimento pelas Organizações Internacionais

As Organizações Internacionais ocupam lugar de destaque quando o tema é a atuação internacional dos entes subnacionais. Elas figuram como grandes financiadoras dos entes subnacionais, mas também como propulsoras e regulamentadoras de cooperação com vistas ao desenvolvimento local e regional.

Assim, quando se pretende estudar o reconhecimento dos entes subnacionais como atores das Relações Internacionais ou como sujeitos do Direito Internacional, não se pode deixar de avaliar o papel imprescindível exercido pelas Organizações Internacionais no sentido de regulamentar este fenômeno:

amparada no princípio democrático, a paradiplomacia se fundamenta juridicamente em dois grandes eixos: 1) os direitos reconhecidos pelo sistema constitucional ou legal de países específicos; 2) o Direito das Organizações Internacionais que, nos âmbitos universal, regional ou subregional, garante a participação direta de governos subnacionais¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Tribunal Internacional de Justiça. Caso Reparação dos prejuízos sofridos ao serviço das Nações Unidas. Opinião consultiva de 11 de abril de 1949, p. 178.

¹⁴⁸ Rodrigues, *op.cit.*, 2011, p. 226.

O quadro abaixo sistematiza e sinaliza o relacionamento existente entre as Organizações Internacionais e os entes subnacionais. Trata-se de uma lista contendo exemplos de OIs que atuam junto aos entes subnacionais.

Tabela 2. Organizações Internacionais e Programas Internacionais que atuam com entes subnacionais

<p><i>Organizações Especializadas e Programas das Nações Unidas</i></p> <p>Organização Mundial da Saúde (OMS) – World Health Organization (WHO)</p> <p>Organização Mundial do Comércio (OMC) – World Trade Organization (WTO)</p> <p>Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – United Nations Human Settlements Programme (UN Habitat)</p> <p>Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) – United Nations Development Programme (UNDP)</p> <p>Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) – United Nations Environment Programme (UNEP)</p> <p>Convenção Marco das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas ou Convenção da Partes –(COP) - contém uma Reunião voltada somente aos Governos Locais e Autoridades Municipais – <i>Local Governments and Municipal Authorities (LGMAs)</i></p> <p><i>Organizações Regionais</i></p> <p>União Europeia (UE) – European Union (EU)</p> <p>Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)</p> <p>Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – Inter-American Development Bank (IADB)</p> <p><i>Organizações Gerais</i></p> <p>Organização das Nações Unidas (ONU) – United Nations Organization (UN)</p> <p>Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) ou Banco Mundial – International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) or World Bank</p>

Fonte: elaboração própria

O quadro divide as organizações em especializadas, regionais e gerais. As organizações especializadas e programas das Nações Unidas que atuam com os entes subnacionais compõem-se pela Organização Mundial da Saúde (OMS), pela Organização Mundial do Comércio (OMC), pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN Habitat), pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e pela Convenção Marco das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas ou Convenção das Partes (COP).

A OMS elabora informes¹⁴⁹ com normas específicas para atuar com os entes subnacionais. Ela não somente se utiliza de informações obtidas diretamente junto aos governos subnacionais, como também os instrui, entre outros, em casos de pandemias¹⁵⁰. A OMS reconhece que as informações subnacionais são especialmente importantes para se obter um acesso completo sobre o progresso de um país.¹⁵¹

A OMC¹⁵² reconhece os entes subnacionais como sujeitos de direitos quando menciona expressamente no Acordo Geral de Tarifas e Comércio, GATT 1947, em seu artigo XXIV, item 12: cada parte contratante tomará todas as medidas

¹⁴⁹ Um exemplo é o Report of the Review Committee on the Functioning of the International Health Regulations (2005) in relation to Pandemic (H1N1) 2009, "Implementation of the International Health Regulations (2005)". 64ª sessão da Assembleia Mundial de Saúde. Agenda item 13.2, A64/10, 5 de maio de 2011. O relatório faz várias referências à necessidade de se estabelecer um contato direto com os níveis subnacionais, tanto para o controle de informações como para a implantação das diretrizes da OMS. Disponível em: http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA64/A64_10-en.pdf. Acesso aos: 22/07/2013.

¹⁵⁰ Para uma avaliação sobre o tema das pandemias, recomenda-se a leitura da obra de Deisy Ventura, *op.cit.*, 2013.

¹⁵¹ Quando se trata das Comissões Nacionais de Saúde que trabalham junto à OMS. Extraído de documento expedido pela Comissão para informação e accountability da Saúde de Mulheres e Crianças da OMS. OMS, Working Group on Accountability for Results, Final Paper, May 2011, p. 13. Disponível em: http://www.who.int/topics/millennium_development_goals/accountability_commission/Working_Group_on_Results_Final_Paper.pdf. Acesso aos: 22/07/2013.

¹⁵² Para um estudo aprofundado sobre a Organização Mundial do Comércio ver Marcus Maurer de Salles, "O Regionalismo Desenvolvimentista Sul-Americano frente ao Sistema Multilateral de Comércio". Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2012.

razoáveis de sua alçada, para que as autoridades governamentais ou administrativas, regionais ou locais, em seu território, observem as disposições do presente acordo.

O GATT 1994 repete com mais detalhamento a mesma redação, acrescentando expressamente a temática relativa à responsabilidade em seu artigo XXIV, inciso 12, item 13: cada Membro é plenamente responsável sob o GATT 1994 pela observância de todas as disposições do GATT 1994, e tomarão as medidas razoáveis que estejam à sua disposição para assegurar tal observância por governos e autoridades regionais e locais dentro de seu território.

Este dispositivo aplica-se tanto a empresas quanto a entes subnacionais. O artigo não elimina completamente a ambiguidade existente sobre este tema, pois restam a determinar as consequências desta responsabilidade.

os relatórios provenientes de reuniões do GATT, os chamados “panel reports”, prevêm que quando há descumprimento por parte dos entes subnacionais, e o governo federal não conseguir impor uma alteração no comportamento do ente subnacional para que ele venha a cumprir o acordo, ou para que venha a corrigir suas inconsistências, neste caso o governo federal pode, não obstante, ser responsabilizado pela reclamação dos membros da OMC, sendo que estes estarão autorizados a solicitar o direito de impor “medidas compensatórias”.¹⁵³

A UN Habitat realiza os Fóruns Urbanos Mundiais¹⁵⁴ com a participação dos entes subnacionais. Tanto seus departamentos internos de apoio aos entes subnacionais, como a Divisão para administração pública¹⁵⁵ contam com o apoio e participação dos entes subnacionais para a consecução das suas recomendações.

Percebe-se que a ONU respalda a “governança local e regional” em diversas frentes, seja apoiando as Redes de Cidades que lhes sejam credenciadas, seja com algumas de suas agências, Conferências e Organizações derivadas.

¹⁵³ John Howard Jackson, “The world trading system: law and policy of international economic relations”. 2ed. Massachusetts: MIT, 2002, p. 53.

¹⁵⁴ Em um pequeno intervalo de tempo, dois grandes eventos internacionais sobre cidades. Trata-se do V Fórum Urbano Mundial, disponível em: www.unhabitat.org, que ocorre entre 22 a 26 de março de 2010 na cidade do Rio de Janeiro e da I Conferência Internacional de Cidades Inovadoras Disponível em: www.cici2010.org.br, que ocorreu em Curitiba. Acesso aos: 25/02/2011.

¹⁵⁵ UN Public Administration Network. Disponível em: <http://www.unpan.org/>. Acesso aos: 22/07/2013.

O PNUD trasladou, oportunamente, os objetivos de desenvolvimento do Milênio para a esfera subnacional como uma parceria fundamental, inclusive com a elaboração metas subnacionais, para sua realização. Ressalte-se o comprometimento com os objetivos do milênio através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

O PNUMA coordenou a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento¹⁵⁶, para a qual a temática ambiental é uma vertente muito eloquente da internacionalização dos entes subnacionais. Isso porque estes são considerados grandes articuladores, atores que realmente geram alterações no panorama da redução de poluentes na atmosfera, bem como na efetivação de políticas para a reeducação do tratamento de resíduos e para o estímulo à vida mais saudável.

A mais notória das Conferências protagoniza uma grande mudança de direção relativa à força do desempenho local no combate contra as mudanças climáticas. Trata-se da Convenção Marco das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Mais conhecida como Convenção da Partes - COP. Com extraordinária participação de autoridades locais de todas as partes do globo, a COP 15 tornou-se a mais famosa das COPs. Nela, a participação ativa dos novos atores das Relações Internacionais e principalmente dos entes subnacionais mereceu destaque¹⁵⁷. Embora os acordos envolvendo a participação dos entes subnacionais tenham sido vetados pela China, tudo indica que a participação dos entes subnacionais nesta Conferência tenha adquirido um *status* vitalício. Ocorreu em Bonn, Alemanha, de 6 a 11 de junho de 2011, uma Conferência preparatória para a COP 17¹⁵⁸, que compreendeu uma Reunião voltada somente aos Governos Locais e Autoridades Municipais – *Local Governments and Municipal Authorities (LGMAs)*.

Não é por outro motivo que as negociações para a Conferência das Partes 15 tiveram como objeto de discussão uma Convenção¹⁵⁹ com mais de cem referências à participação dos governos locais. Inclui-se na temática propostas de redução da

¹⁵⁶ Também denominada Eco-92, Rio-92 ou Cúpula da Terra.

¹⁵⁷ Destaca-se a participação muito ativa da Rede de Cidades ICLEI, que significa 'International Council for Local Environmental Initiatives'. Disponível em: <http://www.iclei.org/>. Acesso aos: 22/07/2011.

¹⁵⁸ A COP 17 ocorreu em Durban, na África do Sul entre novembro e dezembro de 2011.

¹⁵⁹ Trata-se da Ação Cooperativa de Longo Termo.

pobreza com a utilização de políticas públicas já encampando ferramentas no plano local, nacional, regional e internacional em diversos setores; um plano de adaptação que redirecionasse os rumos das nações em desenvolvimento; e a inserção de financiamento e benefícios nos planos local, nacional, regional para que se utilizem as ferramentas necessárias e metodologias no sentido de identificar pontos de vulnerabilidade referentes às mudanças climáticas.

Com relação às *organizações regionais*, destaca-se o reconhecimento da União Europeia (UE), do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

A UE¹⁶⁰ tem linhas específicas de financiamento para projetos de desenvolvimento dos entes subnacionais latino-americanos pelas vias da Rede Urb-AL¹⁶¹. Deve-se destacar o papel de seu Comitê de Regiões que, decidindo sempre em Assembleia, por maioria, pode aprovar Resoluções sobre questões políticas regionais da atualidade. Assim, além dos Ditames e das Resoluções, o Comitê também se manifesta por Relatórios ou Informes. Participou, por exemplo, da Conferência Rio+20, e a promoveu em sua página eletrônica, inclusive por meio de um relatório: *“When cities breathe, people progress: the future we Europe’s Cities and sub-national level wants”*.¹⁶²

O Comitê é a melhor representação institucional sobre a articulação da cooperação descentralizada intra-regional. Ademais, tem o poder de influenciar a política externa europeia por meio de seus pareceres consultivos, sobre os temas pertinentes no âmbito da legislação comunitária. Isto se deve a que o Tratado de Lisboa obriga à Comissão Europeia a consultar os entes regionais e locais desde a fase pré-legislativa. O Comitê, como dá voz às autoridades locais e regionais, encontra-se profundamente implicado neste processo. Quando faz propostas legislativas em algum dos numerosos âmbitos políticos que afetam diretamente aos entes regionais e locais, a Comissão deve consultar o Comitê.

¹⁶⁰ Para maiores informações sobre a UE, ver a parte II, capítulo 4, item 4.3.1 desta tese.

¹⁶¹ Disponível em: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index_es.htm e em: <http://www.centrourbal.com/>. Acesso aos: 22/07/2013.

¹⁶² Disponível em: http://cor.europa.eu/en/news/events/Documents/CoR_brochure_Rio-20_final.pdf. Acesso aos: 22/07/2013.

O Comitê, por sua vez, não tem poder decisório vinculante. Na realidade, sua ação se consubstancia na pretensa capacidade de influenciar as políticas públicas europeias. Ainda pode desenvolver-se mais, principalmente com as Resoluções e interpondo Recursos ante o Tribunal de Justiça da União Europeia. Sua atuação pode traduzir-se como um olhar local sobre a política comunitária.

Quanto ao MERCOSUL¹⁶³, o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) foi criado pela Resolução do Grupo Mercado Comum nº 90/00 de 15/12/2000, com a finalidade de estimular o diálogo e a cooperação entre as autoridades municipais, estaduais, provinciais e departamentais dos Estados parte do bloco. Trata-se do espaço institucional de participação dos entes subnacionais na estrutura orgânica formal do Mercosul, cujos objetivos entram na esfera de contribuição e influência nos debates de tomada de decisões no seio do bloco.

Os Comitês organizam seminários, reuniões temáticas, rodadas de negociações e reuniões plenárias, cujos resultados são levados tanto ao GMC pelo coordenador nacional da Presidência Pro-Tempore do Mercosul, como por um prefeito ou governador às Cúpulas semestrais de Chefes de Estado do Mercosul. As reuniões do Conselho Mercado Comum (CMC) são as mais importantes porque tem um caráter político mais expressivo, e porque oferecem a oportunidade para que o Foro apresente uma Recomendação formal ao bloco. Todavia, até o presente momento, o Foro vem manifestando suas opiniões somente por meio de Declarações, e não utilizou ainda o seu potencial para influenciar o sistema decisório do bloco. Significa que o próprio Foro ainda necessita desenvolver um sistema mais eficiente de aprovação de propostas, já que seu atual sistema de tomada de decisões, que requer o consenso com a presença de todos os participantes, constitui um freio quase insuperável ao processo decisório, tendo em conta as divergências que existem no seio de cada delegação e entre as próprias delegações. De toda forma, sendo Declarações ou Recomendações, não se trata de opiniões obrigatórias ou vinculantes.

¹⁶³ Para maiores informações vide a parte II, Capítulo 4, item 4.3.2 desta tese.

Sobre o BID, deve-se salientar que é um dos que mais atua com entes subnacionais no Brasil e na América Latina. Realiza acordos de cooperação e empréstimos diretamente aos entes subnacionais. Quem assina o acordo é o Prefeito ou o Governador, ainda que haja necessidade de aval da União.

Quanto às *organizações gerais*, pode-se elencar a Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) ou Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

O Banco Mundial realiza acordos de cooperação com entes subnacionais e empréstimos para temas específicos. Trata-se de um dos bancos que mais atua com entes subnacionais no Brasil e na América Latina, realizando acordos de cooperação e empréstimos diretamente aos entes subnacionais. O BIRD afirma que 80% dos seus empréstimos ao Brasil estão sendo destinados aos seus entes federativos¹⁶⁴.

Como exemplo, na última reunião da Rede de Cidades C40 Cities¹⁶⁵ a Rede C40 com apoio da Fundação Clinton¹⁶⁶ firmou um *fast-track* com o BIRD¹⁶⁷ para liberação de uma linha de financiamento específica às cidades que se envolverem em projetos sustentáveis¹⁶⁸. Tal *fast-track* promete facilitar o escoamento de verbas rumo ao “desenvolvimento sustentável” das cidades.

¹⁶⁴ Cf. Brazil Press Conference, entrevista que Robert B. Zoellick, Presidente do BIRD, concedeu em 02/06/2011 no escritório do BIRD em Brasília.

¹⁶⁵ C40 Cities Summit, ocorrida na cidade de São Paulo em maio/junho de 2011, disponível em: <http://www.c40saopaulosummit.com/> Acesso em: 15/07/2011.

¹⁶⁶ Clinton Climate Initiative, disponível em: <http://www.clintonfoundation.org/> Acesso em: 15/07/2011.

¹⁶⁷ Conforme transcrição da já citada entrevista de Robert B. Zoellick: “Nós temos voltado a maioria das nossas atividades para o trabalho com Estados e municípios. Cerca de 80 por cento dos nossos empréstimos agora vão para Estados e municípios. E o que temos aprendido com isso é que dadas as complexidades do sistema federal brasileiro, isto nos permite ajudar a desenhar projetos que permeiam diferentes setores de uma só vez; assim, podemos reforçar a governança através do governo, mas também integrar as atividades desde o nível municipal até o nível estatal, e então ao nível real (sic) “ao nível federal”. (tradução livre).

Disponível em: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:22931139~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html> Acesso em: 15/07/2011.

¹⁶⁸ Notícia do acordo disponível em: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:22928707~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html>. Acesso em: 15/07/2011.

Por último, resta citar a OCDE, que incentiva a paradiplomacia publicando *Reports* ou documentos de trabalho sobre governança pública especificamente sobre práticas e políticas exitosas em nível subnacional¹⁶⁹.

Cumprê salientar o papel decisivo das Organizações Internacionais para que os entes subnacionais sejam reconhecidos como atores das Relações Internacionais e como sujeitos, ainda que incompletos, do Direito Internacional.

1.2.3.b. Reconhecimento pelo Estado: duas acepções, interna e externamente

A teoria do reconhecimento de Estado e de governo assemelha-se de certa forma ao reconhecimento dos sujeitos de Direito Internacional para os entes subnacionais, no sentido de que os entes subnacionais são reconhecidos por seus próprios Estados internamente, em determinados casos conferindo-lhes capacidade internacional para firmar até mesmo tratados internacionais cujo objeto encontre-se no âmbito de suas competências. Em sentido inverso, quando Estados concluem acordos internacionais com entes subnacionais de outros Estados, reconhecem-lhes a capacidade jurídica, ainda que de forma individual, tácita e discricionária.

Assim, deverá haver o reconhecimento internacional por parte dos Estados, que pode ser bilateral ou multilateral, expresso ou implícito, para que se consagre a oponibilidade de tais normas.

Ocorre que a vasta doutrina sobre o reconhecimento deixa claro que o não-reconhecimento não poupa um Estado da obrigação de obediência às regras do Direito Internacional. Ou seja, ainda que não reconhecido plena ou tacitamente, um Estado, ao cometer um ilícito internacional, sofreria as consequências da regulamentação internacional vigente para aquela matéria. Ora, um Estado, ainda que não reconhecido, deveria respeitar os Princípios gerais de direito e o Costume internacional, sob pena de cometer ilícitos – e, por isso, não obter jamais o seu

¹⁶⁹ Como exemplo de Report, pode-se citar a publicação “Regions at a glance 2013”. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/regions-at-a-glance.htm> Acesso em: 22/08/2013.

reconhecimento. Não estando sob os auspícios dos tribunais internacionais, poderá haver um rechaço por parte da Comunidade Internacional dirigido a este Estado.

Uma das raras regras escritas sobre o tema do reconhecimento de Estados encontra-se na Carta da Organização dos Estados Americanos, no Capítulo IV, sobre os “Direitos e Deveres Fundamentais dos Estados”:

Art. 12. A existência política do Estado é independente do seu reconhecimento pelos outros Estados. Mesmo antes de ser reconhecido, o Estado tem o direito de defender sua integridade e independência, de promover sua conservação e prosperidade, e, por conseguinte, de se organizar como melhor entender, de legislar sobre seus interesses, de administrar os seus serviços e determinar a jurisdição e a competência de seus tribunais. O exercício desses direitos não tem outros limites senão o exercício dos direitos de outros Estados, conforme o Direito Internacional.

Art. 13. O reconhecimento significa que o Estado que o outorga aceita a personalidade do novo Estado com todos os direitos e deveres que, para um e outro, determina o Direito Internacional.

Compete a cada Estado determinar a margem de manobra que pretende deixar a seus componentes. Todavia, para que uma decisão surta efeito, deverá ser *aceita* pelos terceiros Estados¹⁷⁰. Tal aceitação pretende o mesmo efeito do reconhecimento, portanto sua aplicação sugere a análise pelo Direito Internacional.

O fato de o reconhecimento ser seguido pelo estabelecimento de relações jurídicas internacionais revela o seu significado¹⁷¹. O reconhecimento pretendido neste capítulo está mais próximo do reconhecimento de governo do que o reconhecimento de Estado, de acordo com a literatura do Direito Internacional.

No caso do reconhecimento dos entes subnacionais, parece tratar-se claramente de um reconhecimento tácito, coletivo. Trata-se, ainda, de um reconhecimento *de facto*, e não *de jure*. Tal conclusão advém da constatação de que o reconhecimento *de facto* é provisório e revogável, e o reconhecimento *de jure* é definitivo e irrevogável¹⁷². Isso porque os requisitos que um governo deve atender para que seja reconhecido são a efetividade e o cumprimento das obrigações internacionais¹⁷³. Além disso,

¹⁷⁰ Renaud Dehousse, ‘Fédéralisme et Relations Internationales: une réflexion comparative’. Bruxelles: Bruylant, 1991, p. 213.

¹⁷¹ Feldman, *op. cit.*, 1985, p. 385.

¹⁷² Mello, *op.cit.*, 1997, p. 378.

¹⁷³ *Ibid.* p. 380.

tem-se em conta requisitos como a democracia e eleições livres, embora existam exceções amplamente reconhecidas na contemporaneidade, como, por exemplo, a China.

Os efeitos do reconhecimento são o estabelecimento de relações diplomáticas, a imunidade de jurisdição, a capacidade de demandar em tribunal estrangeiro, além da admissão da validade das leis e dos atos do governo¹⁷⁴.

Note-se que o grande efeito do reconhecimento é que ele cria, para quem reconhece, a obrigação de respeitar a situação reconhecida¹⁷⁵.

Ocorre que o Estado também pode carecer de um reconhecimento internacional quando há sucessão de Estados ou formação de um novo Estado a partir do princípio de autodeterminação dos povos, como ocorreu com o Kosovo, por exemplo¹⁷⁶.

Enfim, deve ser dito que o reconhecimento por terceiros Estados de um movimento de libertação nacional, mesmo implícito, como o entabulamento de negociações oficiais, outorga-lhe personalidade de direito internacional, pelo menos no que respeita às relações bilaterais. Tal foi o caso dos acordos entre o Governo português e os vários movimentos de libertação nacional oriundos de suas antigas colônias, bem como o reconhecimento outorgado pela Liga Árabe e pelos Estados árabes da OLP.

Sem dúvida, o reconhecimento bilateral da personalidade jurídica de tais entidades trará consequências jurídicas nas relações bilaterais, e é relevante fator de natureza política, que indica, no nível internacional geral, possibilidade de seu reconhecimento. O caso mais recente é o da Palestina. Em novembro de 2012, a Assembleia Geral da ONU reconheceu por maioria¹⁷⁷ a Palestina como um Estado observador não-membro, decisão que significou uma importante vitória política para os palestinos, pois eleva o status do Estado palestino perante a Organização.

¹⁷⁴ *Ibid.* p. 382.

¹⁷⁵ *Ibid.* p. 378.

¹⁷⁶ Tribunal Internacional de Justiça, Parecer consultivo : Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo, de 22 de julho de 2010.

¹⁷⁷ A resolução foi aprovada com 138 votos dos 193 da Assembleia-Geral. Houve nove votos contrários e 41 abstenções. Os votos contrários foram de EUA, Canadá, República Tcheca, Palau, Nauru, Micronésia, Ilhas Marshall e Panamá.

O status de Estado observador, semelhante ao do Vaticano, não garante direito a voto e fica aquém do reconhecimento pleno, que transformaria a Palestina no 194º membro da organização. Desde a entrada na ONU, em 1974, os palestinos eram representados pela OLP (Organização para Libertação da Palestina), que tinha o status de entidade observadora.

Sobre o reconhecimento resta afirmar os desígnios da Convenção Panamericana supracitada. A convenção afirma em seu artigo 3º:

A existência política do Estado é independente do seu reconhecimento pelos demais Estados. Ainda antes de reconhecido, tem o Estado o direito de defender sua integridade e independência, prover a sua conservação e prosperidade, e consequentemente, organizar-se como achar conveniente, legislar sobre seus interesses, administrar seus serviços e determinar a jurisdição e competência dos seus tribunais.

E o Artigo 7º: “O reconhecimento do Estado poderá ser expresso ou tácito. Este último resulta de todo ato que implique a intenção de reconhecer o novo Estado”.

Há várias teorias sobre o reconhecimento¹⁷⁸. O reconhecimento divide-se em dois momentos: o primeiro deles é a *comprovação*, por parte do Estado que reconhece, de que se haja imposto um novo ordenamento independente e com perspectivas de duração. O segundo seria o *início de relações oficiais* com o novo Estado. Explica-se que o primeiro deles, a *comprovação*, tem *caráter declaratório* e que o segundo, o *início de relações oficiais*, tem *caráter constitutivo*.

Quanto ao caráter declaratório do reconhecimento, sustenta-se que, havendo o reconhecimento pelos vizinhos do Estado e pelos Estados mais importantes, este também será considerado reconhecido como sujeito de Direito Internacional pelos outros Estados que não o reconheceram. Afirma-se, ainda, que a teoria constitutiva é incapaz de explicar este feito, posto que o novo Estado somente teria a personalidade jurídico-internacional para os que o reconheceram, sendo para os demais um poder à margem do Direito Internacional. Quanto à teoria declaratória, o reconhecimento não significa outra coisa senão *encerrar a discussão* sobre a

¹⁷⁸ Verdross, *op.cit.*, 1969.

suposição de haver um novo Estado ou não. Nada mais justo, portanto, que os Estados mais interessados o façam em detrimento dos outros.¹⁷⁹

Portanto, pode-se afirmar que o reconhecimento atinente aos entes subnacionais se assemelha ao reconhecimento de governos, que deve atender aos requisitos de efetividade e cumprimento de obrigações internacionais. Trata-se de um reconhecimento de fato, que é provisório e revogável, que poderá ser tácito ou expresso e individual em relação àquele ente subnacional, ou coletivo, em relação a todos.

1.2.4. Breve análise de federações que outorgam capacidade jurídica internacional a seus entes federativos

Para que os entes subnacionais adquiram a capacidade jurídica internacional, basta que haja um fenômeno de descentralização e a autorização tácita do governo central, ou o não impedimento para que os entes subnacionais sigam se internacionalizando. Não há necessidade de autorização expressa do governo central, desde que a Constituição do país não impeça tal atuação. É preferível que exista uma lei regulamentando a atividade subnacional.

Conforme se pôde observar, o reconhecimento internacional pela atuação com outros Estados e Organizações Internacionais é uma variável relevante nesta equação.

Se a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados não contemplou em sua versão final o caso dos Estados federais e seus Estados federados, isso não impediu que eles seguissem celebrando acordos internacionais. Alguns casos merecem destaque.

Ainda que reiteradamente citados em teses, artigos acadêmicos e dissertações, estes casos servem como uma prova contundente de uma situação que se rege pelo direito interno dos Estados e por uma questão em aberto diante do Direito

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 186-187.

Internacional, qual seja, os entes subnacionais são obrigados a respeitar o Direito Internacional?

Se esta questão parece de simples resposta, a qual intuitivamente se responde afirmativamente, pondera-se que a resposta não é simples e nem pode ser respondida de forma intuitiva. Isso porque na realidade, conforme revela a jurisprudência sobre a matéria, os entes subnacionais não são obrigados a respeitar o Direito Internacional. Eis um problema de direito interno que se identifica nos Estados federais.

Os exemplos de diversos Estados que concedem autonomia para que seus entes subnacionais possam celebrar acordos e tratados internacionais sob o âmbito de sua competência servem para ilustrar tal resposta. A seleção foi realizada com base na relevância dos Estados para o tema e pela bibliografia disponível em abundância sobre tais Estados. Entretanto, não se analisou todas as federações.

No entendimento desta tese, a federação caracteriza-se pela *coexistência de poderes* de esferas diversas, observando-se a partir disso a descentralização política e administrativa¹⁸⁰.

Há 25 federações hoje no mundo. São elas: Austrália, Brasil, Canadá, Etiópia, Alemanha, Índia, México, Nigéria, Paquistão, Suíça, Argentina, Áustria, Bélgica, Bósnia e Herzegovina, Comoros, Malásia, Micronésia, Nepal, Rússia, St. Kitts e Nevis, África do Sul, Espanha, Emirados Árabes Unidos, Estados Unidos da América e Venezuela. Os países que estão em fase de transição para o federalismo são Iraque e Sudão.¹⁸¹ Juntos eles representam 40% da população mundial, incluindo algumas das maiores e mais complexas democracias do mundo.

A lista a seguir explica de maneira sucinta como algumas dessas federações encontram em suas constituições o instituto jurídico do reconhecimento interno

¹⁸⁰ Sérgio Roberto Urbaneja de Brito e Fagner dos Santos Carvalho, “Breve histórico da autonomia municipal e as possibilidades de atuação internacional dos municípios de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro” in: *O município e as Relações Internacionais: aspectos jurídicos*. José Blanes Sala (org.) São Paulo: Educ, 2009.

¹⁸¹ Conforme lista estabelecida pelo Forum of Federations. Disponível em: <http://www.forumfed.org/en/federalism/federalismbycountry.php>. Acesso em: 15/07/2013.

para atuar internacionalmente, seja exercendo a capacidade para celebrar tratados, seja exercendo a capacidade para concluir acordos internacionais.

As federações aqui estudadas são: Alemanha, Suíça, Bélgica, Áustria, Espanha, Rússia, Austrália, Estados Unidos da América, México, Argentina e Canadá. Estas se subdividem em dois grupos: o primeiro, no qual encontram-se as federações que outorgam capacidade jurídica internacional *ampla* aos entes federativos; e o segundo, no qual estão as federações que outorgam capacidade jurídica internacional *restrita* aos seus entes federativos.

1.2.4.a. Federações que outorgam capacidade jurídica internacional ampla

1.2.4.a.i. Alemanha¹⁸²

Pode-se remontar ao compromisso constitucional Austro-Húngaro de 1867, baseado em uma monarquia comum, que reservou a cada um dos Estados diversas faculdades no terreno do Direito Internacional. Por sua vez, a criação da Federação da Alemanha do Norte em 1867, transformada em império em 1870, permitiu que os Estados alemães, inclusive depois da integração no império alemão, conservassem parte de suas competências internacionais. Em 1871, todos os Estados possuíam direito de legação e, em certos casos, podiam aprovar acordos internacionais. Posteriormente, a Constituição de Weimar de 1919 reconheceu expressamente o *direito de celebrar tratados* aos Länder, finalmente mantido pela Lei Fundamental de Bonn, de 1949¹⁸³.

A República Federal da Alemanha é um Estado federal democrático que se constitui por 16 Länder enumerados já no preâmbulo da constituição. O princípio fundamental de *divisão de competências* entre a federação e os Länder se estabelece no artigo 30 da constituição, em virtude da qual, exceto se a constituição dispuser ou autorizar o contrário, o exercício de poderes do Estado e o cumprimento de funções

¹⁸² Ver o Caso LaGrand (Alemanha v. EUA), e o Caso Rosestein v. Alemanha objeto de análise nesta tese.

¹⁸³ Beltrán Garcia, *op.cit.*, 1998, p. 22-23.

do Estado são competência dos Länder. Portanto, pode-se observar aqui o instituto de *competências exclusivas*.

Por exclusão, todos os poderes que a lei não outorgue à federação, são de competência dos *Länder*. Os principais âmbitos de *competência exclusiva* dos *Länder* são a educação escolar, a cultura, a radiofusão (rádio e televisão), as leis de imprensa, a normativa em matéria de construção e a segurança.

A última reforma constitucional do sistema federal estabelecida em 2006 teve por objetivo resolver sobre os temas de interdependência política. Tal objetivo foi perseguido mediante uma distribuição mais clara de competências entre a Federação e os Länder.¹⁸⁴

Assim, a Constituição alemã permite que seus Estados federados ou *Länder*, participem diretamente das *decisões referentes a seus Estados* no âmbito da federação. Trata-se de um exemplo típico de *federalismo cooperativo*¹⁸⁵.

Apesar dos poderes legislativos estarem centralizados, os poderes para se implementar a lei federal estão alocados nos governos locais. Consequentemente, o governo federal requer a *expertise* da administração dos *Länder* quando esboçam um projeto de lei e assim os governos locais tem um papel de destaque na *elaboração do processo decisório alemão*. A formulação da política externa alemã ocorre de forma a garantir a participação dos Estados federados alemães.

A cooperação entre o Estado federal e os Länder começou desde a fundação da República Federal em 1949. O artigo 32 da Constituição afirma:

Artigo 32 [Relações exteriores]

- (1) Compete à Federação manter as relações com Estados estrangeiros.
- (2) Antes da assinatura de um tratado que afete as condições especiais de um Estado federal, este deverá ser consultado com a devida antecedência.
- (3) No âmbito da sua competência legislativa e com a aprovação do Governo Federal, os Estados poderão firmar tratados com Estados estrangeiros.

¹⁸⁴ De acordó com Carlo Panara, “La participación de los länder alemanes en el proceso de toma de decisiones de la UE”, in: *Revista CIDOB d’afers internacionals*, nº 99. Barcelona, 2012, p.28.

¹⁸⁵ Hans-Peter Schneider, “Cooperation between Bund and Länder, Germany: Recent Developments and Experiences”, in: *XVII Jornades sobre la UE: els governs locals i els reptes de la Unió Europea*, Barcelona, 2011.

Trata-se de um alto grau de sofisticação nas relações federativas entre o Estado federal e seus Estados federados.

O Tratado de Karlsruhe, firmado em 1996 entre Alemanha, França, Luxemburgo e Suíça, explicita os poderes da região Länder Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Saarland e dos Cantões Suíços de firmar outros tipos de acordos além daqueles que recaiam sob o Direito Internacional, com cada um deles e entre eles (as regiões mencionadas no tratado). Tal Tratado foi firmado pelo governo federal alemão e o *Länder* o aprovou nos termos do Tratado de Lindau.

Ao se considerar a cooperação multilateral entre regiões europeias, não se pode deixar de mencionar os “quatro motores da Europa”, quais sejam Baden-Württemberg (Alemanha), Rhône-Alpes (França), Lombardia (Itália) e Catalunha (Espanha). Tais regiões se institucionalizaram desde 1988. Para o contexto da Alemanha tal cooperação tem um significado especial porque foi a primeira cooperação inter-regional estabelecida na qual as entidades federadas se envolveram¹⁸⁶.

Assim, pode-se afirmar que as atividades externas praticadas pelos entes subnacionais da Alemanha estão mais permeadas por princípios característicos da governança multinível do que por princípios provenientes da teoria da federação.

Nota-se que, ainda que os *Länder* tenham a competência para concluir tratados internacionais, o número desses tratados é relativamente limitado. Em sua maioria tais tratados se restringem aos Estados vizinhos como a Suíça, a Áustria e a França¹⁸⁷. Observa-se tal limitação de autonomia dos entes federativos alemães em relação à sua capacidade de celebrar tratados.

Diante do exemplo da Alemanha, pode-se concluir que os poderes para a celebração de tratados (*treaty making power*) não é uma condição necessária para que um ente subnacional desenvolva relações com o exterior. A diferença existente

¹⁸⁶ Tamara Kovziridze, “Hierarchy and Interdependence in Multi-level Structures: foreign and European Relations of Belgian, German and Austrian Federated Entities”. Brussels: Vubpress, 2008, p. 180.

¹⁸⁷ Kovziridze, *op.cit.*, 2008, p. 138.

entre tratados, acordos e contratos não afeta o escopo da eficiência da cooperação internacional descentralizada.

Como exemplo da capacidade dos entes federativos alemães em contrair acordos internacionais em geral, nomeadamente *ius contrahendi*, a Baviera, um dos *Länder* mais ricos da Alemanha, tem 23 escritórios de representação no exterior¹⁸⁸.

No caso alemão, observa-se o instituto de competências exclusivas, o direito dos entes federativos de *serem consultados no processo decisório em matéria de política externa*, e, ainda, o *treaty-making power* aos Estados federados alemães.

Significa afirmar, portanto, que o Estado alemão apresenta um modelo institucional de competências exclusivas que é *o que mais se aproxima de um modelo no qual uma responsabilidade compartilhada entre o Estado alemão e seus entes subnacionais poderia ser aplicada*, podendo-se considerar que os entes subnacionais alemães *se aproximam da condição de sujeitos completos de Direito Internacional*, podendo vir a responder internacionalmente por seus atos.

1.2.4.a.ii. Suíça

A complexa evolução política da Suíça, cujo nome oficial é Confederação Suíça, envolveu também o direito de celebrar tratados atribuído aos atualmente 26 Cantões suíços.

A Constituição de 1848, revisada em 1874, atribuiu aos Cantões certa capacidade exterior, mas isto foi interpretado inicialmente de forma restritiva. Paralelamente a esta tendência, os Cantões foram celebrando acordos externos em vários temas, até que, finalmente, lhes foi concedida a permissão formal pelas autoridades centrais de seu *poder de celebrar tratados*¹⁸⁹ pela Constituição de 1999, que entrou em vigor em janeiro de 2000.

¹⁸⁸ Informação disponível em: <http://www.invest-in-bavaria.com/en/how-we-can-help/about-us.html>. Acesso em: 15/08/2013.

¹⁸⁹ Beltrán Garcia, *op.cit.*, 1998, p. 23.

O artigo 55 assegura aos Cantões o direito de *participar da preparação de decisões de política externa* relacionadas a seus poderes e interesses essenciais, por meio de informações e consultas e de eventual participação em negociações internacionais, em relação a matérias de seu interesse. Segundo o artigo 56, os Cantões têm também o *direito de concluir tratados* com Estados estrangeiros em matérias que se inserem na sua esfera de competência, ou seja, investidos do *ius ad tractatum* ou *treaty making power*.

Os Cantões detêm alto grau de autonomia e estão representados no Conselho de Estados¹⁹⁰, *participando do processo decisório de política externa*.

Ora, ainda que a regra da responsabilidade internacional recaia sobre a União federal, conclui-se que se os entes subnacionais de determinado Estado estão investidos da capacidade de celebrar tratados sobre os temas de sua competência, então também devem responder internacionalmente por seus atos.

Considera-se, dessa forma, que os Cantões suíços também se *aproximem da condição de sujeitos completos de Direito Internacional*.

1.2.4.a.iii. Bélgica

A Bélgica foi um Estado centralizado até 1970; entre 1970 e 2001, ocorreram 5 reformas políticas importantes pelas quais o país passou a ser um Estado federal. Atualmente a Bélgica é um Estado federal com 6 entidades subnacionais diferentes.

O artigo 167 da Constituição belga confere às regiões e às comunidades o *direito de celebrar tratados internacionais*, ou *ius ad tractatum* ou *treaty making power*, os quais devem ser aprovados por seus respectivos conselhos.

Artigo 167.

§1º. O Rei gerencia as relações internacionais, *sem prejuízo da capacidade de as comunidades e as regiões se comprometerem em*

¹⁹⁰ Para um estudo mais aprofundado ver: Gilberto Marcos Antonio Rodrigues, “Política externa federativa: análise de ações internacionais de Estados e municípios brasileiros”. Tese de doutorado. São Paulo: PUC, 2004, p. 76-77.

cooperação internacional, incluindo a assinatura de tratados para aquelas matérias dentro de suas responsabilidades como estabelecido pela Constituição ou em virtude dela. O Rei comanda as forças armadas e determina a guerra com o cessar de hostilidades. Ele notifica às Câmaras assim que os interesses do Estado e a segurança permitirem a ele as mensagens que considerar apropriadas. Transferências territoriais, intercâmbios e adições devem ocorrer somente em virtude de lei.

§2º. O Rei celebra tratados com exceção daqueles descritos no §3º. Tais tratados somente têm efeito após aprovação das Câmaras.

§3º. *As Comunidades e os Governos Regionais descritos no Artigo 121 concluem, em assuntos de sua competência, tratados sobre temas incidentes no âmbito da responsabilidade de seus Conselhos. Estes tratados serão efetivos apenas após sua aprovação pelo Conselho.*

§4º. Uma lei adotada por maioria de votos, conforme descrito pelo Artigo 4º, último parágrafo, especifica os termos para a conclusão de tratados descrita no §3º, e daqueles tratados que não digam respeito exclusivamente às questões de competência das regiões e das comunidades ou em virtude desta Constituição.

§5º. *O Rei pode denunciar tratados concluídos antes de 1993 que se refiram aos assuntos do §3º de comum acordo com as comunidades e os governos regionais. Uma lei adotada por maioria de votos, como descrita no Artigo 4º definirá o procedimento no caso de um eventual desacordo entre as comunidades e os governos regionais.*

Segundo esta estrutura, o Rei da Bélgica não pode assinar, ratificar ou denunciar tratados que versem sobre as competências exclusivas das comunidades e regiões, bem como não pode denunciar tratados celebrados anteriormente à revisão constitucional sem que esteja de *comum acordo com seus entes subnacionais*.

Há uma clara uma divisão de competências em matéria de tratados. A maior contribuição que o Estado belga traz à matéria é a questão concernente às *competências exclusivas*. Trata-se de um aspecto específico da federação belga, que não conta com um sistema de competências compartilhadas ou concorrentes.

Uma vez que se descentraliza uma competência específica para as regiões ou comunidades, passa a ser de *competência exclusiva e única* da região ou da comunidade em questão. O Estado conserva atualmente competências em matéria de justiça e assuntos de interior, assuntos exteriores, assuntos financeiros e econômicos, transporte, telecomunicações e energia, emprego, política social,

saúde, direito do trabalho, pensões, previdência social e proteção dos consumidores e meio ambiente¹⁹¹.

Como competências exclusivas dos entes subnacionais belgas, pode-se sinalar: competitividade (quando concerne a indústria ou a pesquisa); educação, juventude, cultura e esporte.

As competências exclusivas supõem um nível muito elevado de *simetria de poderes* entre os entes subnacionais e entre o Estado belga e seus entes subnacionais. Esta *simetria*, somada às *competências exclusivas* das regiões e comunidades, constitui a pedra angular do atual sistema belga¹⁹².

Trata-se de uma condição específica para que os entes subnacionais realmente possam representar plenamente seus Estados federados.

Isso porque a simetria também consiste no fato de não existir uma relação hierárquica entre os representantes do governo federal e os representantes dos governos subnacionais. Portanto, os entes subnacionais belgas *participam do processo decisório de construção da política externa belga*.

Assim, é de supremo valor compreender que o marco institucional belga se baseia na *igualdade entre o Estado nacional e as entidades subnacionais*. O princípio de igualdade dá lugar a um aspecto fundamental: o Estado deve acordar uma posição comum com os governos subnacionais, que será a que se defenderá na reunião do Conselho de Ministros da União Europeia. Esta posição comum não é resultado de um procedimento em duas fases. Evidentemente o número limitado de regiões ou comunidades facilita este aspecto.¹⁹³

A Bélgica, portanto, apresenta um modelo institucional de competências exclusivas que é um dos que mais se aproxima de um modelo no qual a *responsabilidade compartilhada entre o Estado belga e seus entes subnacionais* poderia ser aplicada.

¹⁹¹ Alexander De Becker, “La representación de Bélgica en el Consejo de la UE y la participación directa de las regiones”, in: *Revista CIDOB d’afers internacionals*, n° 99. Barcelona, 2012, p.42; 44.

¹⁹² Becker, *op.cit.*, 2012, p.50.

¹⁹³ *Ibid*, p.49.

Devido à simetria e ao instituto da competência exclusiva, pode-se considerar que os entes subnacionais belgas sejam sujeitos que *muito se aproximam da condição de sujeitos completos de Direito Internacional*, podendo, eventualmente, responder internacionalmente por seus atos.

1.2.4.a.iv. Áustria

A Áustria é uma federação composta por 9 Estados-membros e sua descentralização é considerada alta. Após a reforma constitucional de 2002 a possibilidade de atuação internacional dos *Länder* austríacos foi ampliada. Como regra, o governo federal detém a prerrogativa das relações exteriores, de acordo com o artigo 10 da Constituição Federal. Contudo, o dispositivo afirma que tal atribuição não “retira a competência dos Estados-membros”, conforme sua redação:

Artigo 10 – Legislação e Execução Federal

(1) A Federação tem o poder de legislar e executar as seguintes matérias: 2. Relações exteriores incluindo representação política e econômica com outros países em particular na conclusão de tratados internacionais, *o que não retira a competência dos Estados-membros*, de acordo com o artigo 16, parágrafo 1º; demarcação de fronteiras, comércio de bens e animais com outros países; vistoria aduaneira.

Artigo 16 – Conclusão de tratados

(1) *Em assuntos que sejam de sua esfera de competências, os Länder podem concluir tratados com Estados, ou seus Estados constitutivos, que façam fronteira com a Áustria.*

(2) O governador deve informar ao Governo Federal antes de iniciadas as negociações para tal tratado. O assentimento do Governo Federal deve ser obtido pelo governador antes da conclusão. A aprovação deve ser considerada como dada pelo Governo Federal se dentro de oito semanas a partir da data em que a solicitação de aprovação chegar à Chancelaria Federal o Governador não for avisado sobre a rejeição. *A autorização para iniciar as negociações e concluir o tratado é incumbida ao Presidente Federal depois da recomendação do Governo do Land e com a contra-assinatura do governador.*

(3) Os tratados concluídos por um Land, de acordo com o parágrafo 1º acima devem ser denunciados por solicitação do Governo Federal. Se os *Länder* não cumprirem completamente com esta obrigação, a competência passa ao Governo Federal¹⁹⁴.

¹⁹⁴ Barros, *op.cit.*, 2009, p.111.

Assim, aos *Länder* austríacos é permitido concluir tratados com Estados e com Estados que façam fronteira com a Áustria, caracterizando a autorização para acordos transfronteiriços, portanto possuem o *ius ad tractatum* ou *treaty making power*. Conforme a redação do referido artigo, o governo federal deve ser comunicado antes de iniciadas as negociações sobre o tratado e o governo federal terá um prazo de oito semanas para responder sobre a demanda ou simplesmente sua não resposta é considerada como um aceite à proposta de tratado.

Resta analisar a última parte do artigo, que estabelece as obrigações de cumprimento do tratado. Interessante observar que se o *Länder* não cumprir com as obrigações estabelecidas, a competência passa para o Governo Federal. Significa dizer que os *Länder* austríacos são exclusivamente responsáveis por suas obrigações na seara internacional e o governo federal é o responsável subsidiário. Ao mesmo tempo, salienta-se que o governo federal poderá denunciar os tratados concluídos pelos *Länder*, o que confere uma *autonomia limitada* aos mesmos.

Nessa equação entre responsabilidade exclusiva e autonomia limitada há um espaço claro para se considerar o modelo no qual uma *responsabilidade compartilhada* entre o Estado austríaco e seus entes subnacionais poderia ser aplicada.

Assim, pode-se considerar que os entes subnacionais austríacos também se aproximem da condição de sujeitos completos de Direito Internacional, podendo responder internacionalmente por seus atos¹⁹⁵.

1.2.4.b. Federações que outorgam capacidade jurídica internacional restrita

1.2.4.b.i. Espanha

O Reino da Espanha é um Estado unitário composto por 17 Comunidades Autônomas, segundo a constituição espanhola de 1978 que, em seu artigo 2º afirma

¹⁹⁵ Para maior compreensão do caso austríaco vide Peter Bussjäger, “Homogeneïtat i diferencia: sobre la teoria de la distribució de competències entre Bund i Länder a Àustria”. Col·lecció Institut d’Estudis Autònomic. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2010.

que “se fundamenta na *indissolúvel unidade da Nação espanhola*, pátria comum e indivisível de todos os espanhóis, e reconhece e garante o *direito de autonomia das nacionalidades e regiões que a integram* e a solidariedade entre todas elas”. O artigo 145 afirma expressamente que “em nenhum caso se admitirá a *federação de Comunidades Autônomas*”.

Mas a Espanha pode ser considerada uma *federação de fato*. O Fórum de Federações a considera em sua listagem como uma das 25 federações do mundo¹⁹⁶ justamente por atuar como uma federação, por suas instituições se assemelharem às das federações e o país funcionar, efetivamente, como uma federação, com uma nítida repartição de poderes.

Para alguns autores, a Espanha é uma federação fictícia,¹⁹⁷ devido à existência de uma forte tendência do governo central à centralização do poder, tentando obstaculizar processos de independência, como se pode verificar no embate Madri-Catalunha. Por outro lado, é possível considerá-la como um país de um unitarismo fictício, levando-se em consideração a atuação autônoma das Comunidades em diversas matérias. A Espanha já foi uma república federal, em 1873.

Para a finalidade desta tese, o modelo espanhol, por conta da descentralização do poder concedido às Comunidades Autônomas, pode ser uma fonte de contribuição em matéria de competências exclusivas e da grande evolução das Comunidades em sua vontade de participar da elaboração do processo decisório de política externa espanhol.

Algumas Comunidades Autônomas destacam-se por sua afirmação histórica como nações individualizadas, com idioma, tradições e cultura muito próprias. O País Basco e a Catalunha constituem as duas Comunidades Autônomas mais conhecidas e atuantes no exterior.¹⁹⁸

Com a celebração dos Tratados de Limites com a França, surgiu a possibilidade de que, graças à cooperação transfronteiriça, os povos dos Pirineus pudessem celebrar

¹⁹⁶ Disponível em: <http://www.forumfed.org/en/where/spain.php> Acesso em: 25/10/2013.

¹⁹⁷ Nesse sentido vide a obra de Vanessa Sueli Cock, “Federalismo en teoría y práctica: el caso español como proceso federal, estudio de la autonomía regional y local en los sistemas federales”. Curitiba: Juruá, 2010.

¹⁹⁸ Barros, *op.cit.*, 2009, p. 79.

acordos externos em matéria de pastos ou outros assuntos de interesse. Posteriormente, na Constituição de 1931, foi estabelecido que o Estado espanhol se compunha por municípios agregados em províncias e por regiões que se constituíram em regime de autonomia, o que permitiu que estas elaborassem seu Estatuto de Autonomia.

Ainda a Constituição dispôs que correspondia ao Estado espanhol a *competência exclusiva* (entre outras matérias) da representação diplomática e consular; a declaração de guerra e tratados de paz; a pesca marítima; o regime tarifário, o regime de extradição e o sistema monetário. As regiões autônomas podiam, não obstante, efetuar a execução material de tratados que dispunham sobre matéria de sua competência.¹⁹⁹

Mas ainda que haja competências exclusivas, atualmente, do que se deduz da redação dos artigos 148 (competências das Comunidades) e 149 (competências exclusivas do Estado) da Constituição, aos entes subnacionais espanhóis somente são conferidas as capacidades de contrair acordos internacionais em geral, nomeadamente *ius contrahendi*. Não se observa a capacidade de contrair tratados internacionais devido à persistência de questões secessionistas.

Nos últimos tempos a Espanha se destacou também pelo êxito no estabelecimento da Conferência para Assuntos Relacionados com a União Europeia (CARUE), ocorrida em 2004. Trata-se de um órgão de colaboração entre o Estado espanhol e as Comunidades Autônomas.

Esta Conferência adotou acordos para regulamentar a participação das Comunidades em quatro formações do Conselho da União Europeia e instâncias preparatórias, tais como: emprego e política social, saúde e consumidores; agricultura e pesca; meio ambiente; educação, juventude e cultura. Posteriormente a participação autônômica foi ampliada a esportes, incluídos na atual formação do Conselho de Educação, Cultura, Juventude e Esporte, e na formação do Conselho de Competitividade a respeito de assuntos relativos a jogos e consumo.

¹⁹⁹ Beltrán Garcia, *op.cit.*, 1998, p. 24-25.

O sistema de consenso foi resultado de um longo processo no qual as Comunidades Autônomas vinham reclamando que a defesa de suas competências requeria uma maior participação nos assuntos europeus. Ainda que o atual sistema tenha a virtude de incorporar as Comunidades Autônomas no processo de elaboração de normas e das políticas da União Europeia, estas passaram por numerosos problemas²⁰⁰.

Conclui-se, portanto, que apesar de apresentar as características de competências exclusivas, além do devido encaminhamento para a participação no processo decisório de política externa, os entes subnacionais espanhóis não apresentam a capacidade de concluir tratados internacionais. Tal fato permite a possibilidade de considerá-los como *sujeitos parciais do Direito Internacional*.

1.2.4.b.ii. Rússia

Na Europa oriental, antes da formação da Ex-URSS, as antigas Repúblicas soviéticas desfrutaram de capacidade internacional plena, perdendo-a parcialmente em 1923 com a criação de um Ministério de Assuntos Exteriores. A Constituição da extinta URSS de 1936 estabeleceu, no entanto, que as Repúblicas federadas possuíam o direito de manter contatos diretos com terceiros Estados, incluindo-se a celebração de acordos internacionais.

Já a Constituição de 1977, mais expansionista e orientada a multiplicar sua participação em conferências e tratados internacionais, reconheceu a possibilidade de que as *propostas sobre a conclusão de tratados internacionais* pudessem ser apresentadas pelas entidades federadas²⁰¹.

Trata-se do maior país federal do mundo, com um federalismo altamente centralizado e complexo pela diversidade dos tipos de unidades integrantes, 89

²⁰⁰ Para uma compreensão mais aprofundada ver: Susana Beltrán García, “Una salida para la representación de las comunidades autónomas en el Consejo de la UE”, *in: Revista CIDOB d’afers internacionals*, nº 99. Barcelona, 2012, p.133-156; Mirna Nouvillas Rodrigo, “Las oficinas regionales em Bruselas: ¿la clave para una participación efectiva en la UE?”, *in: Revista CIDOB d’afers internacionals*, nº 99. Barcelona, 2012, p.113-131.

²⁰¹ Beltrán García, *op.cit.*, 1998, p. 23-24.

unidades federativas sendo 21 Repúblicas (com maior nível de autonomia) 49 Oblasts (regiões), seis Krai (territórios), 10 Okrugs (distritos autônomos), um Oblast autônomo e duas cidades federais (Moscou e São Petersburgo). A Constituição Russa de 1993 define as *relações internacionais como competência da União, mas tem havido um aumento crescente das relações internacionais de governos subnacionais.*²⁰²

Portanto a Rússia goza apenas da capacidade de contrair acordos internacionais em geral ou *ius contrahendi*.

O federalismo na Rússia é um instrumento de separatismo da República da Chechênia, o que torna o tema da descentralização um tabu para o Estado.

Pode-se afirmar ainda que haja a possibilidade de uma parca participação dos entes federativos russos no processo decisório de elaboração da política externa e de sua capacidade para contrair acordos internacionais, a Rússia não permite a celebração de tratados internacionais e se afasta do tema da responsabilidade internacional aos seus entes subnacionais.

Assim, os entes federativos russos podem ser considerados *sujeitos parciais de Direito Internacional*.

1.2.4.b.iii. Austrália

A constituição australiana dispõe sobre a indivisibilidade da Federação e restringiu qualquer concessão de poderes externos a seus Estados federados. A lei fundamental de 1900 aprovada pelo Parlamento britânico dispôs que somente o Parlamento teria competência em matéria de assuntos externos.

Em 1977 se chegou a uma decisão consensual entre o governo federal e seus Estados federados para que as autoridades federais aceitassem a atuação externa de seus entes subnacionais sempre que *não ferissem o princípio de unidade de ação no*

²⁰² Rodrigues, *op.cit*, 2004 (a), p. 80.

exterior e desde que *não celebrassem tratados*. Atualmente os entes federativos australianos tem o poder de celebrar de acordo com o *ius ad cotrahendi* e não de acordo com o *ius ad tractatum*.

Trata-se, portanto, da possibilidade de considerá-los como *sujeitos parciais de Direito Internacional*.

1.2.4.b.iv. Estados Unidos da América

Em relação aos Estados Unidos, desde 1776 até 1783 houve uma união ou federação de Estados na qual os Estados possuíam elementos próprios de *soberania*. Em 1783 a União se converteu em Estado federal e a partir de então começaram a surgir múltiplas dificuldades.

Formada por 50 Estados e 1 Distrito Federal e 19.492 municípios²⁰³, a federação estadunidense surgiu por agregação, a partir da união germinal das 13 colônias. A constituição de 1783 não definiu com clareza a quem pertencia a capacidade de celebrar tratados, o que foi interpretado por parte da literatura estadunidense como favorável aos Estados federados.

A Suprema Corte decidiu, em 1869, depois da secessão de vários Estados do Sul e da guerra civil que a União Americana era indestrutível, o que se projetou em uma interpretação constitucional restritiva, de que somente a federação poderia celebrar tratados. Não obstante, os Estados federados seguiram celebrando acordos de natureza distinta dos tratados internacionais e, hoje, predomina uma interpretação constitucional favorável à *celebração de acordos diferente dos tratados*, estes sendo de exclusiva competência da União.

Significa que os entes federativos estadunidenses tem apenas a capacidade de contrair acordos internacionais em geral, nomeadamente *ius contrahendi*.

²⁰³ Disponível em: http://www.census.gov/govs/go/municipal_township_govs.html . Acesso em: 15/10/2013.

A partir da década de 1970 os entes federativos estadunidenses começaram a perseguir interesses locais no campo internacional, estabelecendo mais recursos humanos e físicos voltados aos assuntos internacionais, sobretudo comerciais²⁰⁴.

Ainda que a Constituição seja vaga relativamente à competência internacional dos Estados, isso não impediu que eles tivessem aberto 183 escritórios de representação no exterior, sendo que 13 Estados têm escritório em São Paulo,²⁰⁵ e assinado milhares de acordos com países terceiros sem que a União veja nessa conduta uma violação de soberania.²⁰⁶

O caso dos Estados Unidos da América suscita situações de extrema relevância na esfera jurídica internacional. O país já foi objeto de várias demandas internacionais, e algumas delas serão oportunamente estudadas nesta tese, a respeito de ilícitos internacionais cometidos por seus Estados federados.

Ocorre que os Estados federados dos Estados Unidos são considerados *independentes* para seus temas de competência interna, mas, quando ferem dispositivos de tratados internacionais, não são considerados capazes para cumprir com responsabilidades internacionais. Isso gera um problema interno de difícil solução.

Portanto, apesar de considerarem seus Estados federados *independentes* e apresentarem *competências exclusivas*, os entes federativos estadunidenses, por terem apenas a capacidade de *contrair acordos internacionais* em geral, ou o *ius contrahendi*, e *por não participarem do processo decisório de elaboração da política externa*, podem ser considerados *sujeitos parciais de Direito Internacional*.

²⁰⁴ Para um estudo mais aprofundado vide: Rodrigues, *op.cit.*, 2004 (a), p. 64-66; Ironildes Bueno da Silva, “Paradiplomacia Contemporânea: Trajetórias e Tendências da Atuação Internacional dos Governos Estaduais do Brasil e EUA”. Universidade de Brasília: Tese de Doutorado em Relações Internacionais, 2010.

²⁰⁵ São eles: New York, Wisconsin, Maryland, Ohio, Virginia, Florida, Georgia, Massachusetts, Nevada, North Carolina, Pennsylvania, Philadelphia, Texas (Porto de Houston).

²⁰⁶ John Kincaid, “The International Competence of US States and their Local Governments”, *in: Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, Francisco Aldecoa e Michael Keating (eds.). London e Portland: Frank Cass, 1999, p. 111 e 129.

1.2.4.b.v. México

Assim como o Brasil, o México é uma federação tripartite, contém 31 Estados, um Distrito Federal e 2.438 municípios²⁰⁷. O federalismo já se encontrava presente na Constituição de 1824, mas seu marco contemporâneo se inscreve na Constituição de 1917. O processo de descentralização se aprofundou com a reforma constitucional de 1999 que alçou os municípios à condição de entes federados²⁰⁸. Deve-se salientar que o *artigo 117 da constituição proíbe expressamente que os Estados celebrem tratados com outros Estados ou potências estrangeiras e contraiam empréstimos no estrangeiro*, mantendo um centralismo sobre as Relações Internacionais.

Apesar de o artigo 89 da constituição tratar da competência exclusiva do Presidente da República, há uma Lei de Celebração de Tratados de 1992 que determina que as entidades e organismos descentralizados de qualquer nível de governo devem *informar a Secretaria de Relações Exteriores sobre os acordos interinstitucionais que celebrem com governos estrangeiros ou com organizações internacionais, com a finalidade de que a Secretaria verifique a necessidade de autorizá-lo*²⁰⁹. Sob este escopo os entes subnacionais mexicanos celebram acordos internacionais.

Por possuírem apenas a capacidade de contrair acordos internacionais em geral, ou o *ius contrahendi*, os entes federativos mexicanos podem ser considerados como *sujeitos parciais de Direito Internacional*.

1.2.4.b.vi. Argentina

A federação argentina é formada por 22 províncias, 1 Distrito Federal, 1 território nacional e 5 regiões. Trata-se de um Estado com a forma federativa desde 1853-1960.

²⁰⁷ Disponível em: <http://www.municipios.com.mx/> . Acesso em: 15/07/2013.

²⁰⁸ Rodrigues, *op.cit.*, 2004, p.69-71.

²⁰⁹ Para maior aprofundamento ver: Rodrigues, *op.cit.*, 2004 (a), p.69-71; Paulino E. Arellanes Jimenez, “El Municipio Mexicano y las Relaciones Internacionales”, Puebla: BUAP, 2009; Rogelio Hernández Rodríguez, “El centro dividido: la nueva autonomía de los gobernadores”. México D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2008; Branco, *op.cit.*, 2009, p. 82-84; Barros, *op.cit.*, 2009, p.114-116.

Em 1994, com a reforma constitucional, a constituição argentina passou a dispor expressamente sobre o *poder de celebrar tratados* das Províncias argentinas e da cidade de Buenos Aires. Na América Latina, foi a Argentina quem inaugurou a cláusula constitucional da diplomacia federativa.

Artigo 123.- Cada província dita sua própria constituição, de acordo com o disposto no Artigo 5°. *assegurando a autonomia municipal e regulamentando seu alcance e conteúdo na ordem institucional, política, administrativa, econômica e financeira.*

Artigo 124.- As províncias poderão criar regiões para o desenvolvimento econômico e social e estabelecer órgãos próprios para o cumprimento de suas finalidades e *poderão também celebrar convênios internacionais que não sejam incompatíveis com a política externa da Nação, desde que não afetem as competências do Governo federal ou o crédito público da Nação; com conhecimento do Congresso Nacional. A cidade de Buenos Aires terá o regime em que se estabeleça este efeito.*

Corresponde às províncias o domínio originário dos recursos naturais existentes em seu território.

Artigo 125.- *As províncias podem celebrar tratados parciais para fins de administração de justiça, de interesses econômicos e trabalhos de utilidade comum, com conhecimento do Congresso Federal; e promover sua indústria, a imigração, a construção de ferrovias e canais navegáveis, e a colonização de terras de propriedade provincial, a introdução e estabelecimento de novas indústrias, a importação de capitais estrangeiros e a exploração de seus rios, por leis protetoras para estas finalidades, e com seus recursos próprios.*

As províncias e a cidade de Buenos Aires podem conservar organismos de seguridade social para os empregados públicos e os profissionais; e promover o progresso econômico, o desenvolvimento humano, a geração de emprego, a educação, a ciência, o conhecimento e a cultura.

Artigo 126.- As províncias não exercem o poder delegado para a Nação. *Não podem celebrar tratados parciais de caráter político; nem expedir leis sobre comércio, ou navegação interior ou exterior; nem estabelecer alfandegas provinciais; nem cunhar moeda; nem estabelecer bancos com faculdades de emitir dinheiro, sem autorização do Congresso Federal; nem ditar os Códigos Civil, Comercial, Penal e de Mineração, após o Congresso tê-los sancionado; nem ditar especialmente leis sobre cidadania e naturalização, falência, falsificação de moeda ou documentos do Estado; nem estabelecer direitos de tonelagem; nem armar navios de guerra ou levantar exércitos, salvo o caso de invasão exterior ou de um perigo tão iminente que não admita espera, informando o Governo federal; nem nomear ou receber agentes estrangeiros.*

Artigo 127.- *Nenhuma província pode declarar, nem fazer a guerra contra outra província.* Suas demandas devem ser levadas à Corte Suprema de Justiça e dirimidas por ela. Suas hostilidades de fato são atos de guerra civil, qualificados como sedição ou motim, que o governo federal deve sufocar e reprimir conforme a lei.

Artigo 128.- *Os governadores das províncias são agentes naturais do Governo federal para fazer cumprir a Constituição e as leis da Nação.*

Artigo 129.- *A cidade de Buenos Aires terá um regime de governo autônomo, com competências próprias de legislação e jurisdição, e seu chefe de governo será eleito diretamente pelo povo da cidade. (grifou-se)*

Com efeito, é reconhecido às províncias argentinas o *treaty-making power*, com alguns limites. De acordo com o art. 124 da Constituição, “as províncias podem criar regiões para o desenvolvimento econômico e social e estabelecer órgãos com faculdades para o cumprimento dos seus fins e poderão também celebrar convênios internacionais tanto quanto não sejam incompatíveis com a política exterior da nação (...)”.

A reforma constitucional promovida na Argentina no início da década de 1990 buscou atender aos anseios da corrente política que lutava pela implantação do “verdadeiro federalismo”, através de disposições que garantissem maior autonomia para as províncias em suas áreas de atuação.²¹⁰

Nesse sentido o caso da Argentina se revela como o caso mais emblemático da América Latina para o desenvolvimento da *paradiplomacia federativa*. O reconhecimento constitucional da autonomia de seus entes federativos e a concessão da *capacidade para celebrar tratados no âmbito de suas competências* é um exemplo de regulamentação constitucional sobre a matéria. Daí poder-se considerar os entes federativos argentinos como *sujeitos parciais de Direito Internacional*.

1.2.4.b.vii. Canadá

No Canadá, o caso dos desejos de independência do Quebec que se arrastam desde a conquista britânica de 1760 até ímpetus autonomistas ou secessionistas do final do século XIX até a atualidade. Em torno de 1930 o Canadá começou a adquirir subjetividade internacional depois de haver Estado sob o domínio britânico que controlou a política externa canadense durante o seu império.

A atuação do Canadá até o fim da Primeira Guerra Mundial foi muito limitada, já que, segundo a *British North America Act* de 1867 o direito de celebrar tratados foi considerado como uma prerrogativa da monarquia e era exercido pelo Canadá como parte do Império Britânico. Efetivamente a constituição canadense afirmava:

²¹⁰ Branco, *op.cit.*, 2008, p.66.

Art. 133. O Parlamento e o Governo do Canadá devem estar investidos dos poderes necessários para assumir as obrigações do país ou de qualquer de suas províncias, como parte do Império Britânico, em relação a países estrangeiros, emanadas dos tratados entre o Império e os referidos países estrangeiros.

Gradualmente, entre 1867 e 1947 esta capacidade foi transferida ao Canadá, ainda que em 1939 se entendeu que este país possuía plena subjetividade estatal. Tais razões explicaram a dispersão de sua atuação externa entre diversos Ministérios após 1945, o que favoreceu as iniciativas internacionais de suas províncias, especialmente do Quebec²¹¹.

Atualmente o Quebec²¹² é considerado como um dos modelos de protodiplomacia e não propriamente de paradiplomacia. Ocorre que suas pretensões vão além da paradiplomacia. Realmente há uma concorrência e a protodiplomacia se adéqua ao caso do Quebec, pois se trata de um protótipo de diplomacia, daquilo que pretensamente se tornará diplomacia. Ou seja, há concorrência entre a diplomacia estatal e a protodiplomacia desenvolvida pela província do Quebec.

O Quebec se destaca por sua *capacidade de celebrar acordos internacionais* e por manter delegações em Bruxelas, Londres, Cidade do México, Munique, Nova York, Paris, Tóquio, Atlanta, Boston, Chicago, Los Angeles e Roma. Ainda, o Quebec tem escritórios de representação em Barcelona, Pequim, Berlim, Hong Kong, Moscou, Mumbai, São Paulo, Shangai, Estocolmo e Washington.

Além disso, características culturais como o idioma mantém uma divisão entre o povo do Quebec e seus desejos de ruptura com o Canadá e a própria cultura canadense.

Ainda que a Constituição de 1982 seja pouco elucidativa sobre o tema, o Quebec aprovou uma Lei dos Direitos Fundamentais do Povo do Quebec (Bill 99) que prevê a possibilidade do exercício de Relações Internacionais: “O Estado do Quebec pode, nas áreas de sua competência, estabelecer e manter relações com

²¹¹ Beltrán Garcia, *op.cit.*, 1998, p. 29.

²¹² Ivan Bernier e Jean-Philippe Thérien, “Le comportement international du Quebec, de l’Ontario et de l’Alberta dans le domaine économique” in: *Études internationales*, Volume 25, 3, 1994, p. 453-486; Louis Balthazar, “The Quebec Experience: Success or Failure?” in: *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, Francisco Aldecoa e Michael Keating (Eds.), London e Portland: Frank Cass, 1999, p. 153-169.

Estados estrangeiros e organizações internacionais e assegurar suas representações no exterior”(7) ²¹³.

Por exercer apenas a capacidade de contrair acordos internacionais em geral, ou o *ius contrahendi*, os entes federativos canadenses podem ser considerados como *sujeitos parciais de Direito Internacional*.

1.2.4.c. Conclusões sobre a situação dos entes federativos frente ao Direito Internacional

Ainda que parcial ou incompleta, esta aquisição de capacidade jurídica para celebrar tratados ou acordos internacionais *deve* servir para que o ente subnacional seja responsabilizado na esfera internacional. A finalidade da aquisição desta capacidade jurídica deve ficar evidente desde o princípio.

Resta claro que a lógica do “quem pode mais, pode menos”, tenderá a ser um problema ou um incentivo a movimentos de secessão ou até mesmo a comportamentos conflitantes entre o Estado e seu ente subnacional, embora tais casos sejam uma ínfima minoria hoje no globo. A tendência não é o separatismo, mas o fortalecimento do Estado.

A fragmentação ocorrerá em casos isolados, pontuais, nos quais a cultura individual seja a marca de um povo, de uma nação que não se sente pertencente ao seu Estado, tais como os casos do Quebec e da Catalunha revelam.

As federações que permitem que seus entes federativos *participem dos processos decisórios em matéria de política externa* que sejam compatíveis com suas competências constitucionais são: Alemanha, Suíça, Bélgica, Áustria e Espanha.

Dentre as federações analisadas nas quais se pôde observar a capacidade de celebrar tratados, *ius ad tractatum* ou o *treaty making power* são: Alemanha, Suíça, Bélgica,

²¹³ Conforme Rodrigues, *op.cit.*, 2004 (a), p. 68.

Áustria e Argentina. E como quem pode mais, pode menos, os Estados analisados que detêm o *treaty making power* também detêm a capacidade de contrair acordos internacionais ou o *ius contrahendi*.

Verifica-se que a Espanha, o Canadá, o México, os Estados Unidos da América, a Austrália e a Rússia, assim como ocorre com o Brasil, seus entes federativos estão investidos da capacidade de contrair acordos internacionais ou o *ius contrahendi* sobre matéria de sua competência constitucional.

Corrobora-se a possibilidade, portanto, de que os entes federativos desses países sejam *sujeitos parciais de Direito Internacional*. Se os entes subnacionais exercem sua *capacidade de fato* ou sua *capacidade de direito* no âmbito das Relações Internacionais, eles automaticamente se caracterizam como sujeitos de direitos perante o Direito Internacional. Se os entes subnacionais se enquadram como sujeitos de direitos perante o Direito Internacional, então pode-se afirmar sua qualidade de *sujeitos parciais de Direito Internacional*.

Os entes federativos alemães, suíços, austríacos e belgas, entretanto, são aqueles que mais se aproximam da condição de *sujeitos plenos de Direito Internacional*. Trata-se de *sujeitos de direitos e de deveres* perante o Direito Internacional. Isso porque além da capacidade para celebrar tratados internacionais, tais entes federativos detêm competências exclusivas em matérias que só dizem respeito a eles, ou seja, a eles recai a responsabilidade sobre elas. Ainda, tais entes federativos participam do processo decisório em matéria de política externa juntamente com seus Estados.

Tais modelos podem ser seguidos por outras federações no sentido de que situações “insolúveis” de práticas de ilícitos internacionais frente ao Direito Internacional não venham a ocorrer.

Significa afirmar que a condição de *sujeito de deveres* serve apenas a um propósito, qual seja, que o *respeito ao Direito Internacional* também seja cumprido pelos entes federativos.

Não se pode olvidar, entretanto, neste estudo sobre as capacidades, que a grande locomotiva de atuação internacional dos entes subnacionais e entes federativos é a

autonomia. Significa constatar que, ainda que a regulamentação normativa e constitucional seja de fundamental importância para o processo de internacionalização dos entes subnacionais, ainda assim eles podem atuar internacionalmente com base em suas competências constitucionais, sem uma normativa específica sobre a matéria, como ocorre no caso brasileiro, por exemplo.

CAPÍTULO 2. A RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL DOS ENTES SUBNACIONAIS

2.1. OS ENTES SUBNACIONAIS COMO SUJEITOS DE DEVERES

2.1.1. Responsabilidade Absoluta do Estado por ações dos entes subnacionais

Se no âmbito das Relações Internacionais não restam dúvidas sobre a qualidade de *ator* conferida aos entes subnacionais quando se pretende estabelecer a legitimidade de sua governança local e regional, tal máxima não se estende à esfera do Direito Internacional.

Hoje ainda não se pode falar na constituição de um Direito específico dos entes subnacionais, com um regime internacional próprio, justamente porque esta legitimidade está se construindo aos poucos. A dúvida que permanece é justamente a respeito deste espaço existente entre a realidade e o direito:

O Direito, em todos os seus ramos, não opera no vácuo. Os instrumentos jurídicos, tanto nacionais como internacionais, porquanto encerram valores, são produto de seu tempo. E se interpretam e se aplicam no tempo. Encontram-se, pois, em constante evolução²¹⁴.

O direito é, portanto, uma ciência dinâmica.

Sob a ótica do instituto jurídico da responsabilidade internacional, somente os sujeitos de Direito Internacional que detêm a personalidade jurídica internacional completa podem ser responsabilizados diante de tribunais internacionais. Quanto aos entes subnacionais, seus respectivos Estados serão os responsáveis por possíveis ilícitos. Tal regra torna a atuação externa dos entes subnacionais confortável, já que, em tese, por não serem parte de tratados internacionais, não necessitam respeitá-los, tampouco sendo responsabilizados.

Aquele que é responsável por cumprir o contrato é quem se responsabiliza. Por exemplo, quem tem a obrigação de adimplir as obrigações relativas ao contrato de aluguel é o locatário e não o seu fiador. O fiador existe como uma figura

²¹⁴ Trindade, *op. cit.*, 2002, p.4.

garantidora, mas sua responsabilidade é subsidiária nesta relação entre o locador e o locatário.

O mesmo não ocorre na relação existente entre uma Organização Internacional e um ente subnacional, ou entre um sujeito pleno de Direito Internacional e um sujeito parcial. Em outras palavras, quando a Organização Internacional realiza a cooperação internacional descentralizada vertical,²¹⁵ emprestando ou financiando as ações do ente subnacional, o faz de forma direta e o seu acordo aponta que o ente contratante, o ente subnacional, deverá cumprir a obrigação. Estabelece-se, portanto, uma relação jurídica direta entre o ente subnacional e a Organização Internacional.

Constata-se a presença dos elementos constitutivos da personalidade jurídica internacional, quais sejam, a vontade, e a capacidade de fato e de direito para celebrar o acordo internacional, minimamente. Contudo, não se vê presente o elemento garantidor do cumprimento da obrigação por parte do ente subnacional por conta da inexistência da regra geral de Direito Internacional, que o impede.

Portanto, o único elemento que falta nesta equação é aquele instituto que atribui ao ente subnacional a garantia do cumprimento de sua obrigação pelo instituto jurídico da responsabilidade internacional. Ora, a responsabilidade está no coração do direito internacional.²¹⁶ Assim, o Estado, que deveria figurar apenas como ator secundário nesta relação, acaba sendo tão necessário quanto o locador na relação entre locador e locatário.

Hoje, somente os sujeitos completos de Direito Internacional são responsáveis internacionalmente. As Organizações Internacionais são responsáveis no âmbito de suas competências, internamente. E os indivíduos são responsabilizados na esfera dos tribunais penais, cujas competências se limitam a apenas alguns tipos de crimes, todos eles de extrema gravidade.

A Comissão de Direito Internacional da Organização das Nações Unidas elaborou um Projeto de Artigos sobre Responsabilidade do Estado por Fatos

²¹⁵ Ver parte II, Capítulo 3, item 3.2.2.

²¹⁶ Paul Reuter, "Le développement de l'ordre juridique international: écrits de droit international", Paris: Economica, 1995, p. 574.

Internacionalmente Ilícitos de 2001²¹⁷. Na referida proposta de regulamentação, a Comissão afirma que somente Estados podem ser responsabilizados no plano internacional.

O artigo primeiro do Projeto afirma que “todo fato internacionalmente ilícito de um Estado gera a sua responsabilidade internacional”. De acordo com a redação do Art. 2º do Projeto, o *ato internacionalmente ilícito* do Estado ocorre quando a conduta, consistindo em uma ação ou omissão: a) é atribuível ao Estado conforme o Direito Internacional; e b) constitui a violação de uma obrigação internacional do Estado.

Assim, como regra geral, todo fato ilícito de um Estado remonta à sua própria responsabilidade, compreendendo-se que um Estado é composto por seus Estados federados, por suas regiões, seus territórios e por seus órgãos. Tal instrumento jurídico é considerado *soft law* ou como uma norma não-cogente do Direito Internacional. Trata-se, contudo, de uma interpretação que ecoa na prática do Direito Internacional, regulamentando algo que ainda não está em pleno vigor, mas que exerce uma força recorrente em Tribunais Internacionais como o de Haia. Como a norma se faz necessária, este projeto serve como um guia sobre as melhores práticas a serem efetivadas.

A Comissão de Direito Internacional vem se reunindo há décadas para discutir o tema da Responsabilidade Internacional. O Projeto de Artigos criado e publicado em 2001 ainda não foi votado. Logo, não se pode listar quais Estados estão a favor ou contra o Projeto. Contudo, especula-se que os Estados não tenham muito interesse em torná-lo uma pauta passível de elaboração de um tratado a respeito.

As discussões dos relatórios afirmam que os Estados não chegam a um acordo nem sobre uma Conferência sobre o tema, quanto mais sobre a elaboração de um tratado, ainda que não haja necessidade de incorporação do texto na esfera interna dos Estados.

²¹⁷ Texto adotado pela Comissão de Direito Internacional e submetido à Assembleia Geral das Nações Unidas, em sua 53ª sessão, em 2001, como parte do Relatório da Comissão, iniciando as discussões daquela sessão. O texto, que contém comentários sobre as propostas de artigos, está disponível no *Yearbook of the International Law Commission, 2001, vol II (part two)* e também no Anexo da Resolução nº 56/83 de 12 de dezembro de 2001.

Em síntese, pode-se atribuir duas posições estabelecidas pelos membros da Comissão sobre a responsabilidade internacional por acordos envolvendo entes subnacionais. A posição minoritária entendeu que o Estado não deveria ser responsável pelos atos de seus entes subnacionais já que estes possuem personalidade internacional própria, ainda que limitada. E, portanto, deveriam responder diretamente na ordem jurídica internacional: cabe, com efeito, reconhecer a existência de um certo grau de federalismo em que os Estados federados possam desfrutar de alguma competência internacional. Em tal caso, os próprios Estados federados – e não o Estado federal – seriam responsáveis no plano internacional²¹⁸.

A posição minoritária será aprofundada posteriormente nesta tese por ser a posição que respalda a teoria da responsabilidade compartilhada.

A posição majoritária no seio da Comissão foi a que atribuiu ao Estado federal a atribuição da responsabilidade por atos ilícitos de seus entes federados, sustentando-se que esta regra é um princípio já estabelecido, tendo, inclusive, caráter consuetudinário. De acordo com esta posição, o princípio da unidade de ação do Estado estava universalmente reconhecido no plano internacional, assim como a responsabilidade internacional por acordos firmados por seus entes subnacionais, que possuíssem a capacidade para celebrar tratados com outros Estados, recaísse sobre o Estado federal, ainda que suas entidades federadas mantivessem certa soberania²¹⁹. Apenas ao Estado soberano se pode imputar a autoria de um ato ilícito. Neste caso, os entes subnacionais são considerados semelhantes aos órgãos de Estado²²⁰.

Da mesma forma que o advento do Tratado de Roma, apesar da intensa polêmica, imagina-se que o tema da responsabilidade internacional também deixe de ser um tabu para se tornar *hard law*. Contudo os especialistas da Comissão de Direito Internacional afirmam que, sobre esta especificidade, o Tratado de Roma foi discutido levando-se em consideração a participação de ONGs e associações de

²¹⁸ Mustafa Kamil Yassenn, 1252ª sessão de 8 de maio de 1974. Anuário da C.D.I. vol. I, p. 12 apud. Beltrán García, *op.cit.*, 1998, p. 209.

²¹⁹ *Ibid*, p. 210-211.

²²⁰ 1255ª sessão de 10 de maio de 1974. Anuário da C.D.I. vol. I, p. 12 apud Beltrán García, *op.cit.*, 1998, p. 211.

Direitos Humanos, o que não ocorre quando da discussão do tema da responsabilidade internacional.

Enfim, segundo o artigo 4º sobre o Comportamento dos órgãos do Estado, o Projeto afirma:

1. Se considerará fato *do Estado* segundo o direito internacional o comportamento de todo órgão do Estado, que exerça funções legislativas, executivas, judiciais ou de outra índole, qualquer que seja sua posição na organização do Estado e tanto pertencente ao governo central quanto a uma divisão territorial do Estado.
2. Se entenderá que órgão inclui toda pessoa ou entidade que tenha essa condição segundo o direito interno do Estado.

A interpretação do presente artigo realizada pelo próprio Projeto revela que “os órgãos” são compreendidos da forma mais ampla possível. A interpretação não se limita aos órgãos do governo central ou federal, aos oficiais de alta patente ou a pessoas que respondam pela responsabilidade pelas relações externas do Estado. Portanto, esta responsabilidade se estende aos órgãos de governo, quaisquer sejam suas classificações, exercendo quaisquer funções e que se aplique a quaisquer níveis hierárquicos, incluindo-se aqueles governos regionais e locais. Tampouco há distinção sobre os três poderes, legislativo, executivo ou órgãos do judiciário.

O princípio contido no artigo 4º se aplica igualmente aos órgãos do governo central e àqueles das unidades locais e regionais. Este princípio há muito já foi reconhecido. Por exemplo, a Comissão de Conciliação Franco-Italiana no Caso dos Herdeiros do Duque de Guise afirmou:

Para os propósitos de se chegar a uma decisão para o presente caso, importa pouco que o decreto de 29 de agosto de 1947 não tenha sido promulgado pelo governo italiano, mas pela região da Sicília. Com efeito, o Estado italiano é o responsável pela implementação do Tratado de Paz, inclusive pela Sicília, apesar da autonomia concedida pela Sicília nas relações internas de acordo com o direito público da República italiana. Este princípio foi fortemente apoiado durante os trabalhos preparatórios para a Conferência de Haia de 1930. Os governos foram expressamente questionados sobre sua condição de responsável em consequência de “atos ou omissões de órgãos no exercício de funções públicas de caráter legislativa ou executiva (regiões, províncias, etc.)”. Ao que todos responderam afirmativamente²²¹.

²²¹ Yearbook of the International Law Commission, 2001, vol II (part two), p.41.

As razões para este posicionamento são reforçadas pelo fato de que os Estados federais variam muito em sua estrutura e na distribuição de poderes, e na maioria dos casos as unidades constituintes não tem uma personalidade jurídica distinta da federação ou nenhum poder para celebrar tratados.

Nos casos em que as unidades constituintes da federação sejam aptas a celebrar acordos internacionais por sua própria conta, as outras partes devem concordar a limitarem-se ao recurso contra a União no caso de uma violação.

Outra possibilidade ocorre quando a responsabilidade do Estado federal no âmbito de um tratado pode ser limitada pelos termos de uma cláusula federal do tratado. Este é o caso de uma clara exceção à regra geral, aplicável somente nas relações entre os Estados-parte do tratado e em relação à matéria concernente àquele tratado. Ter-se-á o efeito em virtude do princípio da *lex specialis*, de acordo com o artigo 55²²².

O inciso segundo explica a relevância do direito interno na determinação do nível do órgão do Estado. Quando a própria legislação já caracteriza uma entidade como um órgão, não há problemas. Por outro lado, não é suficiente basear-se no direito interno para se diagnosticar o status dos órgãos. Em alguns sistemas o status e as funções de várias entidades são determinadas não somente pela lei, mas pela prática também, o que demonstra que a referência exclusiva ao direito interno para o diagnóstico pode ser errônea. O direito interno de um Estado pode não classificar, exaustivamente ou de forma completa, quais entidades detêm o status de órgãos. Nesses casos, enquanto os poderes de uma entidade e sua relação com outros órgãos de direito interno forem relevantes à sua classificação enquanto “órgão”, o direito interno não desempenhará, por si só, a tarefa de classificação.

Ainda que isso ocorra, o termo “órgão” usado em direito interno poderá ter um sentido especial, e não o sentido designado pelo artigo 4º. Por exemplo, sob certos

²²² Artigo 55. *Lex specialis*. Estes artigos não se aplicam quando e na medida em que as condições para a existência de um ato ilícito internacional ou o conteúdo ou a implantação da responsabilidade internacional de um Estado forem regidas por regras especiais de direito internacional.

sistemas jurídicos o termo “governo” refere-se unicamente a órgãos do mais alto nível, assim como o Chefe de Estado ou Ministros de Estado. Em outros, a polícia tem um status especial, independentemente do Executivo; isso não significa que para os propósitos do Direito Internacional, eles não sejam órgãos do Estado. Assim, o Estado não pode evitar a responsabilidade pela conduta de um órgão que na verdade atua somente negando seu status diante de seu direito interno. Tal conduta é alcançada por meio da utilização da palavra “inclui” no parágrafo 2.

O termo “pessoa ou entidade” é utilizado no artigo 4º, §2º, assim como nos artigos 5º e 7º. Utiliza-se em amplo sentido com a finalidade de incluir qualquer pessoa singular ou coletiva, incluindo um escritório de pessoa física, um departamento, uma comissão ou outro organismo que exerça poderes públicos, etc. O termo “entidade” é utilizado em um sentido similar no rascunho de artigos sobre imunidades jurisdicionais dos Estados e suas propriedades, adotado em 1991.

Ainda que o princípio enunciado do artigo 4º seja claro e inquestionável, podem surgir dificuldades em sua aplicação. Um problema específico é determinar se a pessoa que responde por aquele órgão agiu no âmbito de sua competência. Mas será irrelevante para tal propósito se a pessoa teve segundas intenções ou motivações para utilizar de abuso do poder público. Quer esta pessoa aja mediante sua competência oficial, ainda que aparente, ou sob o calor da autoridade, suas ações serão imputadas ao Estado.

Recentemente a Comissão de Direito Internacional também decidiu recomendar a impossibilidade de formulação de reservas pelos Estados aos tratados sobre artigos que versem sobre responsabilidade internacional²²³.

Compreende-se, assim, que o Estado seja o centralizador do poder sobre a responsabilidade internacional. Ocorre que, em vários casos estudados, há conflitos interno em Estados federais, em que o tema da responsabilidade se origina por um fato ilícito perpetrado por uma entidade da federação. Nestes casos, segundo a regra vigente, quem deve cumprir a obrigação com respeito ao fato ilícito é o Estado.

²²³ United Nations. General Assembly. Report of the International Law Commission. Sixty-third session. New York: April-August 2011, p. 408-409.

Tal regra que centraliza a responsabilidade, em um mundo que faz da cooperação internacional seu cotidiano, só pode ser interpretada como uma regra ultrapassada, que não corresponde aos milhares de contratos internacionais de caráter público, como empréstimos e investimentos internacionais, realizados entre os entes subnacionais e vários sujeitos de Direito Internacional – como Estados e Organizações Internacionais. Trata-se de uma regra que está baseada no princípio da unidade territorial do Estado, que se vincula ao princípio clássico da soberania estatal.

O fato do Estado se comprometer a responder pelos seus órgãos e pelos seus entes subnacionais, avalizando seus acordos internacionais, não impede que ocorram ilícitos internacionais por parte de seus entes subnacionais. No caso dos empréstimos internacionais, a questão da avalização, em princípio, estaria tecnicamente sanada, pois o Estado se responsabiliza internacionalmente por eventuais descumprimentos. Se há justiça internacional sob tal perspectiva, é outro problema. Mas em princípio, parece que a regra atende aos anseios da comunidade internacional e se percebe suficiente para tanto.

Contudo, percebe-se problema maior quando um ente subnacional desrespeita diretamente o Direito Internacional, como por exemplo, desrespeita um artigo de um tratado internacional. No âmbito do direito interno, como assegurar o cumprimento de uma norma internacional se quem firma o acordo internacional é o Estado federal e não o Estado federado, e não os entes subnacionais desse Estado?

Eis o verdadeiro problema. Diante da expansão da atuação dos entes subnacionais no cenário internacional, como conviver sem uma regra que os obrigue a respeitar os acordos internacionais firmados por eles mesmos? E como fazê-los respeitar os tratados firmados por seus Estados federais? Como reprimi-los em caso de descumprimento? Como tornar esta relação direta diante dos sistemas internacionais de solução de controvérsias? Ou como forçar que os Estados o façam internamente, como uma espécie de direito de regresso?

Conforme a regra, o fato ilícito é considerado como próprio do Estado, de seu governo central e não do órgão que o cometeu. O artigo 4º não menciona como

seria a punição posterior do órgão violador, porque se trata da esfera interna de jurisdição do Estado. Trata-se de um direito de regresso, um processo que ocorre *a posteriori*, ou paralelamente no Estado, desde o governo central, contra o governo subnacional. A União é a responsável por obrigar os seus entes subnacionais a cumprirem os tratados internacionais.

Em resumo, o ente subnacional tem autonomia concedida internamente pelo fenômeno da descentralização e pelo não impedimento por parte do Estado, mas não responde internacionalmente, somente internamente, sob a forma de direito de regresso. Ocorre que este direito de regresso, que será levado adiante na esfera interna da jurisdição do país, não se conforma como “suficiente” para uma justa punição em caso de inadimplemento de contratos com Organizações Internacionais, ou mesmo pelo eventual descumprimento de tratados internacionais.

Se o ente subnacional atua na esfera internacional, ele deve estar preparado para respeitar os desígnios do Direito Internacional e deve estar atento ao respeito às normas internacionais.

Por isso, compreende-se que a esfera interna não seja considerada “suficiente,” através do direito de regresso, para que haja a punição a eventuais delitos ou ilícitos internacionais, porque haveria maior demora até que a ação passasse a tramitar e porque o peso de uma ação em nível interno é, via de regra, menor do que a lide internacional. A esfera internacional, seja no âmbito do Tribunal Internacional de Justiça, ou no âmbito de uma Corte Arbitral revela-se mais célere por se tratar de um conflito internacional e por se tratar de um ilícito cometido na esfera internacional.

Para especificar esta relação, destaca-se o entendimento de um dos especialistas integrantes da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas que elaborou o Projeto, que considera que se um ente subnacional tem competência para a celebração de acordos internacionais, em caso de descumprimento, a questão não deve envolver a responsabilidade do Estado federal, contrariando o objeto dos artigos do Projeto, conforme sua compreensão:

Nos casos em que a entidade constitutiva de uma federação possa celebrar acordos internacionais por conta própria, a outra parte pode perfeitamente ter acordado em limitar-se a recorrer contra ela em caso de descumprimento, em cujo caso a questão não envolverá a responsabilidade do Estado federal e ficará fora do âmbito de aplicação dos presentes artigos.²²⁴

Significa dizer que quando houver o reconhecimento expresso, constitucional da autonomia dos entes subnacionais, no âmbito de seu direito interno e do Direito Internacional, como ocorre, por exemplo, com os Cantões na Suíça, os Länder da Alemanha, as Regiões e Comunidades da Bélgica e nos Länder austríacos, se vierem a cometer um ilícito internacional podem ser responsabilizadas diretamente em foro internacional. Contudo, tal entendimento é meramente doutrinário, a respeito de uma norma não-cogente, uma *soft law*.

Para se refletir sobre alguma forma de aperfeiçoamento desta norma, deve-se levar em consideração que sua vigência, em primeiro plano, já supriria parcialmente o problema da insegurança jurídica. E que, caso a interpretação doutrinária valesse como fonte de direito para o caso específico de ilícitos cometidos por entes subnacionais, decorrentes do fenômeno de sua internacionalização, novamente o problema concernente à insegurança jurídica estaria sanado. Em uma terceira via, poder-se-ia sugerir uma alteração na redação do artigo 4º para tornar ainda mais clara a noção da responsabilidade direta a que os entes subnacionais estariam submetidos.

A proposta que incluiria um terceiro item à redação do artigo 4º do Projeto de Artigos sobre Responsabilidade do Estado por Fatos Internacionalmente Ilícitos de 2001²²⁵, teria a seguinte redação:

1. Se considerará fato *do Estado* segundo o direito internacional o comportamento de todo órgão do Estado, que exerça funções legislativas, executivas, judiciais ou de outra índole, qualquer que seja sua posição na organização do Estado e tanto pertencente ao governo central quanto a uma divisão territorial do Estado.

²²⁴ Ver James Crawford, “Los artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre la responsabilidad internacional del Estado”. Madrid: Dykinson, 2004, p. 136.

²²⁵ Texto adotado pela Comissão de Direito Internacional e submetido à Assembleia Geral das Nações Unidas, em sua 53ª sessão, em 2001, como parte do Relatório da Comissão, iniciando as discussões daquela sessão. O texto, que contém comentários sobre as propostas de artigos, está disponível no *Yearbook of the International Law Commission, 2001, vol II (part two)* e também no Anexo da Resolução nº 56/83 de 12 de dezembro de 2001.

2. Se entenderá que órgão inclui toda pessoa ou entidade que tenha essa condição segundo o direito interno do Estado.

3. *Se entenderá que os órgãos do Estado deverão respeitar o Direito Internacional, de acordo com o comprometimento de seu Estado, sob pena de responderem juntamente com seus Estados, de forma compartilhada, diante de tribunais internacionais*²²⁶.

A inclusão de artigo expresso que revelasse a necessidade de *respeito ao Direito Internacional por parte dos órgãos de Estado*, forçaria o compromisso tanto por parte do Estado, quanto de seus órgãos, ao cumprimento do Direito Internacional, ao respeito do Direito Internacional e não ao total descaso com os tratados firmados pelo Estado federal.

Se os entes subnacionais querem internacionalizar-se devem adequar-se às benesses e aos ônus das complexidades do mundo globalizado, do direito transconstitucional, do Direito Internacional, da transversalidade e da interação entre as esferas interna e internacional que a permeabilidade ascende.

Retoma-se a ideia de fundamental importância de que o reconhecimento expresso do direito interno do Estado se soma ao reconhecimento tácito do outro Estado que contrata com o ente subnacional para que se configure a relação jurídica desejada e para que haja a incidência do Direito Internacional sobre a atuação dos entes subnacionais. Nesse sentido:

Ao se considerar a responsabilidade internacional de entes subestatais com competências internacionais exclusivas, percebe-se que a prática internacional é, talvez, ainda muito fragmentada para se chegar a conclusões definitivas. *Na medida em que Estados terceiros estejam dispostos a aceitar a personalidade jurídica internacional dos entes subnacionais, não há qualquer obstáculo para que aqueles Estados responsabilizem internacionalmente estes entes em casos de descumprimento de suas obrigações*²²⁷ (grifou-se)

A noção de identificação de quais atores das Relações Internacionais sejam ou não sujeitos de Direito Internacional pelo viés da obrigação jurídica se torna mais factível do que pela noção da responsabilidade:

²²⁶ O terceiro item deste artigo do Projeto de Artigos sobre Responsabilidade do Estado por Fatos Internacionalmente Ilícitos de 2001 tem autoria desta candidata doutoral.

²²⁷ Luc Van den Brande, "The International Legal Position of Flanders: some considerations", *in: International Law: Theory and Practice. Essays in Honour of Eric Suy*. Edited by Karel Wellens. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1998, p. 156.

Determinar se uma província, um cantão ou um *land* é sujeito de direito internacional, equivale a precisar se seu direito no plano internacional é distinto dos direitos cujo Estado federal seja o titular. Se esta diferença existir, o Estado membro é sujeito de direito internacional. Se, ao contrário, os direitos bem como as obrigações do Estado membro são, em todos os casos, os mesmos direitos e obrigações do Estado federal, o Estado membro será considerado somente um órgão do Estado federal, uma vez que todas as consequências jurídicas de seus atos diante do ordenamento jurídico internacional recairão sobre o Estado federal²²⁸.

Também, nas discussões preliminares para a redação da *Convenção sobre Responsabilidade Internacional dos Estados de 1974* já se apontava para uma exceção à regra quando se tratasse de Estado-membro de uma federação:

Há que se fazer uma exceção a este princípio, especialmente no caso de quando se trate de um membro de uma federação que possa ter, dentro dos limites, uma personalidade e uma capacidade jurídica internacional própria, distintas daquelas da federação (Organização das Nações Unidas, 1974).²²⁹

Esta constatação histórica de uma possível codificação da responsabilidade internacional, com tratamento avançado sobre o tema, em matéria de entes subnacionais nos Estados federados, confirma o retrocesso sofrido na questão com o Projeto de 2001 e, ao mesmo tempo, sua atualidade e importância.

2.1.2. A responsabilidade internacional vista sob a análise dos princípios do federalismo

A respeito do Federalismo, afirma-se que “a instituição federal testemunha uma relativa opacidade da federação em relação aos seus Estados-membros e indica,

²²⁸ Barberis, *op.cit.*, 1983, p. 167-168.

²²⁹ *Apud* José Blanes Sala e Clara Maria Faria Santos, “O reconhecimento dos municípios como sujeitos de Direito Internacional Público”, *in: O Município e as Relações Internacionais: aspectos jurídicos*. São Paulo: Educ, 2009, p.58.

portanto, a existência de um processo de emancipação da criatura em relação a seu criador”²³⁰.

Um dos conceitos mais célebres do federalismo, como forma de governo, refere-se à divisão de competências entre o centro e a periferia do poder como característica principal do sistema federal: é um método de divisão de poderes de modo que governos centrais e regionais sejam cada um, em cada esfera, *coordenados e independentes*²³¹.

Assim, os princípios da independência e da interdependência se completam e coexistem quando se analisa os dois níveis imprescindíveis do Estado federal, que não se isolam, mas se compõem. O jurista tem necessidade de pensar conjuntamente esta relação institucional entre os dois componentes federativos: a federação e seus Estados federados. Assim, evidencia-se o pluralismo de ordens jurídicas quando se trata de uma federação, aparentemente contraditórias, mas complementares na separação e na conexão entre duas ordens.

O princípio da independência também pode ser chamado de princípio da autonomia. Tal princípio traduz a ideia de que o *status* das unidades federativas é reconhecido e garantido pelo direito federal. E reforça que o *status* constitucional das entidades federativas não é o mesmo que o das coletividades locais em um Estado centralizado.

Com efeito, a autonomia deverá ser utilizada também para se descrever o *status* da federação em relação a seus Estados-membros. A independência da federação é o resultado de sua institucionalização e desse processo de diferenciação. A instância federal detém uma autonomia orgânica e funcional em relação às suas unidades federativas. Trata-se, portanto, de um princípio de *dupla autonomia*²³², tanto em relação ao Estado federal, quanto em relação aos seus Estados federados. Isso porque não se pode negar que, em geral a autonomia só é analisada do ponto de vista dos Estados federados.

²³⁰ Beaud, *op.cit.*, 2007, p. 193.

²³¹ Wheare. *Federal Government*. 4ªed. Londres: Oxford University Press, 1963, p.10. *apud*. Renaud Dehousse, *op.cit.*, 1991, p. 21.

²³² Beaud, *op.cit.*, p. 185.

Em termos práticos, o princípio da independência ou da autonomia revela que o Estado federal não pode exercer sobre os Estados federados um controle hierárquico ou uma relação de tutela. Resta claro que há países nos quais se apresentam formas mais desenvolvidas no que concerne à submissão dos Estados federados. Mas, de todo modo, o princípio da autonomia implica duas técnicas importantes, que são tanto a atribuição de competências protegidas que correspondem à famosa divisão de competências entre instâncias federais e federadas, quanto a atribuição de imunidades aos tipos de instâncias da federação.

Esta divisão de competências consiste em atribuir a todas as instâncias em questão poderes e prerrogativas sobre seus domínios nos quais o poder público deverá intervir. A depender do objeto em questão, o pacto federativo ou a prática constitucional estabelecerão qual será a instância competente. Tal decisão implica que a outra instância se guie pelo limite de sua competência, ou pela proibição de agir naquele domínio. A independência de cada entidade será, de todo modo, garantida constitucionalmente, mesmo se a questão de saber quem prevalece nessa repartição de competências é polêmica. Tal conflito resulta da própria técnica do federalismo, para quem toda federação é regida por um duplo princípio de especialidade em virtude de cada uma das duas instâncias, federal e federada, somadas por estabelecer sua intervenção sobre o domínio que lhe seja reservado no pacto federativo.

Uma federação baseia-se num sistema complexo de atribuições de poderes e competências, necessários devido à *dualização do poder público*²³³. Trata-se de um sistema fracionado de competências que funciona de um modo totalmente contrário àquele do Estado, governado pelo princípio da competência onipresente da força pública.

Por outro lado, a federação e seus Estados federados não estão completamente isolados ou separados, da mesma forma que não se pode dizer que a federação não esteja conectada a uma ordem jurídica global. Com efeito, essas relações mútuas são regidas pelo pacto federativo. De tais relações inevitáveis entre as duas instâncias decorre o *princípio de interdependência*, indispensável complemento do

²³³ *Ibid*, p. 187.

princípio de independência. Tal princípio ilustra a ideia de uma conexão entre as duas ordens jurídicas, uma imbricação permanente que implica a existência de várias pontes entre elas.

A primeira delas se dá em nível constitucional, ou seja, não se pode imaginar que uma constituição de um Estado federado não mantenha relação com a constituição federal. O princípio da interdependência se manifesta no caso das garantias federais, através das quais a proteção dos Estados-membros é paradoxalmente assegurada pela federação. Trata-se mesmo de um caso de ingerência da federação nos temas interiores dos seus Estados federados, mas se trata de uma *ingerência legítima*, que terá a forma quer de intervenção federal, quer de execução federal.

Outrossim, se o princípio de interdependência tem um sentido particular em uma federação, é porque ele descreve o princípio de conexão entre duas ordens jurídicas através da técnica particular do reenvio²³⁴ de uma ordem jurídica à outra.

Apesar de organizados de forma separada e independente, a federação e seus Estados federados, pelo cumprimento de suas funções legislativas, executivas e judiciárias, conformam um sistema único, ensejando o princípio da interdependência.

Um tema recorrente é a celebração de acordos internacionais, admitindo-se sempre o cenário no qual o Estado federal conclui acordos que repercutirão na esfera de competência dos Estados federados e vice-versa, ou seja, quando o Estado federado celebra acordos cuja esfera de competência seja federal.

Se os Estados federais concluem tratados que recaem sobre a esfera de competência dos Estados federados, tais tratados terão efeitos jurídicos plenos. Esta é a regra. Resta claro que, havendo vícios de consentimento ou qualquer mácula que seja passível de nulidade, o tratado não pode prosperar.

²³⁴ Esta técnica do reenvio é o meio pelo qual se efetua principalmente a ligação entre a federação e seus Estados-membros, mas de uma forma específica. O direito público interno conhece também esta técnica de reenvio, mas a verdadeira especificidade da técnica do reenvio reside, sobretudo na reciprocidade que ela contém em um ordenamento federal. Assim, ela se distingue do reenvio que pode ocorrer em um Estado unitário, que institui uma relação vertical entre a norma que reenvia (a lei) e a norma a quem se reenvia (um decreto), pelo simples fato de que se trata de um reenvio mútuo entre duas ordens que são uniformes entre si.

Mesmo em se tratando de matéria atinente à competência do Estado federado, esta também é a regra válida perante o Direito Internacional. Ainda que não pareça a melhor regra, ou uma realidade que não vem ao encontro das novas Relações Internacionais federativas, ainda que pareça injusta, esta é a regra vigente.

Tal regra tem uma finalidade específica, que remonta à responsabilidade internacional sobre o mesmo tema. Ou seja, a federação que conclui um tratado sobre o tema de competência de um Estado federado será, ela mesma, responsável internacionalmente por qualquer omissão decorrente do tratado originada por seu Estado federado. De acordo com o Direito Internacional, a federação é responsável por atos e omissões de seus Estados federados.

Ou seja, admitindo-se que a federação conclua um tratado e que haja uma violação do Estado federado sobre este tratado, será a responsabilidade da federação ou do Estado federado que estará em questão? Novamente, somente a federação porta a responsabilidade internacional do fato de omissão pelo Estado federado de uma obrigação resultante de um tratado.²³⁵

Afirma-se que “é muito frequente que esta liberdade federativa exprima uma vontade política de emancipação. Seu ato jurídico, o pacto federativo, deve ser interpretado como um ato de autodeterminação política. Para ser completo, deve-se levar em consideração que o conceito de Império é a perfeita antítese de Federação, pois este testemunha um tipo de união de Estados que não se funda na liberdade, mas na repressão”.²³⁶

A federação advém de uma união de Estados consentida livremente. Trata-se de um encontro de vontades, onde se pode distinguir o consentimento unânime dos Estados. Trata-se de uma virtude da federação. Mas, se a federação for o produto artificial da vontade das unidades federadas, ter-se-á como resultante uma relação jurídica horizontal artificial entre seus Estados, bem como em relação à autonomia, que passará a vigor apenas como um reflexo da atuação dos Estados-membros.

²³⁵ Para exemplificar esta situação-quadro que rege o Direito Internacional hodiernamente, o Caso LaGrand parece o mais adequado e ilustrativo. Em seguida os casos Breard e Avena que muito se assemelham ao LaGrand também servirão como exemplo.

²³⁶ Beaud, *op.cit.*, 2007, p. 129.

Seguindo a série de questionamentos que advém da temática do federalismo e seus impactos sobre o Direito Internacional Público, propõe-se, portanto, a mesma questão: quem será o responsável em caso de violação ocasionada pelo Estado federado, por acordo internacional por ele firmado?

Para responder a esta questão, escora-se sobre as atribuições da federação e sobre os limites e competências constitucionais. Ora, se o Estado federado conclui um acordo internacional com um Estado estrangeiro, cujo objeto está sob o domínio de suas competências, mas este acordo é violado, a federação será, mais uma vez a responsável no plano internacional.²³⁷

2.1.3. O impacto do Federalismo no Direito Internacional

Quando um Estado federado conclui um acordo internacional cujo objeto seja de atribuição do Estado federal, cometendo uma violação a este acordo, de quem será a responsabilidade internacional? Outra vez o princípio da responsabilidade pesará sobre a federação, a quem o terceiro Estado deverá direcionar sua reclamação. Mas esta hipótese sugere outras questões. Pode-se visualizar uma responsabilidade de ordem interna do Estado federado ao invés da responsabilidade da federação? Sim, tal responsabilização sugere que tenha havido uma violação constitucional, no sentido de que o Estado federado se revele evidentemente culpado. Ainda, tal responsabilização torna nítida a culpa do Estado federado perante terceiros Estados.

Eis o limiar entre o direito interno e o Direito Internacional. Internamente o Estado federado será punido e isso de certo modo justificará a punição internacional do Estado federal. Há um elo entre o direito interno e o Direito Internacional. Isso porque devido à unidade do Direito, algo inconstitucional também representará uma violação ao Direito Internacional.

Ainda, outra questão deriva de tal indagação. Se o terceiro Estado direciona sua reclamação para a federação, esta poderá se eximir de contestá-la afirmando que o

²³⁷ Este princípio da responsabilidade do Estado está bem ilustrado no caso Montijo.

acordo internacional violado é contrário à Constituição e por isso é passível de nulidade?

E ainda, pode um acordo internacional ter valor internacionalmente se a ele falta qualquer elemento de validade do ponto de vista interno?

Para responder a estas questões deve-se ter como premissa que, se houver nulidade tanto do ponto de vista interno quanto internacional o acordo será invalidado. A unidade do Direito não permite que duas soluções diferentes nesse sentido possam ser tomadas.

O Estado federal poderá repelir o princípio da responsabilidade na ocasião da execução de um acordo internacional, assinado pelo Estado federado, quando houver violação da Constituição federal? Não, o Estado, independentemente de suas subdivisões internas ou sua Constituição, não pode escapar de suas obrigações internacionais tendo como justificativa o direito interno.

Mas não haverá uma saída mais justa para o princípio da responsabilidade internacional quando o Estado federado comete uma violação ao Direito Internacional sobre um acordo que ele mesmo tenha firmado, sobre um tema de sua competência?

O delegado do Brasil na Comissão de Direito sobre a Responsabilidade dos Estados declarou: “Qualquer seja a organização interna de um Estado ou o nível de descentralização existente no exercício do poder...a responsabilidade do Estado em direito internacional resta una e indivisível”²³⁸.

Houve outras opiniões dissonantes desta, que, em regra geral, vigoraram. Opiniões que admitem a hipótese de uma responsabilidade internacional eventual dos Estados federados. A delegação do Iraque, por exemplo na mesma Comissão de Direito sobre a Responsabilidade dos Estados, estimou:

Não é incompatível com o sistema federal que um Estado federado possa incorrer em uma responsabilidade internacional. Podemos conceber, com efeito, a existência de um certo nível de federalismo onde os Estados federados poderão gozar de uma certa competência internacional. São eles próprios que serão

²³⁸ Conforme afirmou o diplomata brasileiro e juiz do Tribunal Internacional de Justiça, José Sette Câmara Filho, in: A.C.D. I., 1974, p. 17.

responsáveis no plano internacional, e não mais o Estado federal²³⁹.

Quanto ao delegado italiano, Sr. Robert Ago, ele destaca a preeminência da responsabilidade internacional da federação, mas pensa que a hipótese da responsabilidade internacional deveria ficar a cargo do Estado federado:

Não pode ser a priori excluída porque temos que nos lembrar de que não existe um tipo único de Estado federal no qual a fisionomia seja definitivamente determinada: na realidade histórica não há situação específica que não tenha características próprias e ninguém pode prever quais serão as situações futuras²⁴⁰.

Nesse sentido, a classificação realizada anteriormente, entre federações que outorgam capacidade jurídica internacional ampla e federações que outorgam a capacidade jurídica internacional restrita faz-se interessante no cenário em que se constata que não haja um único tipo de Estado federal. Certamente àquelas federações que outorgam a seus entes subnacionais capacidade jurídica internacional ampla, a ideia de uma responsabilização internacional direta, sobre os temas de sua competência será de mais fácil e rápida adequação.

2.1.4. O contencioso internacional envolvendo os entes subnacionais

É importante esclarecer, neste primeiro momento, que não se trata de casos de direito interno, ou seja, quando ocorre o descumprimento de contrato com pessoa privada ou um contrato de direito privado, mesmo com pessoas de direito público. Trata-se, portanto, de casos de Direito Internacional Público. Ainda quando os casos ocorram no âmbito de tribunais arbitrais, trata-se de casos de Direito Público. Num segundo momento, serão analisados os casos existentes com fulcro na literatura sobre a responsabilidade compartilhada.

Enumera-se, portanto, os casos mais importantes para o Direito Internacional Público em matéria de entes subnacionais. Significa dizer que foram selecionados

²³⁹ Marie-José Chidiac. 'La capacité des entites territoriales d'Etats a structure complexe de conclure des traites et de participer aux Organisations Internationales'. Université de Liege, 1982, p. 54.

²⁴⁰ *Ibidem*.

os casos em que, especificamente, os entes subnacionais atuam como sujeitos primários ou secundários, diretos ou indiretos, ou apenas objetos de análise nos casos. Pretende-se esclarecer que a análise não expressa a opinião dos tribunais, sua *opinio juris*, pois não se exauriu toda a jurisprudência de cada tribunal.²⁴¹

Os casos antigos foram eleitos via uma fonte indireta: o trabalho de Eric David²⁴², Jonh Basset Moore²⁴³ e de James Crawford²⁴⁴. Os casos mais recentes foram coletados especialmente para esta tese, tanto por sua relevância sobre o tema, como por suas repercussões na literatura.

2.1.4.a. Casos do Tribunal Internacional de Justiça

2.1.4.a.i. Caso LaGrand

O caso *LaGrand* é considerado pela doutrina como um exemplo de ilicitude²⁴⁵. No caso em que a Alemanha leva os Estados Unidos da América (EUA) ao Tribunal Internacional de Justiça (TIJ), não se obteve o cumprimento da suspensão de uma execução por pena de morte a nacionais alemães em território norte-americano.²⁴⁶

O Estado alemão fundamenta-se no descumprimento com respeito ao direito de assistência consular a seus nacionais, previsto na Convenção de Viena sobre Relações Consulares de 1963. Entretanto, aquele que descumpra a Convenção de Viena não é propriamente os Estados Unidos, mas o Estado do Arizona, um

²⁴¹ Patrick Daillier em seu artigo “The development of the law of responsibility through the case law,” afirma que para se estabelecer uma lista dos casos mais relevantes e imprescindíveis para o estudo da responsabilidade internacional, levou em consideração: que muitos casos são irrelevantes, então há que concentrar-se nos importantes; e o princípio da economia, citando Robert Ago, que também afirmou que os casos mais importantes são os que impactam ou impactaram a prática diplomática e a própria jurisprudência internacional, *in: The Law of International Responsibility*. New York: Oxford University Press, 2010, pp. 37-44, p. 42.

²⁴² Eric David, “La Responsabilité des Etats Fédéraux dans les Relations Internationales”, *in: Revue Belge de droit international*. Vol. XVII, n. 1. Bruxelas: Bruylant, 1983.

²⁴³ Jonh Bassett Moore, “A Digest of International Law”, Washington, 1906, vol. VI.

²⁴⁴ James Crawford, “Los artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre la responsabilidad internacional del Estado”. Madrid: Dykinson, 2004.

²⁴⁵ Dinh *et al.*, *op. cit.*, p. 787.

²⁴⁶ Como afirma o Prof. Fausto Kubli-García “Estados Unidos de América deja un pésimo precedente en más de veinte años de litigios tanto en su competencia nacional, como en el plano internacional”, em seu artigo “Jurisdicción internacional y Estado federal a través del método de casos en la enseñanza del Derecho Internacional Público”, *in: Anales del XXVI Congreso Anual de AMEI*, 2012, Puebla, México.

Estado federado, um ente subnacional dos Estados Unidos. Por isso a Ordem expedida pelo Tribunal de Haya em 3 de março de 1999 refere-se ao ente subnacional:

a) Os Estados Unidos devem tomar todas as medidas à sua disposição para assegurar que Walter LaGrand não seja executado até o término da decisão final desta ação, e que informe à Corte sobre todas as medidas tomadas para implementar esta Ordem;

b) *O Governo dos EUA deve transmitir esta ordem à governadora do Estado do Arizona,*²⁴⁷

Merece destaque que na Ordem emitida pelo Tribunal, haja menção expressa ao Estado do Arizona. Caso o Tribunal não reconhecesse a relevância do Estado do Arizona como crucial no intrincado da federação estadunidense, não o citaria expressamente em sua decisão preliminar. E justamente por saber de sua força e sua autonomia, o cita diretamente.

Não se trata do reconhecimento expresso de sujeito de Direito Internacional pelo Tribunal, porque se fosse assim, o Tribunal teria se dirigido diretamente à governadora do Estado de Arizona, mas pode-se afirmar que houve um reconhecimento implícito, devido à importância do papel dos entes federativos na federação Estado-unidense, minimamente como atores das Relações Internacionais e, relativamente, como sujeitos parciais de Direito Internacional.

Complementarmente, conforme corrobora a justificativa para a decisão de suspensão da execução, *in fine*:

Considerando que a responsabilidade internacional de um Estado esteja vinculada à ação de seus órgãos competentes e autoridades agindo naquele Estado, quaisquer sejam elas; considerando que os Estados Unidos tenha que tomar todas as providências ao seu alcance para assegurar que Walter LaGrand não seja executado até que o julgamento na Corte finde; considerando, de acordo com a informação disponível a esta Corte, a implementação das medidas indicadas na presente Ordem encontram-se sob a jurisdição do Governo do Arizona; considerando que o Governo dos EUA deva, conseqüentemente, cumprir a obrigação de transmitir a presente Ordem ao Governo do Arizona; *considerando que o Governo do Arizona esteja obrigado a agir em conformidade com os preceitos internacionais dos EUA;* (grifo do autor)

²⁴⁷ Tribunal Internacional de Justiça. Caso LaGrand. Alemanha *v.* Estados Unidos. Pedido para a concessão de medida provisória. Ordem de 3 de março de 1999.

Como se pode notar, o “Governo do Arizona” está sendo considerado como um sujeito parcial, suscetível ao Direito Internacional, já que deve agir em conformidade com os preceitos internacionais dos EUA, ou seja, tem-se aqui, uma decisão que pode ser interpretada de forma ampla a respeito do papel dos entes subnacionais no cenário internacional. Isto porque os preceitos internacionais dos EUA devem ser aplicados aos seus Estados federados e por eles respeitado.

Pode-se interpretar, portanto, que o TIJ deseja que os Estados Unidos cumpram o Direito Internacional, forçando que o Estado federado de Arizona cumpra os preceitos internacionais dos EUA. Ora, se os preceitos internacionais dos EUA, neste caso específico se resumem a cumprir a Convenção de Viena, então pode-se compreender que o TIJ, indiretamente, requer que o Estado federado do Arizona cumpra o Direito Internacional.²⁴⁸

Conclui-se que para o juiz de Haia no Caso LaGrand, a responsabilidade internacional alegada seria extensível e igualmente aplicável aos órgãos e autoridades do Estado.²⁴⁹

Contudo, ainda que a interpretação do Caso LaGrand tenha valor, a literatura afirma que não seria aceitável ter somente o ente subnacional como parte em uma demanda internacional, sem a presença do Estado.²⁵⁰

Por outro lado, reitera-se a tese que abriga a condição de sujeitos de deveres ao ente subnacional. No presente caso, os Estados Unidos alegaram em sua defesa que, apesar de serem responsáveis internacionalmente, *seus Estados federados são responsáveis pelos temas que lhes concernem*, conforme suas alegações:

121. O segundo fator de constrangimento foi a característica de os Estados Unidos da América serem uma república federal, com poderes divididos. Sob o escopo do ordenamento constitucional desenvolvido na conferência dos Estados, ocorrida na Filadélfia em 1787, que entrou em vigor em 1789, a separação dos Estados dos Estados Unidos reteve sua *independência e autoridade*, exceto em temas onde o Governo Federal determina, segundo a Constituição dos Estados Unidos. *Os Estados separados não são órgãos subsidiários subordinados ao poder do Governo Federal e sujeitos à sua direção. Ou*

²⁴⁸ Neste sentido ver: Cesáreo Gutierrez Espada, “El hecho ilícito internacional”. Madrid: Dykinson, 2005, p. 82.

²⁴⁹ Ver Brigitte Stern, “The elements of an internationally wrongful act.” in: *The Law of International Responsibility*. New York: Oxford University Press, 2010, p. 204-205.

²⁵⁰ Conforme entende James Crawford, *op.cit.*, 2005, p. 95-97.

melhor, eles permanecem soberanos e são os mestres dos seus assuntos em temas concernentes à responsabilidade, reservada a eles conforme a Constituição dos Estados Unidos. (grifou-se)

124. Os Estados Unidos não se referem ao poder central dos Estados em matéria de justiça criminal com vistas a descumprir suas obrigações jurídicas internacionais. Os Estados Unidos reconhecem que um princípio de direito interno não mitiga as obrigações de um membro da comunidade internacional com relação à suas obrigações diante do Direito Internacional. Os Estados Unidos também reconhecem que *houve o descumprimento de uma obrigação jurídica internacional quando os funcionários do Estado do Arizona falharam em conceder a devida notificação consular, conforme preceitua a Convenção de Viena sobre Relações Consulares*. A explicação referente ao nosso sistema federal se dá para que a Corte entenda que funcionários do Governo Federal não tem o poder jurídico para suspender decisivamente a execução de uma sentença criminal no Estado do Arizona.²⁵¹ (grifou-se)

Tal postura indica possível mudança na prática e costume próprios dos Estados, uma vez em que houve o reconhecimento direto e expresso do Estado no sentido de que seus entes subnacionais são sujeitos de direito. Trata-se de uma mudança do paradigma kelseniano que afirma que o Estado federado pode ser sujeito de direito, mas não pode ser um sujeito de obrigações no plano internacional.

Tal alegação não poderia ter sido utilizada no sentido de isentar os EUA pela violação, quanto ao descumprimento da obrigação, remetendo à “culpa” ou à obrigação ao Estado federado do Arizona. Logo, não foi conhecido pelo TIJ, porque um Estado não pode alegar temas de direito interno para descumprir o Direito Internacional, conforme preceitua o direito dos tratados, de acordo com a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969:

Art. 27. Uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado.

Embora não configure jurisprudência sobre a matéria, tal afirmação elevada ao Tribunal reflete uma realidade que ressalta a autonomia dos entes subnacionais em relação à sua responsabilidade internacional. Justamente, é essa insegurança jurídica a respeito da responsabilidade direta imposta aos entes subnacionais que torna o caso emblemático, já que houve o descumprimento da Ordem que havia sido expedida pelo Tribunal para que os Estados Unidos e o Estado federado do

²⁵¹ Tribunal Internacional de Justiça. Caso LaGrand. Alemanha *v.* Estados Unidos. Contra-Memoriais dos Estados Unidos de 27 de março de 2001.

Arizona suspendessem a execução da pena de morte do condenado temporariamente, até que fosse emanada a decisão de mérito do processo.

A “independência” estaria justificada se fosse utilizada conforme os preceitos do Direito Internacional, ou seja, em cumprimento à Ordem do TIJ. Contudo a referida “independência” também está sendo utilizada para uma espécie de “blindagem”, tanto por parte do Estado federado, quanto do Estado federal, que resulta no descumprimento do Direito Internacional.

Na prática, a Suprema Corte dos EUA, seu órgão jurisdicional máximo e representante dos desígnios da União federal, não conheceu do pedido, deixando que o Estado do Arizona decidisse por sua própria autonomia sobre a Ordem do TIJ.

Finalmente, a Governadora do Arizona não ordenou a suspensão da execução de Walter LaGrand, porque ela tinha o direito de mantê-lo, conforme a ordem jurídica do Estado do Arizona. Com isso, o Direito Internacional ficou refém de uma decisão de direito interno que não o levou sequer em consideração, deixando o direito à vida à mercê da “independência” dos entes subnacionais.

Esta não foi a primeira condenação aos EUA em que houve o descumprimento da decisão do TIJ.

2.1.4.a.ii. Caso Breard

O Caso Breard (Paraguai *v.* EUA, 1998) ocorre praticamente nos mesmos termos do caso LaGrand, em violação à Convenção de Viena sobre Relações Consulares de 1963. Apesar de o Paraguai não ser uma federação, os Estados Unidos o são e essa é a implicação mais interessante para este caso ser citado neste momento, além da semelhança com o caso LaGrand.

Este caso foi encerrado sem o julgamento de mérito, por desistência da ação, após o cumprimento da execução da pena de morte do nacional paraguaio por um tribunal

do Estado federado de Virgínia, nos EUA, decisão que também contrariou a decisão do TIJ.

2.1.4.a.iii. Caso Avena

No caso Avena e outros nacionais mexicanos (México v. EUA, 2003), o México alega que 54 de seus cidadãos, réus em procedimentos criminais instaurados nos tribunais do Texas, tampouco tiveram acesso às autoridades consulares mexicanas antes das respectivas condenações, como no Caso LaGrand e Avena. Assim, aos 31 de março de 2004, ao proferir a sentença de mérito no caso, o TIJ reconheceu a violação da Convenção de Viena sobre Relações Consulares de 1963 pelos EUA, ordenando que os EUA revisassem e reconsiderassem as condenações dos réus mexicanos, a fim de que se apurasse eventual prejuízo à defesa decorrente do desrespeito à referida Convenção. Mesmo assim, em 5 de agosto de 2008, o Estado do Texas executou a pena de morte do mexicano José Ernesto Medellín.

Assim, nos três casos, Breard, LaGrand e Avena houve reincidência da prática dos EUA (e de seus Estados federados independentes) em descumprir as Ordens proferidas pelo TIJ.

Nos três casos os Estados federados dos EUA violaram o Direito Internacional, por não respeitarem um tratado internacional. Nos três casos o TIJ não logrou o cumprimento do Direito Internacional por não poder acionar diretamente entes subnacionais.

2.1.4.b. Caso do Sistema de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio

2.1.4.b.i. Caso dos Pneus

Na demanda interposta pelas Comunidades Europeias contra o Brasil junto à Organização Mundial do Comércio (OMC)²⁵², as Comunidades Europeias solicitaram, em 2005 que se estabelecesse um grupo especial no âmbito do sistema de solução de diferenças da OMC para analisar um conjunto de medidas concernentes aos pneus importados recauchutados ou usados, especialmente a proibição de sua importação, tanto pelo governo federal como por alguns Estados federados brasileiros, questionando em particular a Lei do Estado do Rio Grande do Sul nº 12.114, de 2004, modificada pela Lei nº 12.381, de 2005²⁵³.

O principal argumento do Brasil em defesa das medidas adotadas pelo governo federal foi a proteção do meio-ambiente e da saúde pública. Na realidade, os pneus, quando já não podem mais ser reaproveitados, convertem-se em um dos resíduos de mais difícil gestão e destino. Os pneus recauchutados ou usados se tornam inúteis em curto período de tempo; quando lançados na natureza tornam-se criadouros de larvas de mosquitos que podem gerar epidemias, em particular a dengue, de incidência recorrente no Brasil.

Em relação às restrições adotadas pelo Estado do Rio Grande do Sul, o Brasil argumentou que estas não tem efeitos jurídicos porque a Constituição do Brasil não faculta aos Estados federados brasileiros regular o comércio interestatal e internacional. Assim, as autoridades estatais não podem, de modo algum, autorizar nem proibir as importações porque as licenças de importação são emitidas pelo Governo Federal, não pelos Estados federados. Tampouco as autoridades estatais podem impedir a venda de produtos importados. A medida estatal impugnada não seria, então, incompatível com o direito da OMC simplesmente porque suas disposições referentes à importação estão subordinadas à legislação federal e careceriam de eficácia. Nesse sentido, o governo federal brasileiro acentua que buscou, em 2006, junto à máxima jurisdição brasileira, a declaração de inconstitucionalidade da norma do Rio Grande do Sul²⁵⁴.

²⁵² OMC, *Caso DS332, Brasil - Medidas que afetam as importações de pneus recauchutados*, decisão final do Órgão de Apelação em 3 de dezembro de 2007.

²⁵³ Disponível em <<http://www.al.rs.gov.br>>. Acesso em: 15/07/2012.

²⁵⁴ Supremo Tribunal Federal, *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3801 (ADIN 3801)*, ainda não julgada. O governo federal também propôs à mesma Corte, em relação a outros aspectos do caso, a *Arguição por Descumprimento de Preceito Fundamental nº 101 (ADPF 101)*, decisão de abril de 2009, na

Ainda, o Brasil argumentou que a mesma não justifica um exame independente por parte da OMC porque não restringe a importação de pneus recauchutados procedentes das Comunidades Europeias em maior medida que a proibição federal, e, em caso de conflito, teria prevalência a medida federal.

No Grupo Especial da OMC, rejeitando os argumentos do Brasil, considerou-se que:

No que diz respeito às medidas relativas aos pneus recauchutados mantidas pelo Estado brasileiro do Rio Grande do Sul, da Lei nº 12.114, em sua forma modificada pela Lei nº 12.381, é incompatível com o parágrafo 4º do artigo III do GATT de 1994 naquilo em que outorga aos pneus recauchutados importados um tratamento menos favorável que o concedido a produtos nacionais similares e não está justificada ao amparo do anexo b) do artigo XX do GATT de 1994²⁵⁵.

O fato de que o governo federal espera garantir o cumprimento, em seu território nacional, de uma decisão tomada no âmbito da OMC, por intermédio de uma ação que tramitou durante anos no Supremo Tribunal Federal, é um sinal importante da complexidade dessas relações.

2.1.4.c. Casos de Cortes Arbitrais

2.1.4.c.i. Caso Montijo

No caso *Montijo*,²⁵⁶ que é um caso clássico sobre a responsabilidade do Estado, percebe-se um problema que há muito tempo causa dano e deixa uma trajetória de ilícitos no Direito Internacional. Nesse caso o árbitro rejeita o pedido e não toma

qual a jurisdição brasileira considerou que a restrição à importação de pneus está de acordo com a Constituição Federal.

²⁵⁵ WT/DS332/R, *Brasil – Medidas que afetam as importações de pneus recauchutados, Informe do Grupo Especial*, 12 de junho de 2007. A parte do informe que concerne ao Rio Grande do Sul não foi objeto dos recursos das Partes ao Órgão de Apelação.

²⁵⁶ Caso *Montijo*, Estados Unidos v. Colômbia, sentença arbitral de 26 de Julho de 1875. La prabelle et politics, *Recueil des Arbitrages Internationaux* (R.A. I.), 1954, III, p. 674.

uma decisão, mas ao fazê-lo, revela uma incerteza sobre o tema da responsabilidade nos Estados Federais.

O árbitro rejeita o pedido dos Estados Unidos advertindo que o Estado Federal da Colômbia não poderia ser responsável por seus atos e de seu Estado federado, o Panamá, que constituía seu território nesta época. Assim o árbitro começa a diagnosticar um tema cuja solução no Direito Internacional é a responsabilidade exclusiva do Estado.

No caso dos Estados Unidos constata-se que os Estados federados violam frequentemente as obrigações assumidas pela federação, sem que a federação disponha dos meios internos, de direito constitucional, que permitam levar o Estado federado a observar a regra internacional²⁵⁷. “No caso de violação de uma regra de um tratado, resta evidente que um recurso deve ser interposto contra a entidade que provocou o fato ilícito internacional. O processo não pode dirigir-se à pessoa de outro”²⁵⁸.

Há mais de dois séculos esta discussão a respeito da responsabilidade incidente sobre os membros da federação causa insegurança jurídica, como bem diagnosticado no trecho da decisão arbitral em tela. Parece lógico que cada um responda internacionalmente por seus possíveis ilícitos.

2.1.4.c.ii. Florida bound

Neste caso, o Estado federal foi declarado irresponsável:

Os reclamantes advogam muitos argumentos a favor da responsabilidade dos Estados Unidos: o Congresso rejeitou as leis propostas pela Assembleia Legislativa da Flórida; um Estado membro não pode agir com um governo estrangeiro, as Relações Internacionais pertencem somente ao Estado federal.

²⁵⁷ Reuter, *op. cit.*, p. 473.

²⁵⁸ *Ibid*, p. 674.

Apesar disso, o seguimento do caso demonstrou que a Flórida era a única responsável e única interessada no tema e os Estados Unidos foram considerados irresponsáveis.

O árbitro afirma que a “honra” obriga o Estado federado da Flórida a restituir um financiamento internacional, e não o Direito Internacional, conforme suas palavras.²⁵⁹ Esta “honra” parece uma simplificação do problema proposto, mas reflete muito sentido, uma vez que é melhor que um Estado fique *mutilado*²⁶⁰, a descumprir com suas obrigações, gerando ilícitos internacionais.

Nesse caso a honra remete ao Direito Natural. Se a honra não é um instituto relevante para o Direito Internacional, pode, por outro lado, servir como guia neste tema ainda controverso.

2.1.4.c.iii. Caso *Rosestein v. Alemanha*

No caso *Rosenstein v. Alemanha*,²⁶¹ o Tribunal Arbitral disse que a reclamação, dirigida contra Alemanha, teria que ser rejeitada e que o Estado de Hamburgo, que sozinho era parte do contrato, possuía uma personalidade jurídica distinta da personalidade jurídica do Estado alemão.

A Corte arbitral declarou a Alemanha irresponsável por anulação contratual estabelecida entre o reclamante romeno com o Estado de Hamburgo. A decisão arbitral afirma que o Estado de Hamburgo possuía uma personalidade jurídica distinta da personalidade do Estado alemão. Isso ocorre porque nessa época a própria constituição da Alemanha (de 1871) autorizava seus Estados federados a celebrarem acordos internacionais.

Assim, o árbitro entendia como sujeitos todas as pessoas que se encontram sob duas situações: a) ser titular de um direito e poder fazê-lo valer na esfera

²⁵⁹ David, *op.cit.*, p. 494, *apud* Jonh Bassett Moore, *op.cit.*, 1906, vol. VI, p. 3612.

²⁶⁰ Reuter, *op. cit.*, p. 472-473.

²⁶¹ Caso *Rosenstein v. Germany*, Arbitral Tribunal (Romania/Germany), 17 January 1927, Annual Digest of Public International Law Cases, 1927-1928, at p. 203. Ver também *Rosenstein v. Germany* (sub nom *Rosenstein v. German State and the State of Hamburg*) p. 482.

internacional e b) ser titular de uma obrigação jurídica e ter a capacidade de cometer um delito internacional.²⁶²

E, em seu parecer determinou a condição de sujeito ao Estado federado de Hamburgo. Tal decisão reflete o posicionamento contemporâneo da literatura especializada, conforme já se afirmou:

Nos casos em que a entidade constitutiva de uma federação possa celebrar acordos internacionais por conta própria, a outra parte pode perfeitamente ter acordado em limitar-se a recorrer contra ela em caso de descumprimento, em cujo caso a questão não envolverá a responsabilidade do Estado federal e ficará fora do âmbito de aplicação dos presentes artigos.²⁶³

Há uma tendência por parte da doutrina estudada em aludir à referida interpretação como forma de sanar o problema da insegurança jurídica relativa à matéria em questão. Trata-se de analisar o problema mais de perto e resolvê-lo. Propugna-se que o referido Projeto de Artigos sobre Responsabilidade Internacional se torne, de uma vez, pauta preferencial para o estabelecimento de uma Conferência Internacional sobre a matéria da responsabilidade, da qual os Estados possam debater o tema e originar um tratado internacional sobre a matéria, tornando-a cogente, obrigatória.

2.2. A RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL COMPARTILHADA DOS ENTES SUBNACIONAIS

2.2.1. A responsabilidade internacional e suas implicações sobre os entes federativos

Se não há responsabilidade, não há Direito Internacional²⁶⁴. Trata-se da matéria mais importante para o Direito Internacional e de suma importância para o equilíbrio das Relações Internacionais. A responsabilidade internacional assegura o

²⁶² Constantin Eustathiades, “Les sujets de droit international et la responsabilité internationale”. *in* : *Recueil des Cours : collected courses of the Hague Academy of International Law*. 1953, vol. 84, n. III, p. 401.

²⁶³ Crawford, *op.cit.*, p. 136.

²⁶⁴ Conforme Allain Pellet, “The definition of responsibility in International Law”, *in*: *The Law of International Responsibility*. Oxford: Oxford University Press, 2010, pp. 3-16.

mínimo de igualdade perante os sujeitos de Direito Internacional. É ela que garante a evolução da “ordem internacional”, compondo não somente o coração do Direito Internacional, como afirma Paul Reuter, mas também uma parte essencial do que se pode considerar como a constituição da Comunidade Internacional.

A responsabilidade é o corolário do Direito Internacional. É a melhor prova de sua existência, e a medida mais creditória de sua efetividade. Ao mesmo tempo é um grande tabu para a vertente do Direito Internacional que a vê como algo sagrado e que não pode ser modificado. A própria aceitação da responsabilidade internacional em si já configura uma certa abertura para que a soberania se veja flexibilizada por si mesma. Se a responsabilidade do Estado vai fundo às “raízes” das funções teóricas e ideológicas do Direito Internacional, então seguramente ela pode ser útil para iluminar seus aspectos mais abstratos²⁶⁵.

Se por um lado a soberania denota um poder supremo e ilimitado do Estado, por outro ela é confrontada pela mesma soberania dos outros Estados e a responsabilidade se configura, portanto, como um mecanismo regulatório através do qual os conflitos “de soberania” serão resolvidos.

Longe de se abandonar completamente a soberania, ou de representar a perda de soberania, a possibilidade de um Estado incorrer num processo de responsabilização é um “atributo de sua soberania”²⁶⁶ ou o “exercício de sua soberania”²⁶⁷, bem como o ato de conceder “poderes específicos” a seus entes subnacionais também pode ser considerado como um “exercício de sua soberania”.

(...) tanto é assim que a responsabilidade internacional não é limitada *ratione personae* somente aos Estados (outros sujeitos de direito internacional podem, igualmente, ser acionados internacionalmente por sua responsabilidade)²⁶⁸.

²⁶⁵ Martti Koskenniemi. “Doctrines of State Responsibility”, in: *The Law of International Responsibility*. New York: Oxford University Press, 2010, pp. 45-52, p. 2010, p. 45, 46.

²⁶⁶ Allain Pellet, *op. cit.*, 2010, p. 4.

²⁶⁷ Ferrajoli, *op.cit.*, 2002.

²⁶⁸ Allain Pellet, *op. cit.*, 2010, p. 5. O autor repete a mesma fórmula ao elencar as modificações em relação à noção de responsabilidade internacional, afirmando que a responsabilidade internacional “não é mais reservada somente aos Estados, tendo-se tornado uma atribuição da personalidade jurídica internacional de outros sujeitos do direito internacional”. Allain Pellet, *op. cit.*, 2010, p. 6. Ver também James Crawford, “The system of international responsibility”, in: *The Law of International Responsibility*. Oxford: Oxford University Press, 2010, pp. 17-25, p. 18.

Há uma crescente complexidade na teoria geral da responsabilidade internacional, que corresponde à expansão normativa de um ordenamento que deve responder à emergência de novas funções no marco de uma sociedade internacional que também evolui. Trata-se de fatores como a proliferação de sujeitos internacionais, o avanço dos regimes internacionais que pressupõem sistemas específicos com normativa especial e, ainda, uma discussão acerca do fato gerador da responsabilidade internacional.

Assim, pode-se afirmar, em princípio, que não existe um único regime de responsabilidade porque incorrer em responsabilidade internacional não é privativo dos Estados, mas de todo sujeito de Direito Internacional²⁶⁹.

A regulamentação da responsabilidade internacional também se diversificou devido à adoção de regimes internacionais, qualificados assim por sua vontade de regular um âmbito particular, circunscrito, da atividade internacional, seja a proteção ao meio ambiente, aos direitos humanos, à integração econômica, ao comércio internacional, etc.

O regime internacional será autônomo quando suas normas primárias, aquelas que descrevem as obrigações substanciais ou de fundo vem acompanhadas por normas secundárias específicas, reguladoras das consequências de seus descumprimentos. Tais regimes são mais ambiciosos quando se articulam no seio de uma Organização Internacional que conta, entre suas competências, com a competência normativa e impositiva, como a de declarar os descumprimentos dos Estados-membros em relação às regras da Organização e exigir, conseqüentemente, que façam frente à sua responsabilidade²⁷⁰.

Mas, como fator fundamental, a responsabilidade sempre será gerada pelo cometimento de um fato ilícito, a violação de uma norma ou de uma obrigação internacional, ainda que por omissão.

²⁶⁹ Conforme Antonio Remiro Brotons, "Derecho Internacional". Valencia: Tirant lo Blanch, 2007, p. 743.

²⁷⁰ Sendo o grande exemplo deles o sistema de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio.

O instituto da responsabilidade internacional será analisado com a finalidade de responder se o papel desempenhado pelos tribunais internacionais faz jus a esta nova realidade. A análise leva em consideração um processo de mudança de paradigma atinente ao instituto da responsabilidade internacional: regido por uma *soberania flexível*,²⁷¹ e não una e indivisível;²⁷² regido pelo *multilateralismo*²⁷³ decorrente da intensificação da cooperação internacional, e não pelo bilateralismo; e regido pelo *fato ilícito* cometido e verificado que por si só já causa impactos no cenário internacional, e não pelo *dano* efetivamente causado.

O fundamento do direito comum da responsabilidade internacional é então a ilicitude. Mas este não é necessariamente o único, se bem que seja indiscutível que seja dominante. Pode acontecer, por exemplo, que os sujeitos de direito prevejam expressamente uma solução diferente, por exemplo uma responsabilidade objectiva ou uma responsabilidade partilhada na base de considerações de oportunidade. Por outro lado, podemos interrogar-nos sobre a existência de uma responsabilidade pelas consequências prejudiciais das actividades que não estão interditas pelo direito internacional mesmo na ausência de qualquer tratado²⁷⁴.

A responsabilidade internacional é aplicada no Direito Internacional com base na noção de responsabilidade individual dos Estados e das Organizações Internacionais. A regra está baseada nos princípios de independência e exclusividade. Em outras palavras, a responsabilidade do Estado em Direito Internacional é, tradicionalmente, conceituada como una e indivisível.²⁷⁵

Ora, se a soberania não é mais o reflexo de uma organização estatal em seu tradicional conceito centralizador, característica do século XVII, tampouco a responsabilidade internacional poderá seguir utilizando o mesmo conceito ultrapassado. A Era da globalização e o fenômeno da cooperação internacional

²⁷¹ Afinal, à medida que um Estado pode ser acusado internacionalmente por seus nacionais em um Tribunal Regional de Direitos Humanos, por exemplo, então se deve reconhecer que sua soberania já é limitada pelo próprio Direito Internacional.

²⁷² Conforme a teoria clássica sobre soberania de Jean Bodin, em seu livro “Les six livres de la republique”, de 1576.

²⁷³ Sobre este tema ver James Crawford, “The System of International Responsibility”. in: *The Law of International Responsibility*. New York: Oxford University Press, 2010, p. 24.

²⁷⁴ Dinh *et al.*, *op. cit.*, 2003, p. 779.

²⁷⁵ Conforme afirmou o diplomata brasileiro e juiz do Tribunal Internacional de Justiça, José Sette Câmara Filho, in: A.C.D. I., 1974, p. 17.

condizem com uma soberania limitada, estendendo-se até o limite do Direito Internacional, até onde a responsabilidade internacional cumpra seu papel.

Nesse sentido, se o princípio de independência ou exclusividade, também chamado de imputabilidade única, está sendo flexibilizado, trata-se de um êxito em relação à matéria. Ao mesmo tempo, percebe-se que há uma solução sugerida pela própria Comissão de Direito Internacional ao referir-se aos órgãos dos Estados. Até mesmo o Tribunal Internacional de Justiça, por se deparar com casos de violação do Direito Internacional por entes subnacionais de federações, chegou a referir-se a tais entes subnacionais em suas decisões²⁷⁶.

A literatura especializada no tema concernente à sua vertente mais problemática, qual seja, a responsabilidade dos Estados federais, também se pronuncia nesse sentido:

Com efeito, nós não podemos mais afirmar que o *princípio da imputabilidade única*, no âmbito da federação seja a regra do direito positivo, pois o Tribunal Internacional de Justiça, em julgado recente, levou em consideração a estrutura federal (dividida) dos poderes dos Estados Unidos para regulamentar um litígio relativo à execução de uma sentença.²⁷⁷

A imputabilidade única ou unitária do Estado é aquela que pretende reunir na figura una, indivisível e soberana do Estado toda a responsabilidade internacional, tenha sido praticada por ele ou por quaisquer de seus órgãos. Nesse sentido, o artigo 4º do Projeto de Artigos sobre responsabilidade internacional de 2001 já estabeleceu, após interpretação do Caso LaGrand, de 1999, que os órgãos podem pertencer ao poder legislativo, executivo ou judicial; sejam ou não órgãos encarregados de relações exteriores; ou se trate de órgãos de caráter superior ou se encontrem subordinados a outros, sempre que exista a possibilidade de que com sua conduta tenham infringido uma obrigação internacional.

A regra poderá ver-se excepcionada pela inserção de uma *cláusula federal* em um acordo internacional. E, novamente, para que isto aconteça, o Estado se eximirá da responsabilidade quando reconhecer tal prerrogativa a seus entes subnacionais e

²⁷⁶ Ver a análise dos casos nesta tese.

²⁷⁷ A sentença refere-se ao caso LaGrand. Beaud, *op.cit.*, 2007, p. 173.

quando a outra parte aceitar invocar a responsabilidade somente contra tal ente subnacional.

Deve-se sublinhar que a cláusula federal ideal é aquela que prescreve que o ente subnacional possa celebrar acordos internacionais sobre as matérias de sua competência, e que também por elas seja imputável a responsabilidade internacional.

Contudo, a relevância maior da cláusula é a que concerne à questão da responsabilidade internacional. *É a possível inconsistência jurídica a respeito da responsabilidade internacional que causa insegurança jurídica.* Portanto, caso houvesse necessidade de se avaliar a importância de uma ou de outra, a responsabilidade se destacaria.

O fundamento da regra que pretensamente venha a atribuir uma responsabilidade internacional aos entes federativos é o mesmo que rege a regra da responsabilidade internacional no tocante ao Estado federal. A responsabilidade exclusiva dos fatos imputáveis aos entes federativos baseia-se, de um lado, no direito soberano de um Estado em organizar seu sistema constitucional da forma como lhe aprouver, e, de outro, na aceitação ou o reconhecimento desse sistema pelas outras partes.

Assim, as outras partes, ou terceiros Estados, ao aceitarem essa ligação, ou aceitarem estabelecer relacionamento com Estados federados, estarão implícita ou explicitamente *reconhecendo sua capacidade especial e aceitando uma responsabilidade dividida, existente entre os Estados federados e sua federação.* Dali em diante, *a entidade federada será a titular de uma responsabilidade exclusiva sobre matéria de sua competência exclusiva.* Nesse sentido, o terceiro Estado estaria proibido de acionar a responsabilidade da federação. Toda a tentativa de agir contrariamente configuraria estoppel²⁷⁸.

Para concluir, a regra que advém da teoria do Direito Internacional pressupõe, a respeito da relação entre as federações e seus Estados federados, o seguinte:

²⁷⁸ O Estado aceita regras que em princípio sejam distintas de seu próprio ordenamento, conforme acordado, e, posteriormente, não poderá valer-se do contrário.

1. Se o ente federado não possui qualquer personalidade jurídica internacional, ele não será titular passivo ou ativo de qualquer responsabilidade internacional e, por conseguinte, a parte atingida deverá se dirigir ao Estado federal, que também terá a competência para demandar a reparação de um fato ilícito cometido em prejuízo de sua entidade federada.

2. Se a entidade federada possui algum grau de personalidade jurídica internacional caracterizada, por exemplo, pela capacidade de contrair acordos internacionais em geral, ou *ius contrahendi*, ou a capacidade de celebrar tratados internacionais ou o *ius ad tractatum*; se as competências internacionais da entidade federada são exclusivas, ela poderá ser titular ativa e passiva de uma responsabilidade internacional exclusiva pelos fatos ocorridos no campo de suas competências.

3. Se a entidade federada goza de uma personalidade jurídica internacional, mas suas competências não se distinguem claramente das competências da federação, somente a federação poderá ser titular ativa e passiva da responsabilidade internacional: porque esta é a regra do direito comum sobre a responsabilidade, sendo que suas exceções devem ser interpretadas restritivamente; porque pelas mesmas razões as restrições à soberania não são presumíveis; e porque a vítima não pode sofrer pelas eventuais ambiguidades de ordem constitucional do Estado federal responsável. Em decorrência disto o Estado federal não pode declinar de sua responsabilidade invocando as competências internacionais dos seus Estados-membros, o que não impede, evidentemente, que a vítima se dirija em princípio à entidade federada, se considerar útil, mas isso ocorrerá sem prejuízo dos direitos que terá em relação à federação.

Sob a hipótese inversa, o terceiro Estado responsável por um fato ilícito cometido em detrimento de um Estado federado, poderá rejeitar as reclamações propostas por este Estado federado, mas não em relação às reclamações propostas pela federação.

Tanto em um caso quanto no outro, pensar em responsabilidade pelo fato de outro, querendo dirigir-se ao Estado federado, parece pouco apropriado na hipótese em que o Estado federado não se distinga suficientemente bem da federação. A

responsabilidade da federação pelos fatos de seus entes federativos é uma responsabilidade de fato, própria, e não do fato de outrem ou fato de terceiro.

Brevemente, pode-se considerar que exista um paralelismo entre o direito da responsabilidade passiva e o da responsabilidade ativa das entidades federadas, mas, tanto em um contexto quanto em outro, este direito é mais rico de potencialidades do que de realidades, tanto que a prática que remete a este respeito é pobre ou confidencial.

Resta que, teoricamente, um Estado federado pode ser titular ativo e passivo de responsabilidade internacional, se o direito interno do Estado lhe confere claramente as competências próprias e uma capacidade exterior *ad hoc*. Sujeito a esta condição de clareza, de um lado, a federação se baseará na divisão de competências para rejeitar qualquer demanda concernente a fatos ilícitos imputados a seus Estados federados, e de outro, os Estados federados poderão, validamente, questionar a responsabilidade de um Estado estrangeiro pela violação de direitos aos quais ele seja o titular soberano.

Em resumo, *é indispensável que outros Estados ou Organizações Internacionais reconheçam a personalidade internacional dos entes federados, assim como o próprio direito interno*, para que a responsabilidade internacional dos entes da federação possa ser acionada.

2.2.2. A responsabilidade internacional revisitada: da bilateralidade à multilateralidade

A responsabilidade compartilhada como solução permite que o ente subnacional seja responsável por seus atos, figurando como responsável subsidiário ou que assuma a responsabilidade em conjunto com o Estado. Esta última hipótese configura o que se pode chamar de responsabilidade compartilhada.

A ideia de responsabilidade compartilhada advém de uma alteração da realidade, qual seja, a expansão da cooperação internacional.

Tendo-se que a variedade e a frequência de iniciativas de cooperação expandem-se entre Estados e outros atores, há uma necessidade de novas perspectivas que nos permitam compreender como o ordenamento jurídico internacional poderá lidar com estas responsabilidades compartilhadas.²⁷⁹

Assim, há estudos de vanguarda na literatura internacionalista²⁸⁰ que identificam que o sistema *bilateralista* de responsabilidade está se deslocando para um sistema *multilateralista*, ou seja, um sistema que permita que múltiplos sujeitos sejam considerados internacionalmente culpáveis e puníveis ao mesmo tempo, de formas distintas e por distintos motivos, numa mesma ação internacional.

A natureza bilateral de uma disputa internacional é insatisfatória porque se uma disputa complexa ocorre apenas entre duas partes, ela inevitavelmente terá consequências para outros Estados que estão fora da lide. Quanto mais a interação aumenta, mais as disputas bilaterais terão efeitos periféricos²⁸¹. O caráter crescentemente complexo das Relações Internacionais revela que raras vezes as controvérsias jurídicas entre Estados são exclusivamente bilaterais.²⁸²

Como exemplo, após o início dos bombardeios da Yugoslávia pela aliança militar da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em 1999, a controvérsia internacional foi tratada em várias esferas políticas, incluindo-se o Conselho de Segurança das Nações Unidas, tanto como uma disputa entre a Yugoslávia e a OTAN, quanto como uma disputa entre a Yugoslávia e os Estados-membros da OTAN. Uma disputa em uma esfera jurídica somente se tornou possível após a individualização das disputas entre a Yugoslávia e cada uma das partes²⁸³.

²⁷⁹ André Nollkaemper; Dov Jacobs, “Shared Responsibility in International Law: a concept paper”. ACIL Research paper n. 2011-07 (Shares Series). Amsterdam, 2011, p. 6.

²⁸⁰ Ver, por exemplo: Crawford, *op.cit.*, 2010, p. 24; Brotóns, *op.cit.*, 2007, p. 742-745; Nollkaemper; Jacobs, *op.cit.*, 2011.

²⁸¹ Nollkaemper; *op.cit.*, p. 65.

²⁸² Conforme a opinião separada do juiz Shahabudden no Caso Certain Phosphate Lands in Nauru (Nauru v. Australia), Tribunal Internacional de Justiça, Reports 1992, p. 270.

²⁸³ Ver os Casos: Legality of Use of Force (Yugoslavia v. Spain), Provisional Measures, Order of 2 June 1999, Tribunal Internacional de Justiça, Reports 1999, p. 761; Legality of Use of Force (Serbia and Montenegro v. United Kingdom), Provisional Measures, Order of 2 June 1999, Tribunal Internacional de Justiça, Reports 1999, p. 826; Legality of Use of Force (Yugoslavia v. United States of America), Provisional Measures, Order of 2 June 1999, Tribunal Internacional de Justiça, Reports 1999, p. 916.

Esta regra consta do artigo 46 do Projeto de Artigos sobre Responsabilidade do Estado por Fatos Internacionalmente Ilícitos de 2001 afirmando que:

Artigo 46. Pluralidade de Estados Lesionados. Quando vários Estados forem lesionados pelo mesmo fato ilícito internacional cada Estado lesionado deverá, separadamente, invocar a responsabilidade do Estado que cometeu o fato ilícito internacional²⁸⁴.

Assim, de forma oposta à regra expressa no artigo 46, a responsabilidade compartilhada pretende explorar as consequências referentes a uma solução conjunta, na qual todos os Estados lesionados possam acionar todos os Estados responsáveis conjuntamente.

O conceito de responsabilidade compartilhada compreende, portanto, uma série de situações que lidam com a responsabilidade internacional e sua distribuição entre várias entidades que contribuíram para um ou vários danos advindo de um ou vários ilícitos internacionais.

2.2.3. O Federalismo e a responsabilidade compartilhada

Se nada proíbe a coexistência de sujeitos diversos de Direito Internacional que se distingam por estatutos jurídicos diferentes e uma personalidade jurídica mais ou menos afirmada,²⁸⁵ então a responsabilidade compartilhada e multilateral se ajusta muito bem a este cenário de incertezas.

As questões que precisam ser respondidas se multiplicam se considerarmos que não são somente Estados e organizações internacionais que podem estar relacionados a situações de responsabilidade compartilhada, *mas uma variedade de outros atores que podem contribuir para o prejuízo de terceiros.*²⁸⁶ (grifou-se)

²⁸⁴ Texto adotado pela Comissão de Direito Internacional e submetido à Assembleia Geral das Nações Unidas, em sua 53ª sessão, em 2001, como parte do Relatório da Comissão, iniciando as discussões daquela sessão. O texto, que contém comentários sobre as propostas de artigos, está disponível no *Yearbook of the International Law Commission, 2001, vol II (part two)* e também no Anexo da Resolução nº 56/83 de 12 de dezembro de 2001.

²⁸⁵ Dinh *et al*, *op.cit.*, 2003, p.413.

²⁸⁶ Nollkaemper, *op.cit.*, p. 6.

Uma pesquisa sobre a responsabilidade internacional nos Estados federados²⁸⁷ conclui que existe uma responsabilidade própria das autoridades federadas nos Informes Internacionais.²⁸⁸ Neste trabalho de 1983, já se estabelece uma relação entre as tendências regionalistas e ao mesmo tempo autonomistas ou independentistas de pequenas coletividades humanas. Uma tendência que pode ser analisada por duas vertentes: tanto como algo que conduz à erosão do poder do Estado, à sua fragmentação e perda de poder, quanto como uma mera descentralização deste poder.

Se as autoridades federadas são igualmente titulares de uma responsabilidade internacional que corresponde à sua capacidade externa,²⁸⁹ então pode-se percebê-la desde a perspectiva de sua personalidade internacional. O referido estudo propõe a seguinte pergunta: diante da regra que conhece somente o Estado como titular de responsabilidade, poderia haver a hipótese de uma *responsabilidade concorrente*²⁹⁰ própria dos Estados federados?

Nesse sentido, as consequências da regra se dividem. Sendo o Estado federal o responsável pelos atos e omissões de seus próprios órgãos, somente ele pode responder pelas possíveis violações ao Direito Internacional, imputáveis a seus Estados federados, órgãos do Estado.

Assim, a estrutura federal se reduz a uma forma em que *não parece haver descentralização verdadeiramente*, resultando logicamente em que o Estado Federal seja responsável pelos ilícitos atribuíveis aos Estados federados.

Ao mesmo tempo, o Estado federal não pode invocar a sua organização descentralizada para isentar-se de sua responsabilidade, segundo a regra, pois um Estado não pode alegar temas de direito interno para descumprir o Direito Internacional, conforme preceitua a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969:

²⁸⁷ Ver David, *op.cit.*, 1983, p. 483.

²⁸⁸ Em referência aos questionários aplicados aos diplomatas dos Estados Federais que participaram do *Colloque*.

²⁸⁹ David, *op.cit.*, p. 483.

²⁹⁰ No sentido de paralela, ou que corresponda à sua porção de responsabilidade.

Art. 27. Uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o descumprimento de um tratado.

No mesmo sentido, em obra sobre a responsabilidade internacional²⁹¹, propõe-se a seguinte questão: pode-se imaginar que o Estado federal seja internacionalmente responsável pelos atos do Estado local (federado)?

Para que o Estado federado viole o Direito Internacional, deve violar uma norma que recaia sobre matéria cuja competência lhe pertença, mas, em regra, o Estado federado não conclui tratados. De um lado, propõe-se uma resposta negativa, no ângulo do paralelismo de competências internas e externas da federação, ou seja, defendendo, portanto, que haja matérias de competência exclusiva do Estado federado e matérias de competência do Estado federal. Um Estado federal que aceite esta consequência, será, para o ordenamento internacional, um Estado *mutilado*.

Por outro lado, pondera-se que o equilíbrio federal interno será mais bem assegurado²⁹². Pode-se concluir, portanto, que, em matéria de responsabilidade internacional, esta seja a hipótese que permite haver mais *segurança jurídica*.

Como uma resposta afirmativa, ou seja, que prevê a possibilidade de que a federação conclua tratados concernentes ao Estado federado, a explicação recai sobre a capacidade da federação em ter o poder de decisão sobre todas as matérias. Neste caso, o Estado federal é plenamente capaz diante do ordenamento jurídico internacional, incluindo-se a política externa. Refletindo uma fonte de centralização do poder, que se assemelharia à estrutura dos Estados unitários.

Por outro lado, em havendo admissão e o reconhecimento por outros Estados, a responsabilidade poderá recair às entidades federadas.

A Comissão de Direito Internacional em seu relatório de 1979²⁹³ concluiu que os Estados-membros de uma federação podem, em tese, responder por violações que seus órgãos tenham cometido.

²⁹¹ Reuter, *op.cit.*, 1995, p. 472-473.

²⁹² *Ibidem*.

E foi nesse sentido que Luigi Di Marzo propôs, após analisar cerca de 300 acordos firmados por autoridades federadas da Alemanha, Suíça, Canadá e Estados Unidos, a tese de que as entidades federadas poderiam responder internacionalmente pelas possíveis violações aos acordos que poderiam vir a ocorrer.

Grosso modo, ele considera que a responsabilidade da entidade federada depende de como foi concluído o acordo, se de modo totalmente independente do governo federal, se de algum modo sob os auspícios do governo federal, ou ainda, por conveniência e delegação do governo federal, em associação com o próprio governo federal ou mediante sua aprovação.

Em sua classificação acerca da responsabilidade incidente sobre o Estado federal e o Estado federado²⁹⁴, estão presentes duas hipóteses de *responsabilidade subsidiária ou compartilhada* e uma de *responsabilidade exclusiva*, como se pode verificar:

- a. na hipótese de um acordo concluído por um Estado federado de maneira completamente autônoma, e dentro dos limites de sua competência, o Estado federado tem a responsabilidade exclusiva a que concerne às disposições ou, de outra forma, a responsabilidade primária. O Estado Federal teria somente uma *responsabilidade subsidiária*;
- b. na hipótese de um acordo concluído sob os auspícios do Estado Federal, ou seja, com o seu acompanhamento, a responsabilidade a respeito de suas disposições recaem sobre o próprio Estado Federal, sendo que o Estado federado poderá ter uma *responsabilidade subsidiária*.
- c. na hipótese de um acordo concluído pelo Estado Federal, em nome do Estado federado, a responsabilidade a respeito de suas disposições terão a *responsabilidade exclusiva do Estado Federal*.
- d. na hipótese de um acordo concluído pelo Estado federado sobre matéria que exceda suas competências, este será válido caso de que o Estado federal o tenha aprovado e será anulável em caso contrário.

Com exceção da terceira hipótese, item c, referente à responsabilidade exclusiva dos Estados, às outras se aplica a responsabilidade subsidiária. A última hipótese

²⁹³ “Nós não vemos porque razão o Estado membro não deve responder pelas violações de suas obrigações internacionais cometidas por seus órgãos”. Relatório da Comissão de Direito Internacional, sobre os trabalhos preparatórios da 31ª sessão A.C.D.I., maio-out. 1979, doc. ONU A/34/10, pp. 260, 261.

²⁹⁴ Ver Eric David, *op. cit.* p. 490,491 y Luigi Di Marzo, “The legal Status of Agreements Concluded by Component Units of Federal States with Foreign Entities”, *Alphen aan de Rijn, Sythoff, Noordhoff*, 1980, n. 195, p. 200.

também prevê a responsabilidade subsidiária do Estado federado, recaindo, portanto, para a item b, pois ainda que aprove, o Estado federal arcará com a responsabilidade e o Estado federado arcará somente com a responsabilidade subsidiária.

A *responsabilidade exclusiva* do Estado é a regra, sendo um elemento novo a hipótese na qual se vislumbra a responsabilidade exclusiva aos Estados federados.

Nesse diapasão, a *responsabilidade subsidiária* figura como uma espécie de segunda pessoa responsável, no caso de a primeira, a principal, não poder ou não conseguir, ou não ter capacidade suficiente para fazer cumprir a pena imposta. Não se tratando de um caso de competência.

Com relação ao relacionamento entre o Estado federado e a federação, pode-se afirmar que a responsabilidade subsidiária aloca, em última instância, a responsabilidade ao Estado, sempre que o Estado federado não consiga cumprir sua responsabilidade – o que, em última instância, transforma o Estado federal em um avalizador do Estado federado.

A *responsabilidade concorrente* versa sobre uma responsabilidade paralela, no caso em que haja dúvida sobre quem seja o titular da legitimidade passiva em questão. Esta responsabilidade apresenta-se como uma figura incidente sobre o direito interno dos Estados, em relação à responsabilidade civil. Para o Direito Internacional ela equivaleria à responsabilidade compartilhada, conforme segue a explanação.

A atribuição de uma *responsabilidade compartilhada* recai sobre vários sujeitos de Direito Internacional simultaneamente. Eis a fórmula contemporânea mais abrangente da equação da justiça em matéria internacional. Isso porque a incidência da proliferação da cooperação internacional como grande protagonista dos acordos diante do fenômeno da globalização, deve adequar-se à multilateralidade. Nesse sentido, a cooperação internacional está para o multilateralismo, tanto quanto este está para a responsabilidade internacional. Isso porque ainda que seja possível que apenas um sujeito de direito internacional tenha cometido um ilícito internacional, com o incremento das Relações Internacionais,

torna-se uma realidade mais comum que mais de um sujeito tenha concorrido para o ilícito.

A vanguarda da literatura jurídica sobre o instituto da responsabilidade internacional²⁹⁵ prevê a responsabilidade compartilhada como uma nova fórmula de aplicação condizente com um mundo em que a cooperação internacional se intensifica e permeia todas as Relações Internacionais. Na era das Relações Internacionais multilateralizadas, o instituto da responsabilidade internacional também deve sofrer adaptações e não permanecer bilateral.

O estudo sobre a responsabilidade compartilhada é oportuno e importante. Enquanto Estados e outros atores se comprometem em um número crescente de acordos de cooperação, a probabilidade de dano resultante destas ações de parceria ou cooperação também se multiplicará. As partes prejudicadas serão confrontadas com uma multiplicidade de atores e/ou Estados infratores.²⁹⁶

Ainda, atualmente a prática da responsabilidade internacional se fundamenta na noção de responsabilidade individual ou independente²⁹⁷. Sob tal princípio o Estado ou Organização Internacional²⁹⁸ será responsável somente por sua própria conduta ilícita, pois cada sujeito é independente e não pode responder pelos atos do outro.

A responsabilidade compartilhada ou a atribuição compartilhada da conduta servem como uma alternativa para substituir princípios como o da atribuição exclusiva da responsabilidade. A responsabilidade compartilhada também pode esclarecer como dividir a responsabilidade dos danos causados entre múltiplos

²⁹⁵ Vide, por exemplo: Nollkaemper; Jacobs, *op.cit.*, 2011; Crawford, *op.cit.*, 2010, p. 24; Brotóns, *op.cit.*, 2007, p. 742-745.

²⁹⁶ Nollkaemper, *op.cit.*, p. 3.

²⁹⁷ Para ilustrar tal fenômeno, o caso que Saddam Hussein interpôs perante a Corte Europeia de Direitos Humanos é emblemático. Saddam interpôs uma ação contra 21 Estados que definitivamente estavam implicados na invasão do Iraque e à sua captura. A Corte, no entanto, afirmou que se o autor não pudesse identificar individualmente e especificar os ilícitos causados por cada um deles individualmente, a Corte não poderia atribuir-lhes qualquer responsabilidade conexa à invasão do Iraque e à detenção e captura de Hussein. Ver: Hussein v. Albania, Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Denmark, Estonia, Hungary, Iceland, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, the Netherlands, Poland, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Turkey, Ukraine and the United Kingdom, nº 23276/04, ECHR 2006.

²⁹⁸ Sobre a responsabilidade das Organizações Internacionais ver o Projeto de artigos sobre a responsabilidade internacional das organizações internacionais (2011), Comissão de Direito Internacional, adotada em sua 63ª sessão, submetida à Assembleia Geral da ONU como parte do Relatório (A/66/10), constando do Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Two.

culpados, incluindo-se o papel do dano e da culpa e as bases jurídicas para que um Estado responsável possa dividir com um Estado co-responsável e seus Estados federados, parte dos prejuízos causados²⁹⁹.

2.2.4. Características específicas da responsabilidade compartilhada

Preceitua-se que a evolução da sociedade internacional requer uma compreensão da responsabilidade internacional mais condizente com a realidade que, para tanto, apresente claramente os institutos da *moralização, heterogeneidade, interdependência, permeabilidade e judicialização*.

A *moralização* está relacionada à transferência do paradigma fundamental do Estado soberano como a pedra fulcral do ordenamento jurídico, para os direitos dos indivíduos como tal, ou a própria humanização do Direito Internacional. Trata-se ainda, da evolução do conceito de comunidade internacional. Sob este contexto, nota-se, ainda, uma cultura de *accountability*, não sendo mais aceitável que Estados e outros sujeitos não prestem contas à comunidade internacional sobre suas ações. E, nesse sentido, a responsabilidade internacional serve como uma garantia quanto às reparações a serem feitas pelos ilícitos internacionais e danos causados. Ao mesmo tempo tal noção implica a transparência das políticas públicas, prezando o interesse do cidadão e não o interesse do Estado, além de uma alteração no sistema de hierarquia das normas, sendo que algumas normas terão mais relevância para a comunidade internacional do que outras. Ainda, a *moralização* abarca um processo de identificação da substância do costume internacional³⁰⁰.

A multiplicação de atores e a heterogeneidade desses atores ao participar da sociedade internacional tem relação direta com as questões da responsabilidade compartilhada e implicam a tendência da *heterogeneidade*. Tal tendência se aplica imediatamente ao papel desempenhado pelas Organizações Internacionais, por sua

²⁹⁹ Christian Dominicé, “Attribution of Conduct to Multiple States and the implications of a State in the Act of Another State”, in: *The Law of International Responsibility*. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 284.

³⁰⁰ Nollkaemper, *op.cit.*, p. 23-26.

importância tanto no nível regional quanto global, e pelo fato de poderem se acionar multiplamente, entre várias Organizações ou entre Organizações e Estados.

Ao mesmo tempo, o papel mais ativo dos atores privados, chamados de atores não-estatais diante das Relações Internacionais, traz à tona a questão da importância da responsabilidade compartilhada. Torna-se cada vez mais comum que Estados deleguem poderes e funções a entidades e empresas privadas, tal como a utilização de contratos privados para fins militares, como um exemplo óbvio, que suscita questões concernentes à distribuição de responsabilidade pelos danos causados. Enquanto a posição ortodoxa da literatura afirma que somente o Estado pode ser responsável diante do Direito Internacional, a teoria da responsabilidade compartilhada contempla a possibilidade de uma co-responsabilidade da entidade privada³⁰¹.

Por outro lado, a possibilidade de indivíduos sendo submetidos às obrigações internacionais e responsabilidade individual é de extrema relevância para a responsabilidade compartilhada e ao compartilhamento da prestação de contas. Tal hipótese leva a pensar sobre a possibilidade de uma demanda internacional da qual sejam partes Estados e indivíduos, por exemplo. Apesar dessa ambiguidade gerar uma diversidade material para o processo, que deverá identificar e abordar normas aplicáveis a diversos tipos de sujeitos, tal particularidade torna-se imprescindível para as situações de responsabilidade compartilhada na qual diversas entidades podem não estar incorrendo no mesmo tipo de responsabilidade, ainda que tenham contribuído para o mesmo dano ou para um ilícito específico³⁰².

A *interdependência* como terceira tendência na arena da responsabilidade internacional propugna a passagem de uma “sociedade de coexistência” para uma “sociedade de cooperação”. Com mais frequência os Estados consideram que certos temas devem ser negociados no contexto multilateral ou sob os auspícios das Organizações Internacionais. Temas como as mudanças climáticas, que não podem ser conduzidos de forma isolada, ou a criação de grupos de países como o G20 ou os BRICs revelam a interdependência e esforços mútuos sobre políticas econômicas em um mundo globalizado.

³⁰¹ *Ibid*, p. 26-29.

³⁰² *Ibidem*.

Além disso, trata-se de um tema concernente à eficiência própria dos tratados multilaterais, mas também da legitimidade como um incentivo importante a ser sublinhado nas iniciativas conjuntas. E um exemplo disso também se traduz nas operações militares, nas quais um Estado agindo por si só é muito mais passível de críticas do que um grupo que age concertadamente sob as diretrizes das Nações Unidas, por exemplo.³⁰³

A *permeabilidade* existente entre o Direito Internacional e o direito interno aduz-se como a quarta tendência em questão. Trata-se de um fenômeno que tem duas consequências específicas para a responsabilidade compartilhada. Em primeiro lugar, leva-se em consideração a preocupação com a humanização do Direito Internacional (moralização) e o próprio acesso dos indivíduos às Organizações Internacionais (heterogeneidade), significando que o limite do Estado, que tradicionalmente se delineia pela separação de ordens jurídicas está se tornando cada vez mais nebuloso.

Em segundo lugar, institucionalmente as cortes nacionais estão continuamente reforçando a sua habilidade em aplicar o Direito Internacional, entendendo o Direito como uma unidade. Efetivamente, não somente as cortes nacionais aplicam o Direito Internacional, mas elas também podem reforçar o valor da ordem internacional, remetendo-se, referindo-se e utilizando-se do Direito Internacional utilizando-se do princípio da complementaridade e da jurisdição universal.

Em terceiro lugar, apesar do conceito geral de irrelevância do direito nacional nas ações internacionais, as cortes internacionais baseiam-se fortemente no direito nacional para determinar a aplicação do direito, o desenvolvimento de conceitos de Direito Internacional, para estabelecer a existência de normas e para interpretar normas existentes.

Tais aspectos podem impactar a responsabilidade internacional e, mais particularmente a responsabilidade compartilhada. Esta influência do direito interno no Direito Internacional contribui para a implantação da responsabilidade compartilhada, pois as instituições nacionais não podem ser ignoradas na

³⁰³ *Ibid.*, p. 29-31.

identificação da rede de mecanismos que moldam este campo, porque elas compõem uma parte intrínseca de um sistema eficiente de prestação de contas³⁰⁴.

O aumento da *judicialização* em matéria de Direito Internacional é a última das tendências elencadas com implicações para a responsabilidade compartilhada. A judicialização não é limitada pelo Direito Internacional, mas tem profundo impacto no Direito Internacional nos últimos anos. Nota-se um aumento dos casos na esfera dos tribunais internacionais já existentes, bem como nos novos tribunais. A Corte Internacional de Justiça, o sistema de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio, as arbitragens sobre investimentos estrangeiros, o Tribunal do Mar e as Cortes regionais de Direitos Humanos, bem como o Tribunal Penal Internacional ilustram tal tendência.

No passado, não se identificava uma forte necessidade para regras detalhadas sobre a responsabilidade compartilhada, simplesmente porque havia poucos casos e porque na medida em que as reclamações eram resolvidas fora do âmbito das Cortes, havia menor necessidade de resolvê-las com base em normas técnicas.

Ainda que se discuta sobre a legitimidade das Cortes internacionais, tanto a respeito de sua influência em casos específicos, quanto em relação à sua contribuição para o Direito Internacional, os princípios e processos sobre a responsabilidade compartilhada envolvem questões normativas fundamentais relativas à incidência da responsabilidade e a questão que deve ser considerada é se tais decisões estão seguras nas Cortes internacionais³⁰⁵.

Ao mesmo tempo, propõe-se que a responsabilidade não seja nem pública nem privada, mas simplesmente “internacional”³⁰⁶. Significando que a responsabilidade poderá conter vários elementos públicos e privados, mas que não se traduz em uma esfera ou outra, devido à unidade própria do direito da responsabilidade internacional.

³⁰⁴ *Ibid.*, p. 31-33.

³⁰⁵ Conforme Nollkaemper, *op.cit.*, p. 33-35.

³⁰⁶ Conforme Allain Pellet, “Can a State commit a crime? Definitely, yes!” *in: European Journal of International Law*, vol. 10, n.2, 1999, *apud*. Nollkaemper, *op.cit.*, p. 36.

Além das tendências mencionadas, não se pode deixar de salientar a dicotomia intrínseca à discussão da responsabilidade compartilhada. Trata-se da questão concernente ao conceito do ilícito internacional ou do dano efetivamente causado. A vertente que aceita o “ilícito internacional” se foca na conduta do perpetrador, permitindo uma avaliação diferente, dependendo da natureza pública ou privada do interesse protegido pela obrigação. Já a vertente que aceita somente o “dano” se baseia mais no dano cometido contra a vítima e seu direito à reparação, em uma compensação, o que não necessariamente depende do caráter da obrigação inicial.

A responsabilidade compartilhada afasta-se desses aspectos, importando que tenha havido o cometimento de um ilícito internacional, através de uma ação ou omissão, e não necessariamente um dano.

A respeito da vasta quantidade de regimes internacionais, argumenta-se que há necessidade de um reconhecimento desses regimes como nas áreas de operações militares, direito dos refugiados, direito ambiental, etc., no que tange à aplicação da responsabilidade compartilhada. Cada um desses regimes prevê suas obrigações primárias que são relevantes para as questões de responsabilidade compartilhada, e possuem suas próprias dimensões públicas e privadas do direito, sendo que interpretar a responsabilidade compartilhada em termos de regimes diferenciados parece inevitável. Há ainda que se investigar e interpretar os regimes diferenciados à luz do Direito Internacional geral e refletir sobre a coerência que deve existir entre eles.

Tal coerência resta clara quando o tema chega aos tribunais internacionais. Assim, se os regimes internacionais denotam a fragmentação do Direito Internacional, a análise dos casos nos tribunais internacionais remonta à unidade do Direito Internacional.

2.2.5. A aplicabilidade da responsabilidade compartilhada aos entes subnacionais

A noção de responsabilidade compartilhada adapta-se perfeitamente às questões intrínsecas à relação existente entre o Estado federal e seus Estados federados e, ao mesmo tempo também se aplica aos Estados unitários e seus entes subnacionais.

O modelo de responsabilidade compartilhada contribui de forma diversa em relação à forma clássica de aplicação da responsabilidade internacional porque aloca dois sujeitos de Direito Internacional ao mesmo tempo implicados na demanda como sujeitos ativos ou passivos. Apesar de poderem acionar e ser acionados independentemente, ou melhor, de forma exclusiva, a possibilidade de acioná-los conjuntamente, ou compartilhadamente, revela maior segurança jurídica. Isso se dá porque, em primeiro lugar, traduz-se como uma opção inovadora, trazendo dupla oportunidade de satisfação do prejuízo causado, dupla comoção em relação a fazer-se cessar o dano, dupla garantia de não-repetição do ilícito por ação ou omissão, dupla intenção em reparar o dano, em reembolsar a dívida e em pagar pelo prejuízo.

Em segundo lugar, a responsabilidade compartilhada atende perfeitamente às questões da contemporaneidade do Direito Internacional. Assim, a bilateralidade enquanto a regra vigente do instituto da responsabilidade internacional dá lugar a uma nova figura, fruto de um novo tempo, qual seja, a multilateralidade.

Em terceiro lugar, pode-se falar em justiça propriamente dita, ou de efetivação ou de solução para um problema próprio desencadeado pela internacionalização dos entes subnacionais, seja nos Estados unitários, seja nos Estados federais. Trata-se de uma seqüela da descentralização do poder estatal, qual seja, o cometimento de ilícitos internacionais pelos entes subnacionais.

Tais ilícitos configuram-se como temas que muitas vezes se veem insolúveis, descobertos pelo Direito Internacional, representando um tema de insegurança jurídica a todos que se relacionam com os entes subnacionais. Há casos em que pode haver o descumprimento de uma norma de Direito Internacional por ação ou omissão, gerando um ilícito internacional mesmo quando não tenha havido relação

bilateral ou multilateral direta envolvendo entes subnacionais diretamente, como se pôde observar nos casos dos tribunais internacionais já mencionados, como o Caso LaGrand, Breard e Avena.

Tais casos são representativos porque em todos eles houve descumprimento de tratado internacional que seus entes subnacionais não firmaram. Não se tratava de uma relação bilateral entre um ente subnacional e um Estado ou uma Organização Internacional, por exemplo. Mas ainda assim, foram os entes subnacionais de Estados federados dos Estados Unidos que desrespeitaram o Direito Internacional por fazerem descumprir tratados internacionais dos quais não firmaram.

Ora, ocorre que se seus Estados firmaram tais tratados, intrinsecamente seus entes autônomos da federação não podem agir de forma contrária ao estipulado pela União, pelo Estado federal. Significa dizer que, nessa hipótese, o simples fato de que os entes subnacionais sejam atores das Relações Internacionais já os torna passíveis de cometer ilícitos internacionais. Na realidade, o “simples fato” aqui estipulado é a “autonomia” dos entes subnacionais, que pode variar de Estado para Estado, podendo chegar até mesmo ao conceito mais robusto de “independência” em alguns Estados, como nos Estados Unidos. Ocorre que a nomenclatura não altera o conteúdo da equação, que se repete quando o tema é a insegurança jurídica sobre a matéria.

Assim, sendo qual for a nomenclatura utilizada, autônomo ou independente, o ente subnacional que tenha este reconhecimento interno por seu Estado, ao cometer um ilícito internacional deverá ser responsabilizado internacionalmente, seja de forma exclusiva ou compatilhadamente, conforme o proposto.

Na hipótese em que os entes subnacionais tenham firmado acordos internacionais com contrapartes estrangeiras, com Estados ou Organizações Internacionais e tenham causado ilícitos internacionais, presume-se que tenham reconhecida internamente, em seu Estado, sua autonomia, e reconhecida pela contraparte estrangeira sua condição de sujeito de direito, e porque não uma condição de sujeito de direito perante o Direito Internacional. A condição de sujeito de deveres perante o Direito Internacional se faz real quando se vislumbra a proposição de que

o ente subnacional figure como responsável por seus ilícitos em uma demanda internacional.

A responsabilidade internacional compartilhada torna-se mais uma vez oportuna, seja pela economia processual que encerra, seja pela maior segurança jurídica que viabiliza, podendo-se impetrar uma ação contra múltiplos sujeitos ao mesmo tempo.

A seara internacional torna-se uma grande arena que exige maior transparência dos seus atores além de uma coercibilidade mais candente. A justiça em âmbito internacional é mais vexatória do que em âmbito interno, pois sua repercussão também é internacional. A reparação do dano é internacionalmente pública e os espectadores estão por toda a parte, daí sua relevância para o cumprimento da justiça. Afinal se o ilícito é internacional, a justiça também deverá fazer-se na mesma proporção.

Nesse sentido, preceitua-se que os entes subnacionais, sendo parte de acordos internacionais ou simplesmente atuando no cenário internacional, devem respeitar o Direito Internacional, sob pena de serem responsabilizados internacionalmente.

CONCLUSÕES DA PARTE I.

A Parte I desta tese se propôs a analisar os entes subnacionais perante o Direito Internacional a fim de responder às seguintes questões: os entes subnacionais podem ser considerados sujeitos de Direito Internacional? Podem ser atribuídos aos entes subnacionais os elementos da personalidade jurídica internacional? De que forma as fontes do Direito Internacional podem contribuir para esta análise?

Ainda, esta Parte também se propôs a compreender a atuação dos entes subnacionais sob a ótica específica do instituto da responsabilidade internacional. Se o ente subnacional pode ser considerado sujeito de direitos diante do Direito Internacional, é possível também que ele seja sujeito de deveres, isto é, que a responsabilidade internacional recaia sobre ele ao invés de recair sobre o Estado?

Com base no apresentado ao longo da Parte I, chegou-se à conclusão de que o ente subnacional, diante do Direito Internacional, é sujeito de direitos, mas não é sujeito de deveres. Sobre sua condição de sujeitos de direitos, restou claro que os entes subnacionais possuem tanto a capacidade de direito (a capacidade para adquirir tais direitos), como se pôde demonstrar diante da análise do instituto do reconhecimento pelas Organizações Internacionais e pelo reconhecimento interno e externo dos Estados; quanto a capacidade de fato (a capacidade efetiva para exercer tal direito).

Ao longo do Capítulo 1 ficou comprovado que a condição de sujeito de direitos dos entes subnacionais perante o Direito Internacional é completa; o que não se completa é a condição de personalidade jurídica internacional por faltar a condição de sujeito de deveres (condição de responder internacionalmente por suas obrigações). Os casos apresentados demonstraram o tamanho do problema acerca de sua não categorização enquanto sujeitos de deveres. Os casos analisados revelaram que tal *status* gera uma grande insegurança jurídica sobre a matéria.

Por uma adequação da personalidade jurídica dos entes subnacionais diante do Direito Internacional, foram identificados elementos nas diversas fontes de Direito Internacional que corroboram tal ideário, seja no costume, nos princípios gerais de direitos, dentre os quais se destacam o Princípio da Autodeterminação dos Povos e

o Princípio da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Destaque entre as fontes foi dado à jurisprudência, pois esta parte da tese se serviu de casos do Tribunal Internacional de Justiça e de Cortes Arbitrais.

Com relação à doutrina, esta parte da tese identificou importantes correntes doutrinárias jusinternacionalistas que se manifestaram ao longo das negociações de documentos históricos para o Direito Internacional, tais como a Convenção de Viena de 1969 e o Projeto de Artigos sobre a Responsabilidade Internacional dos Estados por Fatos Ilícitos de 2001. Em ambas as negociações, tais correntes se posicionaram categoricamente em favor do reconhecimento da personalidade jurídica dos entes subnacionais. O fato de que em ambos os documentos tais correntes não tenham sido majoritárias não as desclassifica como fontes do Direito Internacional. De fato, pôde-se depurar que essa discussão ocorre há décadas e que, portanto, a discussão não é nova no cenário internacional. A novidade se encontra na abordagem da discussão aplicada aos entes subnacionais e, especificamente, aos Estados federados. Nesse sentido, pôde-se verificar ineditismo na discussão da matéria.

Como se depreendeu da Parte I desta tese, o reconhecimento dos entes subnacionais enquanto sujeitos de direitos é largamente difundido entre as Organizações Internacionais, sejam elas pertencentes ao sistema das Nações Unidas, sejam as Organizações de Integração Regional, sejam os Bancos Internacionais de Financiamento para o Desenvolvimento.

Ao mesmo tempo, o reconhecimento dos entes subnacionais por parte dos Estados ocorre em dois níveis: interno e internacional. Do ponto de vista interno, o reconhecimento ocorre por meio de previsão constitucional. Diversas federações ao redor do mundo consagram expressamente em suas constituições a autonomia dos seus entes subnacionais para a celebração de atos internacionais, ou o *ius contrahendi* e, especificamente, de tratados internacionais ou o *ius ad tractatum ou treaty making power*, como se pôde verificar. Considerar os entes subnacionais desses Estados, hipoteticamente, como sujeitos completos de Direito Internacional, representou um exercício que compreendeu outros elementos tais quais: a capacidade para celebrar tratados; a existência de competências exclusivas aos entes

subnacionais e a participação no processo decisório em matéria de política externa. Tais aspectos são os que mais proporcionam a responsabilização direta do ente subnacional, compartilhada com seus Estados, por tribunais internacionais, na medida de sua competência.

Aqui percebe-se que a descentralização é um tema presente em todos os Estados estudados. Trata-se de um tema que merece atenção e que, naturalmente, gera impactos no cenário internacional.

Enquanto sujeito de deveres, o Capítulo 2 desta tese buscou revisitar a teoria da Responsabilidade Internacional para identificar elementos que pudessem fazer alcançar os entes subnacionais. Isso se deve à possibilidade de que os entes subnacionais, recorrentemente, em suas relações internacionais, venham a cometer ilícitos internacionais. Nesses casos, esta *longa manus* da responsabilização internacional geraria *accountability* e segurança jurídica.

Em termos de responsabilidade internacional o principal documento balizador desta primeira parte da tese foi o Projeto de Artigos sobre Responsabilidade Internacional dos Estados por Fatos Ilícitos de 2001. O fato de este projeto estar em discussão atualmente na Comissão de Direito Internacional da ONU traz atualidade e relevância para este tema de tese.

O Projeto considera os entes subnacionais como órgãos do Estado. As discussões doutrinárias são claras. Se um ente subnacional tem competência para a celebração de acordos internacionais, em caso de descumprimento, a questão não deve envolver a responsabilidade do Estado federal. Significa dizer que quando houver o reconhecimento expresso, constitucional, da autonomia dos entes subnacionais, combinados aos outros elementos que os caracterizam como sujeitos de deveres, se vierem a cometer um ilícito internacional deverão poder ser responsabilizados diretamente em foro internacional.

Com vistas a suprir tais inadequações e carências, esta tese vislumbrou uma nova vertente da responsabilidade internacional, qual seja, a responsabilidade compartilhada. Diferente da responsabilidade exclusiva, subsidiária e concorrente, a teoria da responsabilidade compartilhada alcança o ente subnacional na esfera

internacional, na medida de suas competências constitucionais. A responsabilidade compartilhada torna-se desejável e oportuna seja pela economia processual que encerra, seja pela maior segurança jurídica que viabiliza, aumentando assim, substancialmente, o valor do Direito Internacional nas Relações Internacionais contemporâneas.

**PARTE II. AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DOS ENTES
FEDERATIVOS BRASILEIROS: ELEMENTOS
CONSTITUCIONAIS E INSTITUCIONAIS DE AFIRMAÇÃO DA
CONDIÇÃO DE SUJEITO PARCIAL DE DIREITO
INTERNACIONAL**

*A comunidade internacional é formada por uma
pluralidade de sujeitos que não são nem perpétuos, nem
imutáveis em sua estrutura*

*Giorgio Cansacchi*³⁰⁷

³⁰⁷ “Identité et continuité des sujets internationaux”.in: *Recueil ds Cours: collected courses of the Hague Academy of International Law*. Leyden: A.W. Sijthoff, 1970, N°130, v.II, p.7.

O objetivo central da Parte II é verificar em que medida o Estado brasileiro corrobora a tese apresentada na Parte I, de que, na realidade, ao contrário do que a literatura majoritária do Direito Internacional afirma, os entes subnacionais detém personalidade jurídica internacional, ainda que incompleta.

Ora, nesta Parte II, aproxima-se a lupa especificamente sobre o Brasil, enquanto estrutura jurídica, política e institucional, a fim de responder a questão central: o Estado brasileiro também consagra aos entes subnacionais *status* de sujeitos parciais de direito internacional?

Nesse sentido, as questões motivadoras desta parte da tese são as seguintes:

A estrutura institucional, política e jurídica do Estado brasileiro permite a atuação internacional dos seus entes federativos? Em outras palavras, a paradiplomacia brasileira é constitucional?

A paradiplomacia brasileira está, em algum nível, institucionalizada e regulamentada nos planos federal e federativo? Em caso afirmativo, quais são os modelos, normas e formas de atuação internacional dos entes federativos brasileiros?

Para responder a tais questionamentos, a Parte II está estruturada em 2 capítulos.

O Capítulo 3 está subdividido em 2 partes. A seção 3.1, ao versar sobre a constitucionalidade da paradiplomacia no Brasil, analisa a matéria de forma aprofundada aos olhos da Constituição da República de 1988 (3.1.1;2;3;4). Casos das altas cortes do país encerram a primeira parte do capítulo (3.1.5), respaldando a análise iniciada já na parte I desta tese a respeito da responsabilização internacional dos entes subnacionais. O tema da legalidade dos atos emanados pelos entes federativos brasileiros ganha um espaço próprio nesta discussão.

A seção 3.2. aborda o tema, construindo uma teoria sobre a atuação autônoma dos entes federativos brasileiros sobre a sua capacidade para celebração de atos internacionais diversos dos tratados (3.2.1). Nesse sentido, observa-se toda a aplicação da teoria da cooperação internacional transferida a uma nova tipologia empregada à classificação dos atos internacionais realizados pelos entes federativos

(3.2.2;3.2.3). Daí advém o estudo da problemática concernente aos atos internacionais com e sem conteúdo financeiro e a necessidade ou não de consulta ao Ministério de Relações Exteriores (3.2.4).

O déficit normativo existente em todas as esferas de poder: municipal, estadual e federal também será objeto de estudo, assim como os níveis de institucionalização (3.2.5).

O Capítulo 4 avalia o tema pelo olhar estatal, trazendo à baila a discussão a respeito do envolvimento dos entes federativos brasileiros com a Política Externa Brasileira e se eles participam ou não da elaboração do processo decisório em matéria de Política Externa. Há uma ampla estrutura específica para atuar em conjunto ou como suporte às ações dos entes federativos brasileiros.

O Capítulo 4 está subdividido em três partes: A institucionalização da paradiplomacia na administração pública dos entes federativos brasileiros: análise de dados e proposição de modelos (4.1); a estrutura do Estado brasileiro para participação dos entes federativos na política externa brasileira: órgãos (4.2.1) e canais de atuação internacional (4.2.2) e a estrutura institucional para a atuação dos entes federativos nos processos de integração regional (4.3).

Com a apresentação de dados empíricos existentes no país sobre a institucionalização da internacionalização dos entes federativos no Brasil (4.1.1;4.1.2), esta tese ganha um panorama abrangente das relações federativas estabelecidas pelos entes subnacionais brasileiros ao longo das últimas décadas.

A partir daí poder-se-á investigar quais modelos de institucionalização estão presentes no país (4.1.3). Assim, será traçado um perfil de institucionalização dos entes subnacionais brasileiros, a fim de se compreender quais os modelos mais comuns de institucionalização. Neste momento, será relevante recorrer ao método de estudos de caso (4.1.4).

A análise de um caso da esfera estadual e outro da esfera municipal ajudam a compreender os meandros da investigação. Os estudos de casos abrangem as duas esferas de internacionalização dos entes federativos brasileiros, como o do Governo

do Estado de São Paulo (4.1.4.a) e do Município de Santos/SP (4.1.4.b). Trata-se de casos de internacionalização/institucionalização que revelam um grau de autonomia existente nos entes subnacionais brasileiros e uma regulamentação própria existente sobre a matéria.

Ainda, pode-se depreender que a análise dos órgãos existentes nas esferas municipal, estadual e federal permeiam toda a discussão do capítulo, inferindo-se sobre o tema da Política Externa Brasileira. E é nesse sentido, dando cabo ao capítulo que o estudo do papel dos entes federativos brasileiros na integração regional se insere.

A análise mais candente é aquela referente à participação no Mercosul, que revela um grau de institucionalidade e de legitimidade intrínseca ao processo de reconhecimento da importância da atuação internacional dos entes federativos no país (4.3.2). Trata-se do mais alto grau de institucionalização e legitimidade da internacionalização dos entes subnacionais no Brasil. Daí uma análise mais aprofundada sobre o tema que também terá respaldo na análise na participação dos entes subnacionais europeus no processo de integração da União Europeia (4.3.1).

**CAPÍTULO 3. A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS ENTES
FEDERATIVOS FRENTE À ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA**

3.1. OS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS PARA A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS ENTES FEDERATIVOS BRASILEIROS

3.1.1. As competências constitucionais e a autonomia dos entes federativos

Conforme o artigo 18 da Carta Magna de 1988, todos os entes federativos brasileiros são autônomos, podendo-se conceituar a federação brasileira como uma federação tripartite, composta por União, Estados Federados, Distrito-Federal e Municípios. Fruto de sua autonomia interna, sobre os entes federativos brasileiros recaem competências de teor específico.

Coube ao artigo 23 da Constituição da República de 1988 estabelecer as competências comuns dos entes federados do país:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do

bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

O artigo 23 da Constituição da República é contundente ao expressar as competências comuns que os entes federativos brasileiros têm com a União.

A autonomia, do ponto de vista internacional, implica a possibilidade de que as autoridades locais sejam interlocutoras próprias, diferenciadas da União. Isso permite que desenvolvam atividades externas com entidades homônimas ou com sujeitos de Direito Internacional. E é exatamente isso que acontece com os entes federativos brasileiros.

Significa dizer que *os atos internacionais celebrados pelos entes da federação são mera externalização de suas competências domésticas*. Ou seja, a diplomacia federativa é um instrumento a serviço das competências domésticas dos entes da federação brasileira. Pode-se exemplificar tal afirmação com a prática. Quando um ente federativo celebra um convênio internacional sobre saneamento básico com o Banco Mundial, não está interferindo ou prejudicando a política externa brasileira.

A seguir, o artigo 24 da Carta Magna, aborda especificamente os temas sobre os quais compete aos entes federativos legislar de modo concorrente:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II - orçamento;

III - juntas comerciais;

IV - custas dos serviços forenses;

V - produção e consumo;

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IX - educação, cultura, ensino e desporto;

X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;

XI - procedimentos em matéria processual;

- XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;
 - XIII - assistência jurídica e Defensoria pública;
 - XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;
 - XV - proteção à infância e à juventude;
 - XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.
- § 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.
- § 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.
- § 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.
- § 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Aos Estados federados especificamente, cumpre observar a redação exclusiva do Artigo 25 da Carta Magna de 1988, que explicita a importância das Constituições Estaduais em seu *caput*, e, no §1º que as competências dos Estados se limitam apenas por aquelas que não lhes sejam vedadas.

- Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas *Constituições e leis* que adotarem, observados os princípios desta Constituição.
- § 1º - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.
- § 2º - Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 5, de 1995)
- § 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Significa compreender que além da autonomia inerente aos entes da federação, conforme o artigo 18, ainda compete aos Estados o que não lhes seja vedado pela Constituição.

Especificamente aos Municípios, cumpre salientar:

- Art. 30. Compete aos Municípios:
- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
 - II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

As competências específicas do Distrito Federal também se encontram regulamentadas pela Constituição da República:

Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º - Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

A Constituição da República impõe a esfera de competência de seus entes federativos, com a ratificação de tais competências pelas Constituições Estaduais e Municipais e suas referidas Leis Orgânicas Municipais e Decretos Estaduais que as estabelecem e regem.

A autonomia e a permissão irrestrita a tudo o que não contrarie a Carta Magna, confere, portanto, aos Estados federados, ao Distrito Federal e, indissociavelmente, aos Municípios a prática de relações internacionais que não firam as diretrizes da política externa do Itamaraty.

A discussão que se depreende sobre a constitucionalidade dessa matéria se dá por ocasião da falta de regulamentação sobre a atividade internacional dos governos federados. Justamente, a discussão se respalda nos artigos constitucionais que

regem a atuação internacional do país, enumerando especificamente a União³⁰⁸ e o Presidente da República³⁰⁹ como os únicos atores que se prestam a esse papel.

Ora, a paradiplomacia já pode ser tida como fundamental para a sobrevivência de alguns Municípios, principalmente daqueles carentes de recursos e que, por isso, os buscam no exterior, seja a juro baixos ou a fundo perdido, com a finalidade precípua de se fazer implementar políticas públicas voltadas ao bem-estar social³¹⁰.

Esse ramo de atuação é novo para o profissional de Relações Internacionais e para o administrador público. Apesar de já solidificado³¹¹ em muitas estruturas municipais e estaduais, exige aperfeiçoamento constante.

3.1.2. A indissociabilidade da União como limite à autonomia internacional

Preliminarmente, cumpre analisar se os atos internacionais celebrados pelos entes federativos encontram respaldo jurídico na própria Constituição Federal.

Observa-se, conforme preceituado no Artigo 1º da Carta Magna que no Brasil vige o princípio da indissolubilidade entre os entes da federação e a União federal.

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela *união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal*, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos (grifou-se).

Subsume-se, diante da análise da internacionalização dos entes federativos brasileiros, que o princípio da indissolubilidade guie e de certa maneira, restrinja os

³⁰⁸ Artigo 21, inciso I da Constituição Federal de 1988.

³⁰⁹ Artigo 84, incisos VII e VIII da Constituição Federal de 1988.

³¹⁰ Como exemplo, o então Prefeito de Santos, João Paulo Tavares Papa, apresentou projeto ao Banco Mundial para auferir recursos que possibilitem melhorias de infra-estrutura para a região da Zona Noroeste, bairro menos favorecido da cidade. Conforme publicação do Diário Oficial do Município de 15/10/2007. Disponível em <http://www.santos.sp.gov.br/cgi-bin/comunicacao/listanoticias.pl?48484>. Acesso aos: 16/10/2007.

³¹¹ Ver Brigagão, *op.cit.*, 2005; Confederação Nacional de Municípios. “Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil”. Brasília: CNM, 2009; Confederação Nacional de Municípios, “As áreas internacionais dos Municípios brasileiros” *in: Observatório da cooperação descentralizada - etapa 1*. Brasília: CNM, 2011.

atos internacionais celebrados pelos entes federativos brasileiros. *A indissolubilidade, destarte, é o que rege a internacionalização dos entes federativos em prol do fortalecimento local, regional e federal, do país como um todo.*

O princípio da indissolubilidade e a origem da internacionalização dos entes federativos brasileiros permitem afirmar, portanto, que o fenômeno no Brasil não incita o separatismo ou a independência. Não ocorre no país o fenômeno parecido com a *protodiplomacia*, já definida anteriormente.

3.1.3. Da competência constitucional em matéria de Política Externa Brasileira

Para os entes federativos brasileiros seus atos externos não significam a consecução da Política Externa Brasileira, mas apenas o exercício de Relações Internacionais. Este entendimento vem ao encontro de preceito constitucional, conforme a Constituição da República do Brasil, ao afirmar que a competência em matéria de política externa é exclusividade da União Federal, de acordo com seu artigo 21:

Art. 21. Compete à União:

- I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;
- II - declarar a guerra e celebrar a paz;
- III - assegurar a defesa nacional;
- IV - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;
- V - decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal;
- VI - autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico;
- VII - emitir moeda; (...)

No mesmo sentido, a redação do Artigo 84 da Constituição da República:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

- VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;
- VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;

Conforme explicitam os referidos artigos, correspondem privativamente à União e ao Presidente da República as competências internacionais referentes à condição estrita de “Estado”, enquanto sujeito originário de Direito Internacional, dotado de personalidade jurídica internacional.

Ainda, segundo a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, já estudada exaustivamente na Parte I desta tese, resta clara a sua inaplicabilidade aos entes federativos brasileiros:

Artigo 1º - A presente Convenção aplica-se aos tratados *entre Estados*.

Artigo 2º - Para os fins da presente Convenção:

a) “tratado” significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica;

(...)

Artigo 6º - *Todo Estado tem capacidade para concluir tratados*.

Artigo 7º -

1. Uma pessoa é considerada representante de um Estado para a adoção ou autenticação do texto de um tratado ou para expressar o consentimento do Estado em obrigar-se por um tratado se:

a) apresentar plenos poderes apropriados; ou

b) a prática dos Estados interessados ou outras circunstâncias indicarem que a intenção do Estado era considerar essa pessoa seu representante para esses fins e dispensar os plenos poderes.

2. Em virtude de suas funções e independentemente da apresentação de plenos poderes, *são considerados representantes do seu Estado*:

a) os *Chefes de Estado, os Chefes de Governo e os Ministros das Relações Exteriores*, para a realização de todos os atos relativos à conclusão de um tratado;

b) os *Chefes de missão diplomática*, para a adoção do texto de um tratado entre o Estado acreditante e o Estado junto ao qual estão acreditados;

c) os *representantes acreditados pelos Estados perante uma conferência ou organização internacional ou um de seus órgãos*, para a adoção do texto de um tratado em tal conferência, organização ou órgão (grifou-se).

Significa que os entes federativos brasileiros não têm capacidade para firmar tratados e que a seus representantes não compete qualquer das funções de representação elencadas no artigo 7º da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados.

Não há que se confundir as competências de “Estado” diante do Direito Internacional Público e do direito constitucional, com as competências de “órgãos do Estado” ou “entes da federação” diante das mesmas ordens jurídicas.

Nesse diapasão, cabe tão somente ao governo federal brasileiro a consecução dos tratados internacionais e a elaboração e cumprimento de toda a Política Externa Brasileira. No âmbito de suas exigências constitucionais a Presidência da República é assistida por órgãos de assessoria imediata da Presidência e, principalmente, pelo Ministério de Relações Exteriores, cuja natureza, atribuições e estrutura são regulamentadas pelo Decreto nº 7.304, de 22 de setembro de 2010³¹². Suas ações consistem em:

Art. 1º O Ministério das Relações Exteriores, órgão da administração direta, tem como área de competência os seguintes assuntos:

- I - política internacional;
 - II - relações diplomáticas e serviços consulares;
 - III - participação nas negociações comerciais, econômicas, técnicas e culturais com governos e entidades estrangeiras;
 - IV - programas de cooperação internacional e de promoção comercial; e
 - V - apoio a delegações, comitivas e representações brasileiras em agências e organismos internacionais e multilaterais.
- Parágrafo único. Cabe ao Ministério auxiliar o Presidente da República na formulação da política exterior do Brasil, assegurar sua execução e manter relações com Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais.

De forma mais descritiva, sobre a execução das competências que lhes são inerentes, o Itamaraty denomina como “incumbências”³¹³ as seguintes ações:

- a. Executar as diretrizes da política externa estabelecidas pelo Presidente da República;
- b. Propor ao Presidente da República linhas de atuação na condução de negócios estrangeiros;
- c. Recolher as informações necessárias à formulação e execução da política externa do Brasil, tendo em vista os interesses da segurança e do desenvolvimento nacionais;
- d. Contribuir para a formulação e implementação, no plano internacional, de políticas de interesse para o Estado e a sociedade em colaboração com organismos da sociedade civil brasileira;
- e. Administrar as relações políticas, econômicas, jurídicas, comerciais, culturais, científicas, técnicas e tecnológicas do Brasil com a sociedade internacional;

³¹² Modificado pelos Decretos nº 7.557, de 26/08/2011, e nº 7.561, de 14/09/2011.

³¹³ Conforme elencado na página eletrônica do MRE. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/conheca-o-ministerio/view>. Acesso em 16/01/2013.

- f. Negociar e celebrar tratados, acordos e demais atos internacionais;
- g. Promover os interesses governamentais, de instituições públicas e privadas, de empresas e de cidadãos brasileiros no exterior;

Discorrendo-se brevemente sobre tais competências e ações, pode-se depreender que se trata claramente de ações de Política Externa do Estado brasileiro. Os atos externos provenientes da atuação internacional de entes federativos não se comparam, confundem e não se contrapõem à Política Externa Brasileira. Ao contrário, como regra, os entes federativos seguem as diretrizes da Política Externa Brasileira na consecução de suas ações e de seus atos externos.

3.1.4. Jurisdição constitucional sobre atos internacionais

Dois dispositivos constitucionais sobre matéria processual confirmam a legalidade da paradiplomacia no Brasil:

- Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:
- I - processar e julgar, originariamente:
 - e) o litígio entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Território;
 - f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta; (grifou-se)

Deduz-se do texto constitucional a possibilidade de haver litígio entre Estados, Organizações Internacionais e a União ou os entes federativos brasileiros, indistintamente. *Significa que se a própria Carta constitucional prevê a possibilidade de querelas envolvendo sujeitos de Direito Internacional e seus entes federativos, então indubitavelmente consente relações entre estes sujeitos de direito, sanando, por conseguinte, qualquer dúvida a respeito da legalidade da internacionalização dos entes federativos no Brasil.*

A competência do STF especificamente não faz distinção entre um litígio com entes federativos brasileiros ou com a União. Significa afirmar que o próprio Estado

brasileiro consente constitucionalmente o relacionamento entre seus entes federativos e Estados e OIs, conforme explicita o artigo da Constituição. Não há óbice quanto a isso, observando-se a competência dos entes federativos, conforme se verificará.

E, novamente a questão que recai sobre os questionamentos do Direito Internacional recai também sobre o direito interno brasileiro. Ou seja, *os entes federativos brasileiros apresentam-se como sujeitos de direitos ao se relacionarem com os sujeitos de Direito Internacional, mas não apresentam a qualidade de sujeitos de deveres.*

O inciso não menciona os Municípios, e em seu lugar prevê a participação do território como uma parte no litígio. Contudo, o artigo a seguir menciona claramente os Municípios quando prevê a competência originária do *Superior Tribunal de Justiça, STJ*, na análise que questões envolvendo sujeitos de Direito Internacional e Municípios, conforme segue:

Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:

I - processar e julgar, originariamente:

a) nos crimes comuns, os Governadores dos Estados e do Distrito Federal, e, nestes e nos de responsabilidade, os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais;

II - julgar, em recurso ordinário:

c) *as causas em que forem partes Estado estrangeiro ou organismo internacional, de um lado, e, do outro, Município ou pessoa residente ou domiciliada no País;* (grifou-se)

Observa-se, portanto, claramente a reiteração de que *as cortes superiores do país estão preparadas para julgar conflitos advindos de sujeitos de Direito Internacional e todos os tipos de entes federativos brasileiros.*

Resta claro que *há uma divisão de competências entre os entes federativos brasileiros, sendo que as causas envolvendo governos de Estado, distrito federal e territórios contra sujeitos de Direito Internacional recaem sobre o STF; e já as causas envolvendo Municípios contra sujeitos de Direito Internacional recaem sobre o STJ.*

A própria Constituição Federal prevê o tema processualmente e prevê a divisão de competência própria para os vários tipos de ações e recursos.

Deve-se esclarecer que compete à instância federal julgar os casos que envolvam os sujeitos de Direito Internacional e os Municípios, originariamente, conforme o artigo 109, inciso II da Constituição:

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:
II - as causas entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e Município ou pessoa domiciliada ou residente no País;
III - as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional; (grifou-se)

Mas há que se ressaltar ainda, os artigos 36 e 37, Lei n. 8.038, de 28 de maio de 1990, lei esta que institui as normas procedimentais para os processos que tramitam perante o STJ e o STF. Os referidos artigos complementam os artigo 105, inciso II, alínea "c", da do texto constitucional:

Art. 36. Nas causas em que forem partes, de um lado, Estado estrangeiro ou organismo internacional e, de outro, Município ou pessoa domiciliada ou residente no País, caberá:
I - apelação da sentença;
II - agravo de instrumento, das decisões interlocutórias.
Art. 37. Os recursos mencionados no artigo anterior serão interpostos para o Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto aos requisitos de admissibilidade e ao procedimento, o disposto no Código de Processo Civil. (grifou-se)

Novamente, a competência constitucional referente a recursos a ações impetradas é, em regra, do Superior Tribunal de Justiça, agora conforme a redação do Código de Processo Civil:

Art. 539. Serão julgados em recurso ordinário:
I - pelo Supremo Tribunal Federal, os mandados de segurança, os habeas data e os mandados de injunção decididos em única instância pelos Tribunais superiores, quando denegatória a decisão;
II - pelo Superior Tribunal de Justiça:
a) os mandados de segurança decididos em única instância pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, quando denegatória a decisão; (Incluído pela Lei nº 8.950, de 13.12.1994)
b) as causas em que forem partes, de um lado, Estado estrangeiro ou organismo internacional e, do outro, Município ou pessoa residente ou domiciliada no País. (Incluído pela Lei nº 8.950, de 13.12.1994)

Parágrafo único. Nas causas referidas no inciso II, alínea b, caberá agravo das decisões interlocutórias. (Incluído pela Lei nº 8.950, de 13.12.1994) (grifou-se).

A lei de Responsabilidade Fiscal também corrobora com a mesma lógica da cooperação internacional descentralizada vertical, mencionando os entes federativos brasileiros, e revelando quais são os procedimentos em casos de endividamento do próprio ente:

Seção V

Da Garantia e da Contragarantia

Art. 40. Os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas, observados o disposto neste artigo, as normas do art. 32 e, no caso da União, também os limites e as condições estabelecidos pelo Senado Federal.

§ 1º A garantia estará condicionada ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, e à adimplência da entidade que a pleitear relativamente a suas obrigações junto ao garantidor e às entidades por este controladas, observado o seguinte:

I - não será exigida contragarantia de órgãos e entidades do próprio ente;

II - a contragarantia exigida pela União a Estado ou Município, ou pelos Estados aos Municípios, poderá consistir na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes ao garantidor para retê-las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida.

§ 2º No caso de operação de crédito junto a organismo financeiro internacional, ou a instituição federal de crédito e fomento para o repasse de recursos externos, a União só prestará garantia a ente que atenda, além do disposto no § 1º, as exigências legais para o recebimento de transferências voluntárias.

§ 3º (VETADO)

§ 4º (VETADO)

§ 5º É nula a garantia concedida acima dos limites fixados pelo Senado Federal.

§ 6º É vedado às entidades da administração indireta, inclusive suas empresas controladas e subsidiárias, conceder garantia, ainda que com recursos de fundos.

§ 7º O disposto no § 6º não se aplica à concessão de garantia por:

I - empresa controlada a subsidiária ou controlada sua, nem à prestação de contragarantia nas mesmas condições;

II - instituição financeira a empresa nacional, nos termos da lei.

§ 8º Excetua-se do disposto neste artigo a garantia prestada:

I - por instituições financeiras estatais, que se submeterão às normas aplicáveis às instituições financeiras privadas, de acordo com a legislação pertinente;

II - pela União, na forma de lei federal, a empresas de natureza financeira por ela controladas, direta e indiretamente, quanto às operações de seguro de crédito à exportação.

§ 9º Quando honrarem dívida de outro ente, em razão de garantia prestada, a União e os Estados poderão condicionar as transferências constitucionais ao ressarcimento daquele pagamento.

§ 10. O ente da Federação cuja dívida tiver sido honrada pela União ou por Estado, em decorrência de garantia prestada em operação de crédito, terá suspenso o acesso a novos créditos ou financiamentos até a total liquidação da mencionada dívida.

Seção VI

Dos Restos a Pagar

Art. 41. (VETADO)

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Com tudo isso, não se pode mais alegar, seja na academia, seja nas cortes judiciais, seja no legislativo brasileiro, seja nos executivos, seja nos ministérios, que a paradiplomacia é inconstitucional.

Tanto a paradiplomacia é constitucional, quanto se comprova que os entes federativos brasileiros são atores legítimos das Relações Internacionais. *Os entes federativos brasileiros são sujeitos de direitos perante o direito interno e perante o Direito Internacional, ainda que de maneira parcial e incompleta.*

3.1.5. A atuação dos entes federativos nos tribunais superiores brasileiros

A tese tem três vieses de análise e observa as três esferas de análise da paradiplomacia brasileira, quais sejam: análise pelo poder Executivo, Legislativo e Judiciário. Nesse sentido, afirma que existe legitimidade para a atuação internacional dos entes federativos brasileiros proporcionada pelas três esferas de poder no Brasil.

A relevância dos casos que serão estudados a seguir reflete, na prática, diante das altas cortes do país, o déficit normativo existente nas três esferas de poder e a insegurança jurídica sobre a matéria em questão.

O tema já aparece no rol de discussões das mais altas cortes brasileiras.

Em todos os casos estudados há acusação sobre desvio ilegal, pelos entes federativos brasileiros, de verbas obtidas por meio dos empréstimos e financiamentos de instituições internacionais. Trata-se especificamente de problemas gerados a partir do estabelecimento dos *acordos de cooperação internacional descentralizada vertical*, provenientes da captação de recursos públicos de Organizações Internacionais, agências estatais e bancos internacionais.

A delimitação da pesquisa se dá de várias formas, sob várias justificativas.

Utiliza-se somente a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) por representarem as mais altas cortes do país, justamente para tornar claro que a discussão já chegou a estes tribunais.

A escolha das palavras-chave para a realização da pesquisa delimitou-se pelo dado do Ministério do Planejamento segundo o qual as Organizações Internacionais, bancos internacionais e agências estatais bilaterais de fomento que mais contratam com os entes federativos brasileiros são: o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); o Banco Mundial (BIRD); a Cooperação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA); o Japan Bank for International Cooperation (JBIC) e o KFW Bankengruppe (KFW).³¹⁴

Portanto, não se trata de uma análise minuciosa dos acórdãos ou uma análise exaustiva da jurisprudência.³¹⁵ Cumpre salientar que para cada palavra-chave pesquisada foram encontradas muitas decisões monocráticas, tanto no Supremo Tribunal Federal, quanto no Superior Tribunal de Justiça. Dessas, muitas diziam respeito à relação das instituições com a União e, portanto, foram descartadas para

³¹⁴ Segundo dados extraídos de: Ministério do Planejamento, “O financiamento externo do setor público com organismos multilaterais e agências bilaterais de desenvolvimento”. Brasília, 2008. Disponível em: http://portal.cnm.org.br/sites/8800/8875/download/2_dia/MP-FinanciamentoExternoMarchadePrefeitos2008CarlosLampert.pdf. Acesso em 2/11/2010.

³¹⁵ Utilizou-se as palavras-chave “Banco Mundial”, “BID”, “Cooperação Andina de Fomento”, “FONPLATA”, “Japan Bank” e “Bankengruppe” no sistema de busca da página eletrônica do STF: <http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp> e no sistema de busca da página eletrônica do STJ: <http://www.stj.jus.br/SCON/>. Pesquisas realizadas em 10/05/2013 e confirmadas em 04/11/2013.

esta análise. Utilizou-se somente aquelas que relacionavam as instituições com os entes federativos brasileiros. Daí resultaram os 7 casos que serão objeto de análise a seguir.

Muito embora o Ministério do Planejamento aponte as referidas instituições como as maiores financiadoras internacionais dos entes federativos brasileiros, a pesquisa junto aos tribunais superiores brasileiros indica um volume muito pequeno de julgados monocráticos, e ainda menor de julgados colegiados.

Isto pode justificar que a falta de responsabilização jurídica direta dos entes federativos brasileiros os afasta do cumprimento de suas obrigações e os afasta da transparência em suas operações financeiras.

Tabela 3. Lista de casos envolvendo os Estados brasileiros

1. STF - Empréstimo - BIRD – Distrito Federal - 2006 - Questão Ordinária em Mandado de Segurança Nº 25.846-2
2. STF - Empréstimo e Desvio de verbas - BIRD - Rondônia - 2010 – Inquérito Nº 2.027
3. STJ - Empréstimos/ Licitação - BIRD - Ceará - 2009 – Agravo Regimental na Suspensão de Segurança Nº 1.940 (2009/0014970-0)
4. STJ - Licitação - BID - Ceará - 2011 - Agravo de Instrumento Nº 1.371.230 - CE (2011/0006654-3)
5. STJ - Cumprimento de Licitação por parte do Estado do Paraná - ONU-PNUD – Distrito Federal - 2004 - Agravo de Instrumento Nº 627.913 - (2004/0140998-4)

Fonte: elaboração própria

Tabela 4. Lista de casos envolvendo Municípios brasileiros

6. STJ - Licitação - Fortaleza - BID - 2008 - Agravo de Instrumento N° 1.003.394 - CE (2008/0015487-7)
7. STJ - Pagamento em atraso de parcela do Financiamento - São Bernardo do Campo - BID - 2008 - Recurso Especial N° 1.075.582 - SP (2008/0162143-7)

Fonte: elaboração própria

3.1.5.a. Caso de relevância direta

3.1.5.a.i. STF - Empréstimo - Banco Mundial - Distrito Federal - 2006 - Questão Ordinária em Mandado de Segurança N° 25.846-2

Neste caso o Distrito Federal, com dívidas apontadas pelo Tribunal de Contas da União, impetra Mandado de Segurança junto ao STF para assegurar que lhe seja concedida a autorização do Senado Federal, como condição para que lhe seja concedido empréstimo do Banco Mundial.

1. O Distrito Federal informa haver obtido, junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD, contrato de empréstimo com o Banco Mundial, a ser formalizado em 23 do corrente mês, estando programada a viagem do Chefe do Poder Executivo para o dia de hoje. Tal empréstimo, visando ao implemento de obras públicas voltadas ao bem-estar da população e alcançando saneamento básico e urbanização - portanto, serviços na área de saúde - fora autorizado pelo Senado Federal mediante a Resolução n° 4/2006. Entrementes, notícia de pendências com a União teria obstaculizado a concessão de garantia por parte desta última.

Articula o impetrante com a inobservância do contraditório e, discorrendo sobre a competência do Supremo, ante o Pacto Federativo e a violência ao direito ao devido processo legal, transcreve a decisão proferida pelo ministro Celso de Mello na Ação Cautelar n° 1.033-1/DF. Após citar outros precedentes, requer a concessão de medida acauteladora para, sem ouvir-se a União bem como as autoridades tidas como coatoras, determinar-se que, até o julgamento final da impetração, sejam desconsiderados registros e informações em desfavor do Distrito Federal constantes dos cadastros nacionais e de qualquer outro sistema, tendo em vista as operações de crédito a envolver o Distrito Federal, incluindo transferências voluntárias e a concessão de garantia em operações de crédito externo, especialmente o contrato a ser assinado com o Banco Mundial - BIRD no próximo

dia 23, vindo-se, alfim, a deferir em definitivo a segurança. Pleiteia o impetrante, sucessivamente, seja determinada aos impetrados a concessão da garantia em razão do caráter social de que se reveste a captação de crédito externo a ser efetivada.

Em seu voto, o Ministro Marco Aurélio sustenta:

2. (...) Cumpre sopesar os valores em questão, em face da designação de data para a assinatura de empréstimo autorizado pelo Senado Federal, do perfil do Estado Brasileiro na óptica da comunidade internacional e do óbice assinalado quanto à concessão da indispensável garantia da União.

O ofício referido consigna tendências atinentes à prestação de contas, sem proclamar o inadimplemento do Distrito Federal. Da leitura da legislação de regência deflui que a União prestará garantia à unidade da Federação quando verificada operação de crédito junto a organismo financeiro internacional, atendidas as normas do §1º de artigo 40 da Lei Complementar nº 101/2000 e demais exigências legais.

De acordo com o citado parágrafo, a garantia fica condicionada ao oferecimento de contragarantia, não contendo o dispositivo alusão à pendência de prestação de contas. Esse dado por si só respalda o deferimento da liminar requerida, projetando-se para o julgamento final da impetração a problemática do contraditório. Razões até mesmo de Estado, no significado maior, levam, como assentado, em termos de respeitabilidade nacional, a caminhar para o afastamento do óbice à formalização do empréstimo.

3. Concedo a liminar pleiteada para afastar o obstáculo à concessão pretendida, versado no ofício de folha 22.

(...)

Com efeito, é dotada de razoabilidade jurídica a alegação de que a legalidade de concessão de garantia, por parte da União, à operação de crédito pactuada pelo Distrito Federal com o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), estava condicionada à regular prestação de contas relativas a convênios anteriormente firmados por ambos os entes federativos. O art. 40, §§1º e 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal, subordina a concessão dessa garantia, dentre outros requisitos, ao atendimento das "exigências legais para o recebimento de transferência voluntária". E o art. 25 exige, "para realização de transferência voluntária", "a comprovação, por parte do beneficiário, de: a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos ou financiamentos devidos ao ente transferidos, *bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos*" (grifo nosso).

Na questão de ordem suscitada no julgamento do Mandado de Segurança, deve-se destacar a íntegra do voto do Ministro Marco Aurélio, que sustenta:

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) -
Senhor Presidente, apenas duas palavras.

Não estamos julgando o mérito da impetração, mas, apenas, apreciando a questão instrumental, ou seja, analisando se é

possível atacar uma decisão de integrante da Corte, formalizada via Mandado de Segurança, mediante idêntica medida a ser examinada por outro integrante do Tribunal. É algo inédito nesses quinze anos em que aqui estou.

Agora, quanto à problemática do risco irreparável, não me consta que seja o Distrito Federal caloteiro e, muito menos, se possa presumir que, mesmo a legislação prevendo a contragarantia, ele não venha a satisfazer o empréstimo.

Por que se exige a garantia da União? Porque só a União goza de soberania. (grifou-se)

Trata-se de um caso emblemático por conta de sua importância e a relação entre as datas do acórdão e da portaria, que passou a impedir que Municípios com menos de 100 mil habitantes pudessem pleitear a cooperação internacional descentralizada vertical com as Organizações Internacionais.

Diante do questionamento do referido ministro, percebe-se o impacto desta ação no cenário jurídico brasileiro. Houve uma repercussão imediata para a esfera institucional e impactos sobre os direitos dos entes federativos brasileiros. Afinal, se há garantia da União, não há risco irreparável.

O tema da soberania também é destaque no questionamento. Este foi o máximo que o STF já emitiu sobre o tema:

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (...) O Distrito Federal e outras entidades promoveram Ação Civil Originária de nº 840, distribuída ao eminente Ministro Celso de Mello, a qual tinha por objetivo básico abolir os efeitos das inscrições dos autores no Cadastro Único de Convênio), para fim de transferência de recursos voluntários e - grifado - "obtenção de crédito externo". Este é o objeto dessa ação.

O eminente Ministro Celso de Mello determinou que se oficiasse à União para que ela cessasse o alegado desrespeito à eficácia de sua liminar. Quatro dias depois, o Distrito Federal pede descon sideração dos registros em outros sistemas, que não o Cadastro Único, para permitir-lhe o empréstimo. É textual o pedido do Distrito Federal. Ele queria que fossem descon siderados os demais registros em outros sistemas para que fosse prestada, pela União, a caução no contrato de empréstimo externo.

(...)

"É preciso que se ressalte, neste ponto, por necessário, e em homenagem ao postulado de boa-fé processual, que, segundo informações oficiosas, prestadas no âmbito do Ministério da Fazenda, a União Federal invoca, como fundamento para não concessão do mencionado aval,..."

É a questão sempre do empréstimo. É esse o objeto recorrente de todas as manifestações no Distrito Federal. E diz mais:

"Sustenta-se, ... encontrar-se-ia em situação irregular, razão pela qual não se poderia conceder a garantia ao empréstimo perante o Bird."(grifou-se)

(...)

E diz o Ministro Celso de Mello:

"É relevante observar, a propósito da questão ora em análise," - e, aqui, começa a surgir um outro aspecto desse problema: o dos impedimentos legais à concessão desse empréstimo - "que a União Federal dispõe de outros sistemas operacionais que lhe permitem efetuar o controle de convênios e de aferição do adimplemento das obrigações assumidas pelos demais entes da Federação, especialmente para efeito de concretização do que dispõe o art. 40, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), que tem o seguinte conteúdo:

"Art. 40. § 2º. No caso de operação de crédito junto a organismo financeiro internacional, ou a instituição federal de crédito e fomento para o repasse de recursos externos, a União só prestará garantia a ente que atenda, além do disposto no §1º, as exigências legais para o recebimento de transferências voluntárias."

(...)

O Senhor Ministro Cezar Peluso - E V. Ex^a vai ver que é essa avalanche de processos que leva a certas situações dentro das quais um Ministro do Supremo não tem outra alternativa. Assim, nós tínhamos, basicamente, uma situação excepcional.

Eu preciso advertir os eminentes Colegas de que esse segundo Mandado de Segurança, que me foi distribuído, data do dia 23 de fevereiro, exatamente o dia em que se celebraria o contrato com o BIRD. Havia, portanto, objetivamente, abstraída qualquer consideração de ordem subjetiva, no caso, uma situação excepcional com riscos de danos irreversíveis para a União, porque, uma vez aperfeiçoado o contrato com a prestação da garantia, só uma desconstituição desse contrato por outra via seria possível. Era grave a situação? Gravíssima.

Segundo: a liminar concedida por S.Ex.^a foi satisfativa, pois autorizou a conclusão do contrato, exaurindo a pretensão do Mandado de Segurança; já não há o que discutir no Mandado de Segurança, se o contrato foi assinado.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) - Excelência, mas seria assinado a partir de um pronunciamento precário e efêmero. Mesmo assim, *a legislação prevê a contragarantia, a envolver uma unidade da Federação - não é uma pessoa natural ou jurídica qualquer.*

(...)

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Considero relevante o que V. Ex.^a pondera; mas V. Ex.^a há também de convir comigo que, com a liminar e o aperfeiçoamento do contrato, nós tínhamos a exaustão da pretensão, porque *já não há nada por discutir. O contrato foi assinado.*

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) - O que está em jogo, para mim, é saber se é possível impetrar Mandado de Segurança contra ato de integrante do Tribunal que haja deferido ou indeferido liminar em idêntica medida.

(...)

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Havia, portanto, uma *situação de dano à União: cinquenta e sete milhões de dólares garantidos pela União.* Havia mais uma razão: caso de incompetência por não observância da prevenção.

Segundo, havia, ainda - e não quero descer aqui a nenhum julgamento profundo dessa questão, porque a cognição é sumária na liminar, e isto basta - , a aparência de ofensa a texto legal expresso, que foi aquele que já li, transcrito pelo eminente Ministro Celso de Mello, que condicionava a prestação de garantia da União em empréstimo externo ao adimplemento do ente

federado nos repasses de recursos voluntários - é o §2º. Então, havia, também, como conjunto de circunstâncias, esta aparência de ofensa à lei.

(...)

Que faz a União? Impetra um Mandado de Segurança contra a liminar, porque era o único caminho que lhe restava, invocando a prevenção, o fato de que não descumpriu a primeira liminar do Ministro Celso de Mello, que dizia respeito à inscrição no CAUC, mas não impedia o recurso às informações de outros sistemas de controle, e, finalmente, o evidentíssimo risco de dano grave a que estava exposta.

Ora, isto foi numa sexta-feira, véspera de Carnaval, quase às seis horas da tarde. Com estes dados objetivos, a minha consciência e o meu dever de juiz, de nenhum dos quais deserto em circunstância alguma, não me deram alternativa.

Que alternativa tinha: deixar consumir-se um dano irreversível à União? Ou proferir decisão que não acarretava dano a ninguém, por que esse contrato poderia ser assinado a qualquer tempo? Não vi alternativa senão conceder a liminar, porque eu mesmo, como consta da minha decisão, e S. Ex^a leu textualmente todos os acórdãos que invoquei, entendia que não cabia o Mandado de Segurança no caso. Mas não havia outra solução. Diante, portanto, desta singularidade do caso, não vi alternativa, sem ofensa a qualquer pessoa, sem ofensa à autoridade, sem ofensa à paridade, sem ofensa à estrutura do Tribunal; era simplesmente de evitar um dano irreversível à União, permitindo que esta matéria fosse examinada, tranquila e exaustivamente, nos remédios jurídicos que estão distribuídos.

(...)

O Direito não é mortalha capaz de sepultar as pessoas. Faz tempo que se dizia que *fiat justitia, pereat mundus*. Sr. Presidente, não gostaria que pereça o mundo sob pretexto de fazer justiça.

Foram essas, Sr. Presidente, as razões pelas quais, embora aparentemente desafiando a jurisprudência do Tribunal, concedi a liminar neste Mandado de Segurança.

(...)

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Não interessa, é a mesma coisa. *Na verdade, o Distrito Federal queria, tanto no primeiro quanto no segundo pedido, a obtenção da garantia do empréstimo.*

(...)

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU: - Sr. Presidente, estamos diante de uma situação singular, uma situação de exceção.

Maurice Hauriou lembra que as leis não são feitas senão para um Estado normal de sociedade e, quando esse Estado normal sobre alteração, é necessário que elas sejam suspensas. Aliás, Maurice Hauriou chama nossa atenção para o fato de que *as leis são muito bonitas, mas é preciso não morrermos antes que elas sejam atualizadas.*

3.1.5.b. Casos de relevância indireta

3.1.5.b.i. STF - Empréstimo e Desvio de verbas - Banco Mundial - Rondônia - 2010 - Inquérito 2.027 Rondônia

Inquérito nº 2.027 Rondônia - Supremo Tribunal Federal - Tribunal Pleno -
Relator: Min. Joaquim Barbosa - 12/08/2010

Trata-se de caso no qual o Ministério Público Federal instaura Inquérito contra o Senador da República, antes governador de Rondônia, pelo desvio de verbas provenientes de financiamento do Banco Mundial.

EMENTA: PENAL. INQUÉRITO. CRIME CONTRA O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL. FINANCIAMENTO OBTIDO JUNTO AO BANCO INTERNACIONAL PARA RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO - BIRD. APLICAÇÃO PELO ESTADO DE RONDÔNIA EM FINALIDADE DIVERSA DA ESTABELECIDADA NO CONTRATO DE FINANCIAMENTO. PROVA DE MATERIALIDADE. INDÍCIOS DE AUTORIA. CLASSIFICAÇÃO TÍPICA CORRETA. DENÚNCIA RECEBIDA.

1. Os fatos narrados pela denúncia se subsumem ao tipo do art. 20 da Lei nº 7.492/86. O BIRD é instituição financeira oficial, tendo fornecido as verbas do financiamento ao ente federativo em questão, através da União, para aplicação em Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia - PLANAFLORO - , *mas os recursos foram retirados da conta vinculada do Convênio e utilizados em finalidades desconhecidas.*

2. A denúncia encontra-se devidamente instruída com provas da materialidade do crime - documentos bancários e ofícios determinando a transferência dos recursos vinculados ao PLANAFLORO para a Conta Única do Governo - e indícios suficientes de autoria, colhidos ao longo do inquérito. *A expressiva soma, em tese, desviada - quase seis milhões e meio de reais - e a continuidade dos saques, ao longo de um ano, concentrados em período de campanha eleitoral, afastam a possibilidade de se acolher, nesta fase, a alegação de desconhecimento do então Governador.*

3. É irrelevante se os indiciados têm ou não atribuição de ordenar despesas, uma vez que o Ministério Público Federal não os acusa de determinar uma despesa indevida, mas sim de *empregar os recursos provenientes de financiamento do BIRD em finalidade diversa da prevista contratualmente. Todos os indiciados assumiram compromisso de observar os termos do convênio, assinado, de próprio punho, pelo então Governador, no momento do repasse das verbas.*

4. O elemento subjetivo do crime é o dolo simples, bastando, para sua configuração, a consciência e a vontade dos agentes de utilizar recursos vinculados por convênio em finalidade diversa da contratada. Precedentes.

5. Denúncia recebida.

A Procuradoria da República de Rondônia recebeu a denúncia contra Valdir Raupp de Matos, que foi governador de Rondônia de 1995 a 1999 e elegeu-se senador por

Rondônia em 2002, e outros aos 06 de novembro de 2002. Os denunciados foram acusados de aplicar, com finalidade diversa da prevista, os recursos provenientes do financiamento concedido pelo BIRD. Por intermédio do convênio 028/97, a União transferiu ao governo do Estado de Rondônia parte dos recursos obtidos com o empréstimo, totalizando R\$ 21.176.000,00 (vinte e um milhões, cento e setenta e seis mil reais), para que os mesmos fossem integralmente utilizados na execução do Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia - PLANAFLORO.

Segundo o Ministério Público Federal, os co-denunciados que à época dos fatos narrados exerciam os cargos de governador do Estado e de secretário da Fazenda, respectivamente - teriam determinado a transferência ilícita de parcela dos recursos conveniados (o montante de R\$ 6.479.973,00) para a Conta Única do Tesouro estadual, vindo a ser utilizados em finalidade diversa da firmada em contrato. Os supostos ilícitos teriam sido praticados, de acordo com documentos constantes dos autos, entre 23 de dezembro de 1997 e 14 de outubro de 1998.

Ocorre que o juiz federal da 2ª Vara da Seção Judiciária de Rondônia determinou a intimação dos denunciados para apresentação de defesas preliminares, nos termos do art. 514 do Código de Processo Penal. Tal providência não chegou a ser cumprida, pois, em 2002, o denunciado foi diplomado Senador da República e os autos foram, então, remetidos para o Supremo Tribunal Federal. Assim a ação penal foi re-autuada como “inquérito” e abriu-se em seguida vista à Procuradoria-Geral da República, conforme o previsto no art. 231 do Regimento Interno.

3.1.5.b.ii. STJ - Empréstimos/ Licitação - Banco Mundial - Ceará - 2009 – Agravo Regimental na Suspensão de Segurança N° 1.940 - CE (2009/0014970-0)

Neste caso o Estado do Ceará interpôs Agravo Regimental contra empresa de Tecnologia da Informação que deveria executar o serviço de instalação de rede ótica com recursos públicos. Foram captados 240 milhões de dólares do BID.

O Estado do Ceará procedeu à licitação para contratação de fornecimento de instalação de rota ótica de projeto governamental denominado “Cinturão Digital do Ceará”, sagrando-se vencedora a empresa Schahin Engenharia S.A.

O resultado da concorrência foi impugnado pela licitante Proclabe Energia e Telecomunicações Ltda, via Mandado de Segurança, com liminar deferida pelo Desembargador-Presidente do Tribunal de Justiça, que determinou a suspensão de todos os efeitos dos contratos firmados entre o Estado do Ceará, por intermédio da Secretaria do Planejamento e Gestão e a empresa Schahin Engenharia SA.

Ocorre que a empresa Procable não cumpriu o contrato de licitação, atrasando a obra e impedindo que vários programas estaduais pudessem ser cumpridos.

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. SE FLAGRANTEMENTE VICIADO O PROCESSO DE LICITAÇÃO, O JUDICIÁRIO NÃO PODE AUTORIZAR-LHE A EXECUÇÃO, AINDA QUE A SUSTAÇÃO DA OBRA PÚBLICA POSSA ACARRETTAR LESÃO A INTERESSES DA COLETIVIDADE; É QUE NÃO HÁ COMO EVITAR ESSE DANO POTENCIAL SEM QUE, VENCIDO NA DEMANDA, O ESTADO TENHA DE INDENIZAR O LICITANTE PREJUDICADO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

Ao atrasar o cumprimento da primeira meta, as metas subsequentes restarão comprometidas, com implicações da ordem de US\$ 240.000.000,00 (duzentos e quarenta milhões de dólares), que é o valor total do contrato de empréstimo firmado com o BIRD, o qual corre risco de ser rescindido ou ter seu vencimento total antecipado no caso de descumprimento de qualquer das obrigações assumidas, em conformidade com o Acordo do Projeto previsto no citado contrato (conf. Guidelines BIRD, seções 7.02, alínea b, item ii e 7.06, alínea b, item ii – em anexo).

O SR. MINISTRO FERNANDO GONÇALVES: Sr. Presidente, o memorial do Governo do Estado do Ceará noticia a questão do perigo de dano grave de difícil separação, cifrado em um financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento no valor de 240 milhões de dólares para a execução dessa obra e que corre o risco de ser rescindido ou de ter o seu vencimento total antecipado no caso de qualquer descumprimento das obrigações assumidas.

*3.1.5.b.iii. STJ - Licitação - BID - Ceará - 2011 - AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 1.371.230 - CE (2011/0006654-3) * AGRAVADO: BID BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO*

Em apreço o Agravo de Instrumento nº 1.003.394 - CE (2008/0015487-7) processado no Superior Tribunal de Justiça.

Trata-se de um agravo de instrumento interposto pela empresa Construcap Engenharia e Comércio S/A em face do Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura de Fortaleza e outros, visando submeter ao controle excepcional do STJ a decisão monocrática do Juízo Federal da 3ª Vara da Seção Judiciária do Ceará, relativa ao procedimento licitatório com recursos do BID.

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. INTERPOSIÇÃO DIRETA NO STJ. CABIMENTO. PREVISÃO CONSTITUCIONAL. PRECEDENTES. LITISCONSÓRCIO PASSIVO DE ENTE INTERNACIONAL. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. SITUAÇÃO ESPECÍFICA. POSSIBILIDADE DE INTERFERÊNCIA NA ESFERA JURÍDICA DO BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. LIMINAR DEFERIDA. DECISÃO SEM RECURSO. AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO.

a) A agravante é empresa de engenharia construtiva e participa de procedimento licitatório do MUNICÍPIO DE FORTALEZA, com fins de selecionar empreiteira para Concorrência Pública Internacional LPI n. 001/2007;

b) a agravante foi inabilitada para o lote n. 2 da Concorrência Pública, sob o calor da insuficiência de atestados de experiência específica. Apresentou a agravante recurso administrativo e, após seu indeferimento, ajuizou Mandado de Segurança contra o ato coator na Justiça Federal;

d) essa perspectiva é reforçada pela circunstância de que: I) parte dos recursos são do BID; II) o BID deverá aprovar a empresa vencedora do certame e acompanhar a execução dos serviços; III) em situação semelhante, ocorrida no Município de Curitiba, o BID alegou que não poderia cumprir decisão judicial por não ter sido parte em processo relativo à licitação internacional com recursos seus;

Logo, a espécie – agravo de instrumento ao STJ – é adequada e cabível. *A rigor, a presença do BID no polo passivo foi indicada pelo autor, que é o dominus lictis quando de sua formação, uma vez que o magistrado é quem definirá sobre a continuidade da relação subjetiva na forma em que foi proposta.*

O importante, nesta fase, é ressaltar que há competência do STJ para o exame do recurso, independentemente de ser ou não correta a presença do BID no polo passivo.

b) O pedido de mérito, neste processo, contudo, é muito mais amplo e abrange até a fase de contratação, na qual, como admite o próprio juiz, poderá haver interferência na esfera do BID.

Entidades da Organização das Nações Unidas, ao exemplo da UNESCO ou do PNUD, bem assim do sistema financeiro internacional, como o FMI e o BID, mantêm antigas relações de financiamento de projetos, serviços e obras públicas no Brasil.

Até os dias contemporâneos, esses órgãos abrem suas "requisições de propostas" e "editais" para contratação de serviços ou de obras com base em seus próprios normativos, em uma clara afirmação de sua autonomia jurídica frente ao ordenamento jurídico brasileiro. Com a presença de entes de direito público nacionais, em parcerias, consórcios e acordos de cooperação, os Tribunais de Contas, mormente o da União, passaram a exercer controle jurídico e contábil desses negócios administrativos. Em maior ou menor medida, as Cortes de Contas principiaram a sindicat os atos convocatórios – editais, requisições etc.)– e a execução dos serviços, de modo especial quando havia contrapartida de órgãos públicos brasileiros.

Concedo, portanto, a tutela recursal pretendida, com vistas a reconhecer:

a) a legitimidade passiva do BID;

3.1.5.b.iv. STJ - Cumprimento de Licitação por parte do Estado do Paraná - ONU-PNUD - DF- 2004 - AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 627.913 - DF (2004/0140998-4)

PROCESSUAL CIVIL - AGRAVO DE INSTRUMENTO - ADMISSIBILIDADE - AÇÃO MOVIDA POR PESSOA JURÍDICA DOMICILIADA NO PAÍS CONTRA ORGANISMO INTERNACIONAL - COMPETÊNCIA DO STJ PARA JULGAR AGRAVO DE INSTRUMENTO INTERPOSTO CONTRA DECISÃO INTERLOCUTÓRIA DA JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA - PROJETO DE COOPERAÇÃO ENTRE O ESTADO DO PARANÁ E A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - LICITAÇÃO - OBRIGATORIEDADE DE OBSERVÂNCIA DAS REGRAS DA LEI 8.666/93.

1. Compete ao STJ o exame do agravo de instrumento interposto contra

decisão interlocutória proferida por Juiz Federal de primeira instância em ação movida por pessoa jurídica domiciliada no país contra organismo internacional, com fulcro nos arts. 105, II, "c", da CF/88; art. 539, parágrafo único, do CPC e art. 13, III, do RISTJ. 2. Demanda que envolve procedimento de concorrência pública realizado em razão de projeto de cooperação técnica entre o PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO- PNUD, integrante da ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS- ONU.

A Empresa AMD South America LTDA participa de processo licitatório entra com ação cautelar contra o Estado do Paraná e o PNUD. A AMD South America LTDA moveu ação cautelar preparatória contra o Estado do Paraná e contra o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, perante o Juízo da 4ª Vara Federal da Seção Judiciária, objetivando suspender a entrega e a abertura

dos envelopes contendo as propostas técnicas e de preços referente ao Edital de Concorrência Pública nº 40-3213/04, designada para o dia 22.09.2004, às 10 h, bem como suspender a concorrência, até o julgamento definitivo do processo principal.

Em síntese, argumentou que a verba utilizada para a aquisição dos microcomputadores não seria originária do PNUD, mas do próprio Governo do Estado do Paraná (art. 11 do Projeto BRA/03/036), tratando-se, pois, de verba pública brasileira a ser utilizada pela Administração deste Estado.

a) No exercício de 2003 R\$ 23.110.900,00 (vinte e três milhões, cento e dez mil e novecentos reais) oriundos da Contrapartida Estadual, e R\$ 10.589.000,00 (dez milhões, quinhentos e oitenta e nove mil reais) oriundos do Acordo de Empréstimo n.º 950/OC-BR do BID.

b) No exercício de 2004 a 2005: R\$ 27.646.100,00 (vinte e sete milhões, seiscentos e quarenta e seis mil e cem reais) oriundos da Contrapartida Estadual e R\$ 38.654.000,00 (trinta e oito milhões, seiscentos e cinquenta e quatro mil reais) oriundos do Acordo de Empréstimo n.º 950/OC-BR do BID.

Do exame desse documento depreende-se, com clareza, que uma parte dos recursos para a execução do projeto tem origem no acordo de empréstimo e a outra parte corresponde à contribuição do próprio Estado do Paraná, não havendo contribuição pecuniária direta por parte da agravante, que presta apenas serviços de cooperação técnica e de supervisão.

Afirma que os requisitos técnicos exigidos no edital favorecem unicamente os processadores da marca Intel, pois foram excluídos da concorrência, automaticamente, todos os demais equipamentos montados sobre processadores de outras marcas, mesmo com desempenho equivalente, apesar de não possuírem as mesmas especificações, o que torna a disputa menos vantajosa para a Administração.

O Estado do Paraná obrigou-se pelo Projeto BRA/03/036 e pelo Contrato de Empréstimo (fls. 259/291), juntamente com a agravante, objetivando promover a inclusão digital e a melhoria de qualidade da educação básica no Estado, por meio do uso adequado das novas tecnologias da informação e comunicação.

Conforme a decisão:

4. *Tratando-se de recursos provenientes de contrapartida estadual e de empréstimo pelo qual se compromete também o Estado do Paraná a restituir ao BID, em prazo determinado, mediante pagamento de juros, conclui-se que, senão em seu todo, a maior parte dos recursos é de responsabilidade do Estado Brasileiro, não havendo como negar aplicação dos princípios insertos no art. 37 da Carta Política de 1988 relativos à atuação da Administração Pública, ou tampouco de algumas das regras constantes da Lei de Licitações, Lei 8.666/93.*

A imunidade de jurisdição e de execução em torno da qual sustenta a agravante o seu pedido de efeito suspensivo decorre das Seções 2 e 3 da Convenção de Londres de 1946, incorporada ao ordenamento brasileiro pelo Decreto Legislativo 4/48 e pelo Decreto 27.784/50, que estão assim redigidas:

Seção 2. A Organização das Nações Unidas, seus bens e haveres, qualquer que seja sua sede ou o seu detentor, gozarão de imunidade de jurisdição, salvo na medida em que a Organização a ela tiver renunciado em determinado caso. Fica, todavia, entendido que a renúncia não pode compreender medidas executivas.

Seção 3. Os locais da Organização são invioláveis. Seus bens e haveres, qualquer que seja sua sede ou o seu detentor, estarão isentos de buscas, requisição, confisco, expropriação ou de toda outra forma de coação executiva, administrativa, judiciária ou legislativa.

3.1.5.b.v. STJ - Licitação - Fortaleza - BID - 2008 - AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 1.003.394 - CE (2008/0015487-7)

Trata-se de Agravo de instrumento interposto pela empresa Construcap contra o Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra-Estrutura de Fortaleza e Outros. Trata-se de um conflito de jurisdição.

2.1. A norma constitucional comete ao STJ a competência em razão da presença alternativa, em pólos opostos, de organismo internacional e pessoa (jurídica) domiciliada no País. Nestes autos, encontram-se antagonicamente o BID, pessoa jurídica de direito externo; e a agravante, pessoa jurídica domiciliada no Brasil.

a) A agravante é empresa de engenharia construtiva e participa de procedimento licitatório do MUNICÍPIO DE FORTALEZA, com fins de selecionar empreiteira para Concorrência Pública Internacional LPI n. 001/2007;

b) a agravante foi inabilitada para o lote n. 2 da Concorrência Pública, sob o color da insuficiência de atestados de experiência específica. Apresentou a agravante recurso administrativo e, após

seu indeferimento, ajuizou Mandado de Segurança contra o ato coator na Justiça Federal;
c) a competência da Justiça Federal estaria firmada ante a presença do BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, organismo internacional, na forma do art. 109, inciso II, alínea "c", CF/1988;

3.1.5.b.vi. STJ - Pagamento em atraso de parcela do Financiamento - São Bernardo do Campo - BID - 2008 - RECURSO ESPECIAL Nº 1.075.582 - SP (2008/0162143-7)

Trata-se de um Recurso Especial impetrado pela Fazenda Pública contra o Município de São Bernardo do Campo sobre pagamento de tributos sobre empréstimo proveniente de financiamento externo.

TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. IMPOSTO DE RENDA NA FONTE. FATO GERADOR. REMESSA AO EXTERIOR DE JUROS DEVIDOS EM RAZÃO PAGAMENTO DE PARCELA EM ATRASO. CONTRATO DE REPASSE DE EMPRÉSTIMO INTERNACIONAL. INCIDÊNCIA DA EXAÇÃO. REMETENTE COMO SUJEITO PASSIVO. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 11, PARÁGRAFO ÚNICO, DO DECRETO-LEI N. 401/68. PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO INTERNO. MUNICÍPIO. CONTRIBUINTE. IMUNIDADE. INEXISTÊNCIA DE FATO GERADOR. NÃO INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA. PRECEDENTES.

2- Incide imposto de renda sobre os juros remetidos para o exterior, com base em contrato de mútuo, nos termos do artigo 11 e parágrafo único do Decreto-lei nº 401/68, considerando-se o fato gerador do tributo a remessa para o exterior e contribuinte o remetente.

3- Sendo a municipalidade de São Bernardo do Campo, por força de lei, a devedora da moeda estrangeira e responsável pelo pagamento da exação, deve-se-lhe aplicar o benefício da imunidade tributária previsto no artigo 19, inciso III, letra "a", da Carta Magna vigente à época (EC nº 01-69).

A análise dos casos apresentados suscita alguns questionamentos pertinentes.

Em primeiro lugar, cabe avaliar se há déficit normativo na regulação da personalidade jurídica internacional dos entes federativos brasileiros.

Ao que se pode responder positivamente. Da análise dos casos estudados depreende-se que *há claramente um problema de insegurança jurídica que se instaura por*

não haver uma regulação específica que responsabilize diretamente os entes federativos brasileiros. Depura-se que a incompletude de sua personalidade jurídica internacional os favorece em seus atos muitas vezes irresponsáveis, conforme a análise dos casos, de captação de recursos públicos.

Em seguida, cumpre indagar se as sentenças reproduzem estereótipos da doutrina tradicional.

Ao que também se pode responder positivamente, pois a doutrina tradicional diz que não há responsabilidade sobre os entes federativos. Assim, *as sentenças analisadas reproduzem estereótipos e não alavancam a discussão para a responsabilização direta dos entes federativos.*

Tal discussão faria com que os entes federativos pudessem desenvolver uma capacidade de trabalhar com recursos externos com mais responsabilidade, maior planejamento e maior transparência.

Resta saber se na maioria dos casos prevalece a responsabilidade da União.

Deve-se avaliar que o único caso que realmente representa a problemática apresentada é o caso de nº 1, caso de 2006, no qual o Distrito Federal, com dívidas apontadas pelo Tribunal de Contas da União, impetra Mandado de Segurança junto ao STF, Nº 25.846-2, para assegurar que lhe seja concedida a autorização do Senado Federal para que possa, apesar de suas dívidas, contratar o empréstimo com o Banco Mundial.

Afinal, indaga-se qual seria o papel da jurisprudência brasileira. Ela indica que a discussão ainda está longe de ser enfrentada com propriedade. O tema de fundo, ou seja, o tema da autonomia dos entes federativos brasileiros frente à sua responsabilidade internacional, só foi abordado em uma única ação.

Naquele Mandado de Segurança, fica claro que a responsabilidade sempre recairá sobre a União porque, segundo a argumentação utilizada, “só a União goza de soberania” e esse argumento justifica o porquê se exige a garantia da União.

Ao mesmo tempo, o Ministro Marco Aurélio ressalta a autonomia do ente federativo brasileiro afirmando: “não me consta que seja o Distrito Federal caloteiro e, muito menos, se possa presumir que, mesmo a legislação prevendo a contragarantia, ele não venha a satisfazer o empréstimo.”

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) -
Senhor Presidente, apenas duas palavras.

Não estamos julgando o mérito da impetração, mas, apenas, apreciando a questão instrumental, ou seja, analisando se é possível atacar uma decisão de integrante da Corte, formalizada via Mandado de Segurança, mediante idêntica medida a ser examinada por outro integrante do Tribunal. É algo inédito nesses quinze anos em que aqui estou.

Agora, quanto à problemática do risco irreparável, não me consta que seja o Distrito Federal caloteiro e, muito menos, se possa presumir que, mesmo a legislação prevendo a contragarantia, ele não venha a satisfazer o empréstimo.

Por que se exige a garantia da União? Porque só a União goza de soberania. (grifou-se)

Portanto, a discussão não revela um embate, mas um cenário de complementação entre a autonomia do ente federativo brasileiro e a soberania da União. Trata-se de uma discussão que poderá evoluir à medida que os casos de dívidas cheguem com mais frequência aos tribunais superiores brasileiros.

3.2. A LEGALIDADE DA ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS ENTES FEDERATIVOS BRASILEIROS

3.2.1. A especificidade de cada ato internacional celebrado no Brasil

Há que se distinguir os tipos de atos internacionais celebrados no país, bem como a especificidade de cada ator das Relações Internacionais. Sobre a necessidade de tal distinção, disse o Consultor-Jurídico do Itamaraty³¹⁶:

não são poucas as ocasiões em que batem à Consultoria Jurídica situações às vezes criadas por determinados Estados ou até por grandes Municípios do país, de determinados instrumentos jurídicos firmados que acabam se caracterizando como verdadeiros tratados

³¹⁶ Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros, I Encontro de Negociações Internacionais: os Estados e os Municípios do Brasil no Mundo, coordenado pela Assessoria Especial para Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA) do Ministério de Relações Exteriores (MRE), em 8 de agosto de 2006.

internacionais, o que não poderia acontecer. Então, só para que os senhores tenham uma ideia, nós consideramos um tratado internacional um acordo entre sujeitos do Direito Internacional Público, ou seja, aqueles que têm capacidade jurídica no plano internacional, criando direitos e obrigações recíprocas para os Estados. Na Federação, quem representa o Estado – a sua voz no plano internacional – é a voz da União. Os Municípios e o Distrito Federal não são sujeitos de Direito Internacional, ou seja, não tem capacidade jurídica para celebrar tratados internacionais. Portanto, é muito importante esta distinção entre o que é um genuíno tratado internacional e o que são outros instrumentos jurídicos de competência, respectivamente, da União e dos Municípios e Estados da Federação celebrarem. (grifou-se)

Efetivamente, é fundamental distinguir entre o que seja um tratado internacional, cuja competência restringe-se aos Estados e Organizações Internacionais, e os outros atos internacionais existentes que podem ser celebrados por outros atores das Relações Internacionais.

A divisão de atos internacionais do MRE elenca os tipos de atos internacionais que são celebrados pelo Estado brasileiro. Segundo a tipologia³¹⁷ estabelecida pela Divisão de Atos Internacionais, são eles:

Tabela 5. Tipologia dos atos internacionais segundo o Ministério de Relações Exteriores

a) Tratado;
b) Convenção;
c) Acordo;
d) Acordo-quadro ou Acordo Básico;
e) Acordo por troca de Notas ou Notas reversais;
f) Acordo de sede;
g) Ajuste Complementar;
h) Memorando de Entendimento e
i) Convênio interinstitucional.

Fonte: MRE

³¹⁷ Trata-se do Manual de procedimentos sobre atos internacionais. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/clientes/dai/dai/manual-de-procedimentos/manual-de-procedimentos-pratica-diplomatica> . Acesso em 10/03/2012.

Ora, os entes federativos brasileiros não realizam os atos internacionais elencados pelo Itamaraty como exclusivos ao Estado brasileiro e vedados aos entes da federação, tais como tratados e acordos de sede. Os entes federativos brasileiros comumente realizam somente alguns tipos de atos internacionais, dentre eles: *Memorando de Entendimento; Protocolo de Intenções ou Carta de Intenções; Convênio; Acordo de Cooperação; e Atos Complementares de Cooperação Técnica, decorrentes de Acordos Básicos firmados entre o Governo Brasileiro e organismos internacionais.*

Em geral, os *Memorandos de Entendimento* ou mais comumente mencionados como *Memorandum of Understanding (MoU)* e os *Protocolos de Intenções ou Cartas de Intenções* são celebrados em uma fase prévia aos Acordos de Cooperação e aos Convênios Internacionais. Trata-se dos instrumentos mais informais da cooperação. Eles não apresentam qualquer tipo de força obrigacional em seu teor ou conteúdo financeiro.

Os Memorandos de Entendimento, por não apresentarem força cogente, podem aparentar a condição de instrumentos que não geram efeitos, ineficazes, diante da esfera jurídica internacional. Contudo, para as Relações Internacionais eles representam uma grande vitória de uma negociação em andamento e em pleno desenvolvimento. Tudo dependerá do desempenho das partes na consecução do MoU para que se transponha o primeiro passo.

Como um breve adendo aos tipos de acordos celebrados pelos entes subnacionais no Brasil, utiliza-se um esquema que, como regra geral, pode funcionar como guia para o estabelecimento de contatos internacionais, seja de forma passiva ou propositiva, ou seja, quando o ente federativo brasileiro é solicitado internacionalmente ou quando tem a iniciativa na cooperação. Tal esquematização se aplica aos entes subnacionais em geral.

Tabela 6. Etapas de negociação de um Acordo de Cooperação

Etapas	Ações
1º passo	Pesquisa e avaliação sobre o parceiro e o(s) tema(s) de cooperação
2º passo	Contato telefônico com o parceiro
3º passo	Contato eletrônico com o parceiro ratificando os termos do contato telefônico
4º passo	Envio de proposta de celebração de Memorando de Entendimento em áreas

	específicas e comuns com o parceiro
5º passo	Após o recebimento de resposta positiva, envio de uma proposta sobre a data e local para realização de reuniões precursoras e visitas técnicas sobre os temas do acordo
6º passo	Envio de Carta-convite para a realização do encontro ³¹⁸
7º passo	Em sendo aceita a carta e confirmada a viagem, iniciam-se os preparativos para o encontro. Organização da viagem: o órgão internacional deve prestar todo o apoio logístico, burocrático e institucional à realização desta viagem.
8º passo	Receptivo internacional, audiências, Programação, eventos, visitas técnicas, Protocolo: Assinatura do Memorando de Entendimento
9º passo	Atuação política e técnica para a realização das proposições do MoU
10º passo	Reuniões periódicas via teleconferência para acordos de detalhes sobre a implantação de programas conjuntos
11º passo	Realização de atividades comuns, <i>in loco</i>
12º passo	Análise das atividades conjuntas realizadas, significando que o MoU obteve êxito
13º passo	De 1 a 2 anos depois, estabelecer novo contato para a celebração de um Acordo de Cooperação Técnica

Fonte: elaboração própria

Para se chegar ao 13º passo, pode-se levar de 2 a 6 meses, ou até mesmo 1 ano. Isso depende do grau de interesse dos parceiros e da vontade em se estabelecer ações de cooperação entre eles.

A etapa que diz respeito à viagem expõe o interesse dos parceiros em cooperar. A recomendação para que se realize, num primeiro momento, o Memorando de Entendimento serve para selar as afinidades mútuas entre os parceiros e verificar se seus projetos comuns serão realizados ou não. Caso haja sucesso, pode-se realizar uma cooperação mais profunda, envolvendo obrigações comuns para as partes. Trata-se de uma nova etapa na cooperação subnacional. Caso não haja êxito, esta etapa pode ser eliminada.

Os MoU, portanto, perfazem o *soft power* na âmbito da diplomacia federativa brasileira que, *per se* já é considerada como *low politics*.

Resta salientar quem são os personagens que podem conduzir os atos internacionais dos entes federativos brasileiros. Aqui enumera-se da seguinte forma:

³¹⁸ Em geral as viagens internacionais realizadas entre entes subnacionais têm suas despesas pagas por cada parte. É comum que o Município ou o Estado ofereçam o transporte por carro no local que também pode ficar a cargo do parceiro. Em geral os governos locais não estão autorizados a realizar pagamento de passagens aéreas ou terrestres. O ideal é que cada parte arque com o valor de suas despesas, sejam elas de hospedagem, alimentação ou transporte.

Tabela 7. Autoridades subnacionais que podem celebrar atos internacionais

1. chefe do executivo municipal ou estadual;
2. vice-governador ou vice-prefeito;
3. secretários estaduais ou municipais;
4. presidentes de órgãos da administração indireta, incluindo autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e serviços sociais autônomos;
5. responsável pelo órgão internacional do ente federativo.

Fonte: elaboração própria

Já os *Convênios e Acordos de Cooperação* são instrumentos aperfeiçoados, pois foram negociados como memorandos de entendimento, numa primeira fase de negociação e, numa segunda fase, tornaram-se efetivamente acordos de cooperação. Eles se destacam por poderem apresentar algumas obrigações para os partícipes. Podem ou não ter conteúdo financeiro. Estes acordos, portanto, são os mais relevantes para a consecução da internacionalização dos entes federativos brasileiros.

Enquanto os Memorandos de Entendimentos não trazem consequências jurídicas, os Convênios e Acordos de Cooperação são instrumentos cogentes sob o prisma do direito interno aplicável aos *players* em questão.

Tais instrumentos podem ser constituídos entre o ente federativo brasileiro com as seguintes partes:

Tabela 8. Atores que podem celebrar atos internacionais com entes federativos brasileiros

1. Estados soberanos com quem a República Federativa do Brasil mantém relações diplomáticas.
2. Organizações Internacionais
3. Empresas públicas estatais

4. Empresas privadas transnacionais
5. Organizações não-governamentais transnacionais
6. Redes, fóruns e órgãos multilaterais de entidades municipais e estaduais;
7. Contrapartes homônimas, ou seja, entes subnacionais de Estados unitários ou federais, tais como cidades, governos de Estado, regiões, províncias, departamentos e regiões metropolitanas, dentre outras nomenclaturas possíveis.

Fonte: elaboração própria

Os Atos Complementares de Cooperação Técnica são acordos específicos celebrados entre entes subnacionais e Organizações Internacionais. Trata-se de acordo que visa “complementar”, na esfera subnacional, o acordo internacional em vigência, firmado entre a União e a Organização Internacional.

Tais atos promovem a cooperação técnica através da promoção e incremento de capacidades técnicas, por intermédio do acesso e incorporação de conhecimentos, transferência de tecnologia, experiências e práticas em todas as áreas de conhecimento.

Em geral, especula-se muito acerca de um mau relacionamento entre o Ministério de Relações Exteriores e os órgãos de Relações Internacionais dos entes federativos brasileiros.

Ocorre que a esfera de competência de cada um entre o desenvolvimento de *high e low politics* é clara, assim como a inexistência de “atritos” em temas de política externa, uma vez que os entes federativos brasileiros não atuam em esferas comerciais, seguem as diretrizes da política externa e pouco se interessam por ela.

Pode-se até mesmo avaliar que os órgãos existentes para apoiar a cooperação estão ali para vigiá-los. Por outro lado, observa-se certa cumplicidade nas relações entre o Itamaraty e alguns entes federativos³¹⁹.

³¹⁹ Nesse sentido ver a relação entre o Estado de São Paulo e o Itamaraty no artigo de Rodrigo Tavares. *Foreign Policy Goes Local*. Revista Foreign Affairs. Disponível em <http://www.foreignaffairs.com/articles/140091/rodrigo-tavares/foreign-policy-goes-local#>. Acesso em 09/10/2013.

Na realidade, almeja-se que os entes federativos brasileiros não contrariem as diretrizes da política externa e, concretamente, que só realizem atos internacionais com entes subnacionais de Estados ou com Estados com quem o Estado brasileiro mantenha relações diplomáticas. Com relação às Organizações Internacionais ocorre a mesma preocupação.

Significa dizer que os entes federativos brasileiros não devem estabelecer Relações Internacionais com atores com os quais o Estado brasileiro não mantenha Relações Diplomáticas.

Em última instância, há uma preocupação no sentido de que os entes federativos brasileiros não celebrem *tratados internacionais*, mas apenas atos externos que se encontrem no âmbito de sua competência legal.

De outra parte, os entes federativos brasileiros devem buscar relações apenas com entes subnacionais de países com os quais o Brasil mantém relações diplomáticas. Desta forma, a inserção de um Acordo de Cooperação, ou um Acordo Base entre os dois países, como documento que instrui o Acordo de Cooperação entre as partes se mostra relevante. Da mesma forma, há uma preocupação por parte do MRE e da Presidência da República de que os entes federativos brasileiros cooperem somente com Organizações Internacionais com as quais haja relacionamento e/ou acordo de sede com o governo brasileiro.

Ora, trata-se de uma preocupação, de um zelo, ou melhor, de uma diretriz advinda do governo federal. Contudo, a regra segue sendo a regra da autonomia dos entes federativos brasileiros. Caso as diretrizes sejam feridas, como os entes federativos seriam responsabilizados na esfera interna? Há mecanismos institucionais efetivos para tanto? Afinal, *sendo atores das Relações Internacionais os entes federativos brasileiros estão sujeitos aos incidentes diplomáticos que podem ter implicações mais sérias para a União.*

3.2.2. Da legalidade dos convênios internacionais com conteúdo financeiro

Os entes federativos brasileiros atuam internacionalmente de diversas formas. Identifica-se que tais relações são: bilaterais ou multilaterais, temporárias ou

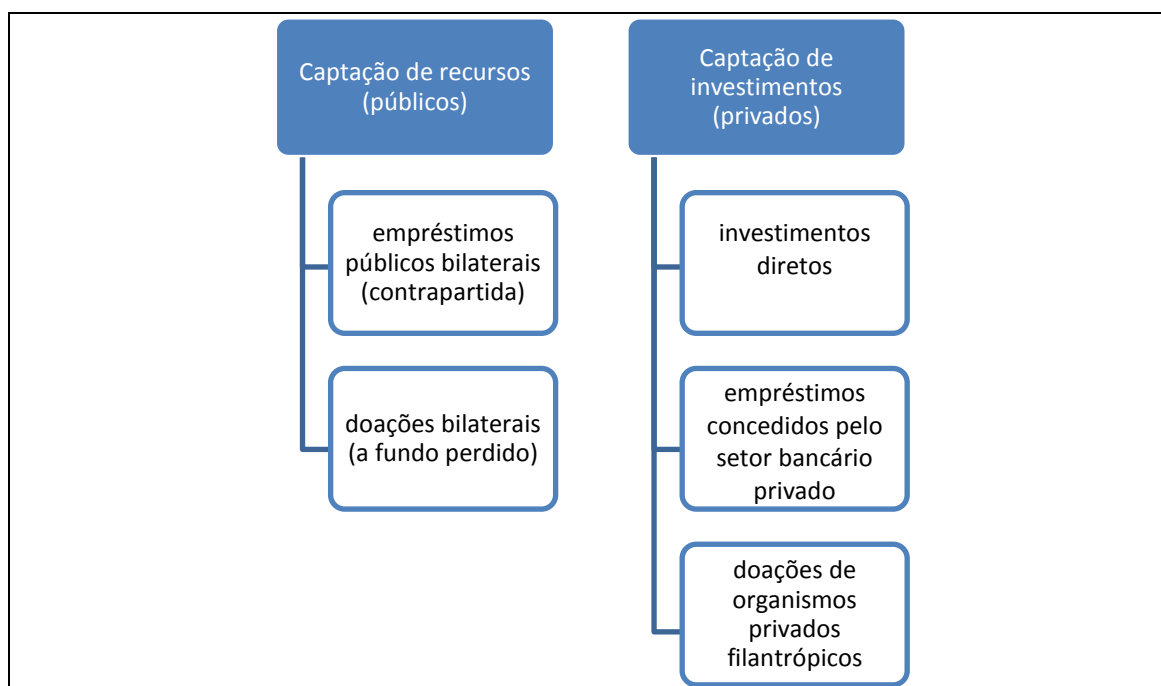
permanentes, com finalidade direta ou indireta, e resultados a curto, médio e longo prazo.

Os convênios internacionais que podem ser celebrados pelos entes subnacionais em geral e federativos especificamente, dividem-se, taxonomicamente, por seu objeto ou por finalidade, em dois grupos distintos. Trata-se da *cooperação internacional descentralizada vertical* e da *cooperação internacional descentralizada horizontal*.

A *cooperação internacional descentralizada vertical* se caracteriza pelo conteúdo financeiro como parte nuclear do acordo, obedecendo a trâmites e a regras diferenciadas. Trata-se da cooperação com Estados, com Organizações Internacionais, bem como com organizações não-governamentais de alcance transnacional e com empresas transnacionais quando se tratar de *captação de recursos públicos e investimentos privados* para o ente federativo.

Na maioria das vezes em que um ente federativo se relaciona internacionalmente com um Estado ou com uma Organização Internacional, seu objetivo é obter financiamento para a consecução de um determinado projeto que não conseguiria implementar sozinho.

Tabela 9. Cooperação internacional descentralizada vertical



Fonte: elaboração própria

Assim, a *captação* divide-se em duas vertentes distintas, quais sejam, a *captação de recursos públicos* e a *captação de investimentos privados*. Neste caso aplica-se a mesma classificação à cooperação técnica entre Estados. Seriam recursos do setor público as doações bilaterais, os empréstimos públicos bilaterais, as contribuições de Organizações Internacionais globais ou regionais para fins constantes em programas de desenvolvimento.

Como modalidades de captação de investimentos no setor privado, destacam-se os investimentos diretos ou os investimentos constituídos de valores em carteira, os empréstimos concedidos pelo setor bancário privado, os créditos privados e as doações de organismos privados filantrópicos, confessionais ou leigos³²⁰.

A captação de recursos públicos de Organizações Internacionais é aquela que desperta maior interesse das autoridades locais justamente porque se trata de empréstimos a juros baixos e “a fundo perdido”, perfilando-se com a contrapartida do ente federativo.

As Organizações Internacionais que mais proporcionam o auxílio direto aos entes subnacionais latino-americanos, conforme já citado, são: Banco Interamericano de Desenvolvimento³²¹ (BID) e o Banco Mundial³²² (BIRD), que afirma que 80% dos seus empréstimos ao Brasil estão sendo destinados aos seus entes federativos³²³.

As Organizações Internacionais, bancos internacionais e agências estatais bilaterais de fomento que mais contratam com os entes federativos brasileiros são: o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD ou Banco Mundial); a Cooperação Andina de Fomento (CAF) e o Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca

³²⁰ Guido Soares, “A cooperação técnica internacional”. in Jacques Marcovitch, *op.cit.*, 1994. p. 171-172.

³²¹ Disponível em: <http://www.iadb.org/> Acesso em: 15/07/2011.

³²² Disponível em: <http://www.worldbank.org/> Acesso em: 15/07/2011.

³²³ Conforme *Brazil Press Conference*, a entrevista na qual que Robert B. Zoellick, Presidente do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), concedeu em 02/06/2011 no escritório do BIRD em Brasília.

del Plata (FONPLATA); o Japan Bank for International Cooperation (JBIC) e o Bankengruppe (KfW).³²⁴

Estima-se que o volume inédito de empréstimos dos Estados federados brasileiros faz a dívida da União crescer 50% em um ano:

O montante passou de US\$ 12,5 bilhões, em abril do ano passado, para US\$ 19 bilhões no mês retrasado. Medida em moeda nacional, a dívida, que não chegava a R\$ 20 bilhões no início do governo Dilma Rousseff, hoje se aproxima dos R\$ 40 bilhões³²⁵.

Para que os entes federados captem, recebam ou ofereçam recursos internacionais há um trâmite específico que corresponde ao cumprimento do direito interno referente à Lei de Responsabilidade Fiscal³²⁶ e à sujeição ao crivo do Ministério da Fazenda,³²⁷ do Ministério do Planejamento³²⁸ e do Senado Federal, conforme prevê a Constituição da República em seus artigos 49 e 52:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que *acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional*;

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;

VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno (grifamos).

³²⁴ Segundo dados extraídos de: Ministério do Planejamento. “O financiamento externo do setor público com organismos multilaterais e agências bilaterais de desenvolvimento”. Brasília, 2008. Disponível em: http://portal.cnm.org.br/sites/8800/8875/download/2_dia/MP-FinanciamentoExternoMarchadePrefeitos2008CarlosLampert.pdf. Acesso em 2/10/2010.

³²⁵ Folha de São Paulo. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/112074-com-aval-da-uniao-divida-externa-dos-estados-avanca.shtml>. Acesso aos: 03 de junho de 2013.

³²⁶ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

³²⁷ Conforme Art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal: “O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação (...)”

³²⁸ Análise pela Comissão de Financiamentos Externos (COFIEEX) da Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN) do Ministério do Planejamento.

Logo, os únicos acordos realizados por entes federativos brasileiros que necessitam o “aval” da União são aqueles em que há transferência de recursos internacionais. E, note-se, não se trata do “aval” do Ministério de Relações Exteriores.

Ainda, segundo as definições do Artigo 116 da Lei federal nº 8.666/93, todos os acordos celebrados por “órgãos da administração” deverão conter, minimamente, as seguintes informações:

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

§ 2º Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva.

§ 3º As parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, exceto nos casos a seguir, em que as mesmas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes:

I - quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública;

II - quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio, ou o inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas conveniais básicas;

III - quando o executor deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pelo partícipe repassador dos recursos ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno.

§4º Os saldos de convênio, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança de instituição financeira oficial se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando a utilização dos mesmos verificar-se em prazos menores que um mês.

§ 5º As receitas financeiras auferidas na forma do parágrafo anterior serão obrigatoriamente computadas a crédito do convênio e aplicadas, exclusivamente, no objeto de sua finalidade, devendo constar de demonstrativo específico que integrará as prestações de contas do ajuste.

§ 6º Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, acordo ou ajuste, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos. (grifou-se)

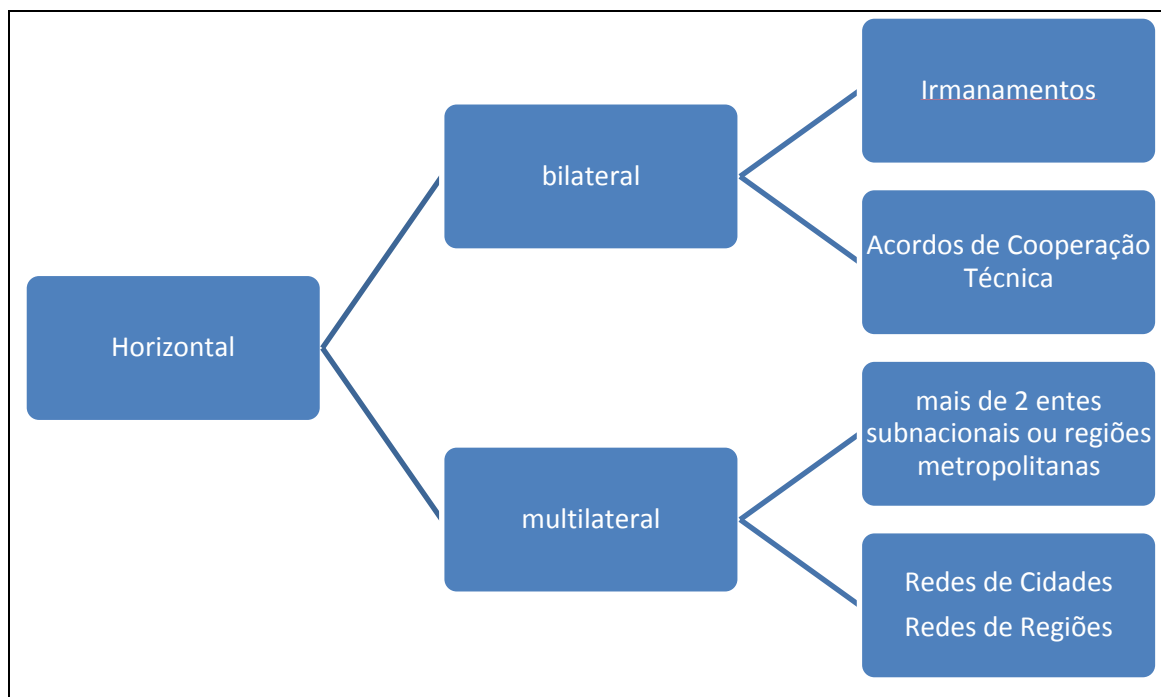
Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembleia Legislativa ou Câmara Municipal respectiva. Finalmente, o extrato (resumo) do acordo deverá ser publicado no Diário Oficial do Estado ou do Município. Tal artigo da lei de licitações também vem reger o trâmite em casos de descumprimento, desvios e, até mesmo em caso de saldos não utilizados. Considera-se, portanto, oportuna a especificação das diferenças dos tipos de acordos, para que haja real dimensão do trâmite jurídico e burocrático ao qual eles estarão sujeitos. Se há conteúdo financeiro, consulta-se à União; em caso contrário, não.

Ao mesmo tempo, cumpre observar o trâmite específico empregado pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano na realização dos empréstimos aos entes federativos brasileiros.

3.2.3. Da legalidade dos convênios internacionais sem conteúdo financeiro

A *cooperação internacional descentralizada horizontal* aborda temas técnicos e políticos entre seus temas comuns de interesse, destacando-se por *não vincular* o ente federativo brasileiro a compromissos de natureza financeira, conforme a taxonomia utilizada:

Tabela 10. Cooperação internacional descentralizada horizontal



Fonte: elaboração própria

Poderá ser bilateral ou multilateral, sendo que a bilateral corresponderá a irmanamentos e acordos bilaterais de cooperação técnica entre entes federativos, incluindo-se as regiões metropolitanas. Já a multilateral compreenderá a participação dos entes federativos em Redes de Cidades e Regiões ou a cooperação técnica entre mais de dois entes federativos (cooperação triangular, por exemplo).

As principais práticas políticas voltadas à cooperação horizontal adotadas no plano federativo são: *a cooperação técnica e a representatividade.*

A *cooperação técnica* compreende a celebração de acordos de cooperação técnica ou de irmanamento entre entes subnacionais estrangeiros e regiões estrangeiras, com organismos internacionais, com Organizações Internacionais e com Estados. Além da participação em Redes de Cidades e de Regiões, com função específica de gerar o desenvolvimento em temas comuns, como por exemplo: administração pública, saúde, educação, esporte, cultura, segurança, transporte, turismo, preservação do

patrimônio histórico e do meio ambiente, conforme as competências específicas dos entes federativos³²⁹.

Pode-se distinguir claramente os *irmanamentos* dos *acordos de cooperação técnica*, tendo em vista que o objetivo do *irmanamento* é o de uma cooperação por semelhança e em muitas áreas concomitantemente. Já os *acordos de cooperação técnica* estão na vanguarda da internacionalização porque, na medida em que se detém sobre uma área específica, se revelam mais efetivos.

O irmanamento é um fenômeno que agrega Municípios, Estados, regiões de países distintos que tem alguma semelhança em termos geográficos, culturais ou políticos.³³⁰ Tais acordos são considerados muito amplos, genéricos e portanto, sem especificidade. Daí poder-se afirmar que não são muito eficazes. Na maioria das vezes os irmanamentos ficam somente “no papel”. Portanto, hoje em dia considera-se que os acordos de cooperação técnica sejam a melhor forma de cooperação entre cidades. Tais acordos têm por característica a especificidade ou concentração em apenas alguns temas de interesse, que poderão ser motivo de um intercâmbio mais longínquo e duradouro.

Os irmanamentos não acarretam implicações jurídicas entre duas cidades. Eles também podem ocorrer entre regiões. Os irmanamentos, contudo, podem estabelecer atividades programáticas e algumas obrigações que só serão realizadas de comum acordo entre as partes, sem efeitos jurídicos.

O irmanamento mais antigo já registrado ocorreu na Europa, entre a cidade alemã de Paderborn³³¹ e a cidade francesa de Le Mans³³² em 836. O tema que as uniu derivou de suas dioceses católicas³³³. A reconstrução da amizade franco-alemã

³²⁹ Segundo os Artigos 23, 24, 25, 30 e 32 da Carta Magna.

³³⁰ No Brasil o irmanamento também é conhecido como geminação, cidades-gêmeas e cidades-irmãs. Nos países de língua espanhola da América Latina e Caribe, o termo mais utilizado é *hermanamiento* ou *ciudades-hermanas*. Na América do Norte, na Austrália e Ásia, o termo *sister-cities* é o mais utilizado. Nos países de língua francesa diz-se *ville jumelée* ou *jumelage*; na Itália *gemellaggio* e *comune gemellato*; nos Países Baixos o termo *stedenband* é utilizado; na China o termo *friendship city*; na Rússia города-побратимы, significando *sworn brother cities* (ou cidades-irmãs juramentadas).

³³¹ Disponível em: <http://www.paderborn.de/microsite/welcome/index.php>. Acesso em: 15/07/2011.

³³² Disponível em: <http://www.lemans.fr/> Acesso em: 15/07/2011.

³³³ No século IX, Aldric, um saxão tornou-se bispo de Le Mans. Ao mesmo tempo, Badurad um amigo Aldric, é bispo de Paderborn. A amizade entre os dois homens levaram Aldric para aceder aos desejos dos jovens da igreja de Paderborn, dando-lhe as relíquias de São Liboire 836.

depois da Segunda Guerra Mundial os levou a fortalecer os laços entre os dois Municípios, e o irmanamento passou a ser laico quando formalizado em 3 de junho de 1967.

Há cerca de 3.500 coletividades territoriais que praticam a cooperação descentralizada na França,³³⁴ representando cerca de 6.000 acordos ligando cerca de 120 países, considerando os países europeus e norte-americanos, constituindo-se essencialmente por irmanamentos, cooperações transfronteiriças e cooperações internacionais descentralizadas verticais³³⁵. Não há no Brasil uma sistematização de dados semelhante.

Os irmanamentos chegaram ao Brasil na década de 1960, conforme revelam alguns dados: São Paulo/SP é cidade-irmã de Milão desde 1962³³⁶; em 1967 Porto Alegre/RS³³⁷ inicia suas atividades de irmanamento e Santos/SP teve a sua primeira cidade-irmã, Shimonoseki, em 1971³³⁸.

Já os *acordos de cooperação técnica* caracterizam-se pela ausência de conteúdo financeiro, mas podem ou não ter cláusulas obrigacionais.

A *representatividade ou marketing internacional* refere-se à promoção e preparação do ente federativo para a atração de investimentos. Assim, esta espécie de “marketing internacional”, conhecida como “marketing de cidades” ou “*city marketing*” ou “marketing de regiões” ou ainda, “*city branding*” que significa a marca da cidade ou da região, engloba diversas modalidades de ações externas, dentre elas a própria participação em Redes de Cidades e Regiões, a conquista de prêmios internacionais em diversas áreas (investindo-se em áreas estratégicas, a depender do foco de

³³⁴ Commission Nationale de la Coopération Décentralisée. Disponível em: <http://www.cncd.fr/home.asp>. Acesso em: 17/11/2013.

³³⁵ Conforme Conseil D'État. Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales. Étude adoptée par l'Assemblée Générale du Conseil d'État. La documentation française. 2005.

³³⁶ De acordo com o sítio eletrônico da Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/assuntos_internacionais/index.php?p=146131. Acesso em: 13/02/2013.

³³⁷ Anteriormente a Prefeitura de Porto Alegre abrigava uma Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos e Cooperação Internacional (SECAR). Informações disponíveis no atual sítio eletrônico do Gabinete de Inovação e Tecnologia (INOVAPOA). Disponível em: <http://www.inovapoa.com/>. Acesso em: 12/03/2010.

³³⁸ Conforme informações do sítio eletrônico da Prefeitura de Santos. Disponível em: <http://www.santos.sp.gov.br/relacoesinternacionais/irmas.php>. Acesso em: 07/05/2009.

atração pretendido), e a elaboração de uma *marca* do ente federativo que lhe confira singularidade. A identidade cultural, a paisagem privilegiada ou o compromisso com projetos alternativos e inovadores que gerem desenvolvimento podem constituir marcas importantes da imagem dos entes federativos brasileiros.

Esta forma de cooperação internacional descentralizada horizontal não necessita de qualquer autorização do governo federal para ser realizada, não necessita de “aval” da União, dos Ministérios e especificamente do MRE para ter efeitos válidos no país, por se tratar de fruto de sua autonomia, conforme preceituam os Artigos 1º e 18 da Carta Magna e de objeto de sua competência, conforme os Artigos 23, 24, 25, 30 e 32 do mesmo texto legal.

3.2.4. Da dispensa de consulta obrigatória ao Ministério de Relações Exteriores ou debate legislativo sobre autonomia internacional dos entes federativos brasileiros

Diante de toda a discussão acerca da obrigatoriedade ou dispensa de consulta ao MRE e muito embora não haja dispositivo normativo expresso de obrigatoriedade ou dispensa de consulta ao MRE, dois recentes projetos de lei sinalizam a tendência legislativa e governamental de se orientar pela *dispensa de consulta ao Ministério das Relações Exteriores*.

A consulta prévia à União para a celebração de convênios internacionais celebrados por entes da federação não se faz necessária, conforme ficou concluído pelo arrazoado da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 475/2005, (conhecida como PEC da paradiplomacia), proposta pelo Deputado Federal André Costa.

A referida proposta acrescentava um parágrafo ao Artigo 23 da Constituição da República para permitir que Estados, Distrito Federal e Municípios pudessem promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes federativos, suas contrapartes estrangeiras, mediante prévia autorização da União.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
“§2º Os Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, poderão promover atos e celebrar

acordos ou convênios *com entes de subnacionais estrangeiros, mediante prévia autorização da União*, observado o artigo 49, e na forma da lei” (grifo nosso).

O Relatório, analisado pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara Federal, foi arquivado por inadmissibilidade, por considerar *não haver empecilhos constitucionais para que os entes federativos brasileiros pudessem celebrar convênios internacionais*, mormente em relação à autorização prévia da União, conforme o Relatório do Deputado Federal Ney Lopes:

“Nada há no texto constitucional que impeça Estados, Distrito Federal e Municípios de celebrar atos internacionais (com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, contratos, acordos ou convênios) A liberdade de celebrar atos é decorrente da autonomia declarada no artigo 18 da Constituição da República e explicitada em outros artigos, como o artigo 30.

Sua liberdade é ampla e submissível a apenas dois limites:

a) em casos onde o legislador constituinte deliberou restringi-la (vide artigo 52, inciso V);

b) o próprio conjunto de competências atribuídas aos entes estatais pela Constituição da República.

Assim, parcela componente da autonomia estatal não pode ser diminuída ou extinta, sob pena de avançar sobre a própria natureza jurídica dos entes estatais” (grifo nosso).

Não há porque legislar de forma a restringir a autonomia dos entes federativos brasileiros se a própria Constituição Federal não o faz. Qualquer dispositivo normativo em esfera municipal e estadual que venha a estabelecer tal exigência incorre em violação da autonomia deste ente da federação.

Sem a mesma especificidade da PEC, mas corroborando o entendimento contrário à consulta ou anuência do Ministério das Relações Exteriores, o Projeto de Lei do Senado, PLS nº 98, de 2006, elaborado pelo Senador Antero Paes de Barros, dispunha sobre celebração, execução, integração, eficácia, aplicabilidade, interpretação e término de validade dos tratados no Brasil, propondo, entre outros, os seguintes dispositivos:

Artigo 7º. A iniciativa para negociações internacionais de *qualquer tratado* é da competência *do órgão interessado do Estado*, e sempre em colaboração com o Ministério das Relações Exteriores.

Artigo 8º. O *Ministério das Relações Exteriores* deverá acompanhar a conclusão de todos os tratados a serem celebrados pela República

Federativa do Brasil, competindo à sua Consultoria Jurídica o exame da constitucionalidade e do interesse nacional do instrumento firmado.

Entende-se, em uma interpretação extensiva que a menção a “qualquer tratado” refere-se a qualquer acordo internacional, em sentido *lato*. Corroborando com o elemento de conectividade com os entes federativos, observa-se o disposto para a iniciativa de realização das negociações, sendo de competência de “órgão interessado do Estado”. Ora, a Federação brasileira caracteriza-se pelo modelo descentralizado de suas três unidades infra-nacionais³³⁹, que são consideradas “órgãos” do Estado, coadunando-se com o sentido do artigo 7º.

Segundo o parecer nº 468 e 469 de 2010 que corresponde ao PLS:

O art. 8º do PLS em questão determina que o Ministério das Relações Exteriores deve acompanhar a celebração de tratados e sua consultoria jurídica deve examinar a constitucionalidade e o “interesse nacional” do instrumento internacional. Em princípio, todas as consultorias jurídicas, de qualquer dos Ministérios, estão aptas a se pronunciar sobre a legalidade dos acordos durante a sua negociação (grifamos).

Conclusivamente, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional produziu um parecer negativo. O Relator, Senador Cristovam Buarque rejeitou o Projeto em quase todos os seus artigos. O “acompanhamento” a ser realizado pelo Ministério de Relações Exteriores se revela dispensável, errôneo e inviável, conforme se avaliará.

Complementarmente, conforme analisado ao longo da Parte I desta tese, no âmbito do Direito Internacional Público, a qualidade de “órgão” é de extrema importância para a aplicabilidade da responsabilidade internacional. Segundo o artigo 4º do *Projeto de Artigos sobre Responsabilidade do Estado por Fatos Internacionalmente Ilícitos de 2001*³⁴⁰, sobre o “comportamento dos órgãos do Estado”, se compreende por

³³⁹ Unidades infra-nacionais são assim denominadas aquelas que, sob a égide de uma Federação, estão abaixo de seu ente máximo, a União Federal, a exemplo do caso brasileiro.

³⁴⁰ Texto adotado pela Comissão de Direito Internacional e submetido à Assembleia Geral das Nações Unidas, em sua 53ª sessão, em 2001, como parte do Relatório da Comissão, iniciando as discussões daquela sessão. O texto, que contém comentários sobre as propostas de artigos, está

“órgãos” todos os poderes legislativos, executivos, judiciários em todos os níveis (federativos ou regionais) de governo:

1. Se considerará fato do Estado segundo o direito internacional o comportamento de todo órgão do Estado, que exerça funções legislativas, executivas, judiciais ou de outra índole, qualquer que seja sua posição na organização do Estado e tanto pertencente ao governo central quanto a uma divisão territorial do Estado.
2. Se entenderá que órgão inclui toda pessoa ou entidade que tenha essa condição segundo o direito interno do Estado (grifo nosso).

Ainda, o PLS apresenta dois artigos que se referem especificamente à possibilidade dos Municípios, Estados e do Distrito Federal negociarem e celebrarem convênios internacionais, mas somente com “subunidades políticas ou administrativas estrangeiras”, ou seja, unidades homônimas, e somente sob a autorização prévia do Itamaraty, conforme a redação proposta:

Artigo 12º. Os Estados, os Municípios e o Distrito Federal poderão, no âmbito de suas competências constitucionais, negociar e celebrar convênios com subunidades políticas ou administrativas estrangeiras mediante prévia autorização do Ministério de Relações Exteriores.

§1º. Os Convênios internacionais mencionados no caput deste artigo não serão considerados tratados internacionais.

§2º. As obrigações que possam decorrer de um convênio internacional serão reguladas pela lei do Estado, Município ou Distrito Federal que o tenha firmado.

Artigo 13º. Convênio internacional negociado e celebrado por entes da Federação brasileira não pode contrariar acordo-quadro do qual o Brasil seja parte.

§1º. Se houver acordo-quadro pertinente, o ato negociado como objeto de convênio internacional deve constituir ajuste complementar àquele.

§2º. Se não houver acordo-quadro pertinente, mas o objeto de convênio conflitar com competências federais, o ato negociado deve constituir tratado.

Hoje, o Itamaraty dispõe de uma estrutura institucional própria para auxiliar os entes da federação a realizar seus acordos, *quando assim for solicitado*. Há uma Assessoria Especial para Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), criada em 1997 como Assessoria de Relações Federativas, vinculada diretamente ao

disponível no *Yearbook of the International Law Commission, 2001, vol II (part two)* e também no Anexo da Resolução nº 56/83 de 12 de dezembro de 2001.

Ministro de Relações Exteriores. A estrutura institucional conta com a presença de órgãos descentralizados.

Nesse diapasão, o Artigo 5º do Decreto nº 7.304/2010, sobre a estrutura regimental do MRE, é claro ao dispor dentre os objetivos da AFEPA:

Artigo 5º - a promoção da articulação entre o Ministério e os Governos estaduais e municipais e as Assembleias estaduais e Câmaras municipais, com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas e providenciar resposta às consultas formuladas.

Segundo o Itamaraty,³⁴¹ as competências da AFEPA se destacam por:

competete à AFEPA promover a articulação entre o Ministério e os Governos estaduais e municipais, e as Assembleias estaduais e municipais, com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas, providenciando o atendimento às consultas formuladas. (grifou-se)

Portanto, cabe ressaltar que a consulta ao MRE depende do interesse dos entes da federação, não constando da própria normativa específica tal obrigatoriedade.

No que tange à atuação dos entes federativos brasileiros, seria recomendável que seus órgãos de Relações Internacionais *informassem* o Itamaraty quando da realização de alguns tipos de atos externos que concluírem, a depender de sua relevância estratégica em nível local e regional.

Ao mesmo tempo, compete sublinhar que apesar de toda a sua institucionalização e informatização, o governo federal precisaria de uma divisão específica, empenhada na verificação das dezenas de milhares de atos externos celebrados pelos entes federativos do país todos os dias, caso realmente existisse a necessidade de verificação de cada ato externo celebrado.

A própria estrutura institucional existente no governo federal brasileiro³⁴² não comporta a análise dos projetos de *cooperação internacional descentralizada vertical*.

³⁴¹ Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/o-ministerio/afepa-assessoria-especial-de-assuntos-federativos-e-parlamentares>. Acesso em 07/03/2012.

Para impedir a iminente paralisação de vários órgãos burocráticos envolvidos na análise deste tipo de acordo, a Comissão de Financiamentos Externos (COFIEEX)³⁴³ da Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN) do Ministério do Planejamento emanou a Resolução n° 294 de 18 de setembro de 2006, proibiu a captação de recursos financeiros públicos para Municípios com menos de cem mil habitantes, conforme sua redação:

somente serão considerados pela comissão os pleitos de operação de crédito externo de interesse de Municípios, com garantia da União, que atendam aos seguintes critérios:

(i) *população superior a cem mil (100.000) habitantes*, de acordo com informação atualizada fornecida pelo IBGE. Neste caso, levar-se-á em consideração uma margem de tolerância de 10% sobre a população divulgada;³⁴⁴ (grifo nosso)

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a imensa federação brasileira conta com 26 Estados federados, um Distrito Federal, e 5.570 Municípios, e tem apenas 285 Municípios com mais de 100 mil habitantes. A grande maioria, cerca de 3.391 Municípios, tem menos de 15 mil habitantes. Ora, a presente Resolução destitui a maior parte dos Municípios de sua capacidade de estabelecer acordos de cooperação vertical. Trata-se da vedação a um direito dos entes federativos brasileiros, além de uma mostra do volume crescente dos acordos, que revela a insuficiência da estrutura do governo federal.

Segundo o Ministério do Planejamento,³⁴⁵ a partir de março de 2013 os pleitos de financiamento externo de Estados, Municípios e União à COFIEEX passaram a ser realizados de forma eletrônica. Com objetivo de tornar mais ágil e simplificar este processo, a SEAIN e o BID desenvolveram via cooperação técnica, o Sistema Integrado de Gerenciamento (SIGs). Instituído pela Portaria n° 1 SEAIN/MP, de

³⁴² Ver Deisy Ventura e Marcela Garcia Fonseca, “Posibilidades y límites a la participación de los entes subnacionales en la política exterior de Brasil y en los procesos de integración regional”: *in: Revista CIDOB d'afers internacionals*, núm. 99-100, Barcelona, set. 2012, p. 55-73.

³⁴³ A COFIEEX é um órgão colegiado que examina e avalia os pleitos de financiamento externo para projetos ou programas de entidades públicas. Nesta análise a comissão leva em consideração, em suas reuniões, a experiência do proponente com os organismos internacionais de fomento, a capacidade de pagamento, o limite de endividamento, o arranjo institucional, entre outros parâmetros.

³⁴⁴ Conforme Resolução n° 294 de 18 de setembro de 2006 publicada no D.O.U. de 21/09/2006 - Seção 1.

³⁴⁵ Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=9571&cat=11&sec=3>. Acesso aos 27 de março de 2013.

21 de março de 2013³⁴⁶, o SIGs é um sistema de gestão eletrônica de documentos, que tem entre suas finalidades, receber, cadastrar, analisar e acompanhar os projetos com financiamento externo. Talvez a implantação deste sistema eletrônico possa propiciar a reversão da Resolução nº 294.

Nesse sentido, cumpre observar o PDS - Projeto de Decreto Legislativo (SF), nº 128 de 2007, de autoria do Senador Pedro Simon que visa sustar a Resolução nº 294, de 18 de setembro de 2006, da COFIEIX, editada pelo Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, teve parecer positivo do Relator Antonio Carlos Júnior da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. O Parecer afirma:

Na Justificação, o autor argumenta que a referida resolução da COFIEIX “*constitui ato do Poder Executivo que exorbita do poder regulamentar*”. Aduz, para a sustação do ato executivo, argumentos com base nas competências do Congresso Nacional e do Senado Federal, contidas nos arts. 49, V e 52, V-VIII, da Constituição Federal, em contraposição à competência atribuída a Ministros de Estado, disposta no art.87, todos da Constituição Federal.

A Constituição Federal estabelece, em seu art. 49, inciso V, competência exclusiva ao Congresso Nacional para sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

Por outro lado, a Lei Maior fixou, em seu art. 52, competência privativa para o Senado Federal autorizar operações externas de natureza financeira de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (inciso V), dispor sobre limites e condições das operações de crédito interno e externo dos entes federados (inciso VII), assim como dispor sobre limites e condições para a concessão de garantias da União nas referidas operações (inciso VIII).

Destarte, mediante a resolução objeto do projeto de decreto sob exame, a Comissão estabeleceu que somente serão considerados pela comissão os pleitos de operação de crédito externo de interesse de Municípios, com garantia da União, que atendam – entre outros - o seguinte critério: (i) população superior a cem mil (100.000) habitantes, de acordo com informação atualizada fornecida pelo IBGE, com margem de tolerância de 10% sobre a população divulgada.

Ressalte-se, porém, que não há, nas referidas normas senatoriais, limites à contratação de operações de crédito pelos entes federados com base em suas populações, assim como não há condição de tal natureza imposta à União para a concessão de garantias em empréstimos de Estados ou Municípios, nem tão pouco delegação ao poder executivo para tais atos.

A extrapolação do ato executivo em comento estende-se além disso: conforme o disposto no inciso II do parágrafo único do art. 87 da Constituição Federal, a competência do Ministro de Estado circunscreve-se a expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos. Ora,

³⁴⁶ A Portaria nº 1, de 21 de março de 2013 institui o Sistema de Gerenciamento Integrado (SIGS) no âmbito da Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

o ato sob exame foi editado pela COFIEIX, órgão executivo subordinado ao Ministério do Planejamento. Subsume-se, portanto, à competência ministerial estabelecida na Constituição Federal.

Depreende-se do exposto que a resolução n° 294, de 2006, da COFIEIX, exorbitou do poder regulamentar, invadiu competência privativa do Senado Federal e, no mérito, tem impedido injustificadamente que Municípios com população abaixo de 90 mil habitantes possam pleitear garantias da União em possíveis operações de crédito externo. (grifou-se)

Ocorre que o Parecer acerca do PDS - Projeto de Decreto Legislativo (SF), n° 128 de 2007 encontra-se parado há mais de 3 anos na Subsecretaria de Coordenação Legislativa do Senado, aguardando inclusão na ordem do dia desde janeiro de 2010.

Sobre restrições no plano interno, destaca-se um julgado do STF, aqui já estudado. Trata-se da Análise da Questão de Ordem em Mandado de Segurança n° 25.846-2 de 08/03/2006, impetrado pelo Distrito Federal. Nota-se que o julgamento ocorreu antes da Resolução da COFIEIX. Claro que neste caso trata-se de um empréstimo de um ente subnacional análogo à condição de Estado federado, o Distrito Federal. Mas a discussão remete à matéria de empréstimos em geral, ou seja, seria extensível a todos os entes federativos brasileiros.

Esta decisão tem dois aspectos importantes: não garantir a autonomia do ente subnacional para impedir que o Distrito Federal contratasse US\$ 57 milhões com o BIRD, gerando um dano patrimonial à União Federal, já que sua situação de inadimplência até mesmo com a União Federal era notória. O Distrito Federal pede que o STF não indefira (ou não atrapalhe) o acordo internacional. O STF nega o Mandado de Segurança, ou seja, indefere o pedido do Distrito Federal, mas fica dividido, gerando questionamentos sobre a exigência de garantia da União, sobre a “soberania” da União, sobre a possibilidade de “danos irreversíveis à União” e de uma situação “gravíssima”. Ao mesmo tempo, este julgado é interessante porque questiona a “autonomia” dos entes subnacionais.

Neste sentido, o Ministro Celso de Mello afirma que “o inadimplemento só afeta aos entes da administração descentralizada”.³⁴⁷ E afirma que “nenhum ato

³⁴⁷ STF. Análise da Questão de Ordem em Mandado de Segurança n° 25.846-2 de 08/03/2006, impetrado pelo Distrito Federal. Voto do Ministro Celso de Mello, pág. 29.

regulamentar pode criar obrigações ou restringir direitos, sob pena de incidir em domínio constitucionalmente reservado ao âmbito de atuação material da lei em sentido formal”.³⁴⁸ Assim, além de favorável à autonomia, o Ministro, preventivamente, mostra-se contrário àquela ulterior resolução da COFIEIX, com fulcro em sua afirmação sobre “ato regulamentar”.

A questão gera imensa insegurança jurídica para os próprios Estados. Isso não é exclusividade no Brasil. Se a cooperação subnacional segue crescendo e se expandindo, haverá um momento em que o Estado não terá mais controle sobre os atos externos dos entes subnacionais (como nunca o teve sobre a cooperação horizontal), e ainda assim terá que atuar como responsável pelos eventuais ilícitos internacionais que os entes subnacionais venham a cometer. Impedir ou tentar reter a expansão dos atos externos realizados pelos entes federativos no país não é uma solução juridicamente aceitável, por ferir a própria Constituição da República.

Por tudo isto, entende-se que a consulta ao MRE é dispensável e não pode ser convertida em ato obrigatório porque qualquer imposição nesse sentido, para qualquer tipo de acordo, feriria a autonomia dos entes federativos, além de ferir os próprios preceitos estabelecidos pelo MRE.

3.2.5. O déficit normativo sobre a internacionalização dos entes federativos brasileiros

Há claramente um déficit normativo em três escalas, em nível federal, em nível estadual e em nível municipal, sobre a ação externa dos entes federativos no Brasil. Sob a égide do princípio da autonomia e do exercício de suas competências, os entes federativos atuam internacionalmente, superando o anacronismo do Direito. Contudo, o referido déficit muitas vezes pode representar verdadeiro empecilho para a adoção de medidas externas por um ente da federação, quando ainda não existe a tradição de internacionalização em determinada localidade. Em geral, os Municípios pequenos são aqueles que mais sofrem com esse déficit normativo.

³⁴⁸ *Ibid.*, pág. 30.

De outro modo, apenas a título de constatação, há apenas uma única Constituição Estadual brasileira que abriga um artigo a respeito de “acordos externos de qualquer natureza”. Trata-se da Constituição do Estado da Bahia, promulgada aos 05 de outubro de 1989:

Art. 105 - Compete privativamente ao governador do Estado:
XVII - *contrair empréstimos externos ou internos e fazer operações ou acordos externos de qualquer natureza*, após autorização da Assembleia Legislativa, observada a Constituição Federal; (grifamos)

Como se pode observar, o texto constitucional do Estado da Bahia menciona os dois tipos de acordos que podem ser celebrados por entes federativos, aqueles com conteúdo financeiro (contrair empréstimos externos ou internos) e aqueles sem conteúdo financeiro (acordos externos de qualquer natureza). Ainda, há que se ressaltar que a autorização imediata para tanto se dará pela Assembleia Legislativa do próprio Estado.

Outro Estado que também se ocupou da temática internacional foi o Estado de Pernambuco que contém, em sua Assembleia Legislativa uma Comissão voltada para Assuntos Internacionais.

No entanto, tal déficit normativo não impede que os entes subnacionais adotem políticas institucionais que contemplem a esfera internacional³⁴⁹, dentro dos limites estipulados pela Constituição que implicam uma convivência harmônica com a União Federal.

Sobre tal dimensão, cumpre salientar o posicionamento do Consultor-Jurídico do Itamaraty:

“(...) nós devemos explorar a possibilidade de, quem sabe, adotar alguma legislação que permita aos Estados e Municípios do Brasil, um país continental e com tantos interesses setoriais, a possibilidade de firmar convênios com subunidades de países estrangeiros e que se circunscrevam à competência constitucional de Estados e Municípios. Convênios que sejam regidos sobre matérias que possam ser reguladas pela legislação estadual e municipal. Não vejo porque isso não possa ser feito desde que estes convênios, evidentemente, não se caracterizem como tratados

³⁴⁹ Marcelo de A. Medeiros “Dinâmica subnacional e lógica centro-periferia: os impactos do Mercosul na economia política dos Estados de Pernambuco, Bahia, São Paulo e Rio Grande do Sul”. *in: Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano 49, nº 1, jan.-jun. Brasília: IBRI, 2006, p. 53.

internacionais e como acordo entre pessoas de Direito Internacional Público, criando direitos e obrigações recíprocas.”³⁵⁰

As bases de uma possível Lei sobre a Cooperação Descentralizada no país poderiam advir dos decretos legislativos já existentes, a exemplo do Decreto Legislativo nº 293, de 2011, referente ao Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa sobre a cooperação descentralizada firmado em São Jorge do Oiapoque, em 12 de fevereiro de 2008:

Conscientes da crescente importância que assumem as ações de cooperação promovidas e realizadas por regiões, departamentos, agrupamentos e Municípios franceses em parceria com os entes federativos - Estados e Municípios brasileiros.

Reconhecendo as vantagens recíprocas que derivam da inclusão da cooperação descentralizada no contexto das relações de cooperação entre os dois países;

Reconhecendo igualmente esta forma inovadora de cooperação, caracterizada pela participação popular e pela reciprocidade de seus benefícios, como por exemplo, nos setores de combate à fome e à pobreza; pela inclusão social, pela promoção de processos de democracia participativa, pelo apoio ao desenvolvimento territorial sustentável e pela cooperação econômica, técnica científica e universitária;

Desejosos de oferecer às unidades subnacionais os quadros de referência nos quais incluem-se suas próprias iniciativas, com o objetivo de torná-los coerentes e complementares às políticas dos respectivos governos nacionais; (...).

Há, ainda, o Decreto nº 7.400 de 22 de dezembro de 2010, que promulga o Protocolo Adicional ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Italiana sobre Cooperação Descentralizada, firmado em Roma, aos 17 de outubro de 2007:

CONSCIENTES da crescente importância que assumem as ações de cooperação promovidas e realizadas por Regiões, Províncias e Municípios italianos em parceria com os entes federativos – Estados e Municípios brasileiros;

RECONHECENDO as vantagens recíprocas que derivam da inclusão da cooperação descentralizada no contexto das relações de cooperação entre os dois países;

DESEJOSOS de oferecer aos governos e entidades locais e regionais os quadros de referência nos quais incluem-se suas

³⁵⁰ Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros, I Encontro de Negociações Internacionais: os Estados e os Municípios do Brasil no Mundo, coordenado pela Assessoria Especial para Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA) do Ministério de Relações Exteriores (MRE), em 8 de agosto de 2006.

próprias iniciativas, com o objetivo de torná-las coerentes e complementares às políticas dos respectivos governos nacionais; (...).

Ademais, há memorandos de entendimento, com textos similares aos já citados, como o estabelecido entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo dos Estados Unidos da América para apoiar a Cooperação Estadual e Local, firmado dia 9 de abril de 2012 pelo Ministro de Relações Exteriores do Brasil Antonio de Aguiar Patriota e pela Secretária de Estado dos Estados Unidos Hillary Clinton:

Reconhecendo a importância de uma parceria sólida entre os governos estaduais e locais do Brasil e dos Estados Unidos (também denominados ‘entidades subnacionais’) como instrumento de auxílio na consecução de objetivos comuns e ampliação de benefícios mútuos;
Afirmando que o *incremento da cooperação subnacional contribui para o fortalecimento das relações bilaterais entre o Brasil e os Estados Unidos* e para a promoção da amizade e do entendimento entre os dois países;
Reconhecendo igualmente essa forma de cooperação como complementar aos diálogos e iniciativas bilaterais em andamento entre o Brasil e os Estados Unidos; (grifou-se).

A propósito da última citação, corresponde ao acordo “guarda-chuva” entre Brasil e Estados Unidos, no qual destacou-se a ação do Governo do Estado de São Paulo, que firmou um Acordo para a criação de um Grupo de Trabalho³⁵¹ entre São Paulo e os Estados Unidos³⁵² no que tange ao desenvolvimento de projetos e programas de cooperação nas seguintes áreas: Educação; Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação; Segurança e Justiça; Comércio e Investimento; e Cooperação Bilateral com a África.

Assim, o referido déficit normativo, apesar de não interferir na atuação dos entes federativos mais ativos do país, aponta para a necessidade de regulamentação nos

³⁵¹ Sobre os Grupos de Trabalho ver artigo de Tavares, *op.cit.*, 2013.

³⁵² O governador Geraldo Alckmin e o embaixador norte-americano no Brasil, Thomas Shannon, anunciaram no dia 25 de março de 2013, no Palácio dos Bandeirantes, a criação de um Grupo de Trabalho (GT) bilateral São Paulo-Estados Unidos. É a primeira vez que os Estados Unidos formalizam uma relação bilateral com um governo estadual na América Latina. Conforme: <http://agencia.fapesp.br/17040> Acesso em 26/03/2013.

três níveis da federação brasileira,³⁵³ com ênfase na regulamentação em nível federal, que poderia ocorrer por meio de um acordo “guarda-chuva” com os entes federativos, ou mesmo da edição de uma lei sobre Cooperação Internacional Descentralizada, por exemplo.

Atualmente, a Sub-Chefia de Assuntos Federativos da Presidência da República propôs a criação de um Decreto que “dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos entes da Federação para fins de estabelecimento de ações de cooperação técnica internacional descentralizada”. Ocorre que a concepção do Decreto é claudicante. Embora se trate de um decreto sobre a cooperação descentralizada proposta por um órgão do governo central, ou seja, um processo *top down*, a SAF está recolhendo sugestões³⁵⁴ sobre a redação do referido decreto de todos os entes federativos que participaram da III Reunião da Cooperação Internacional Descentralizada³⁵⁵.

Regulamentar a celebração de convênios internacionais e outros atos externos pelos entes federativos brasileiros sanaria o déficit legislativo federal e serviria de base para o aperfeiçoamento das Constituições e Decretos estaduais e Leis Orgânicas municipais, fortalecendo o federalismo.

Além disso, levaria a um maior nível de profissionalização da paradiplomacia e estimularia, de modo a incentivar os entes federativos brasileiros a se internacionalizar.

³⁵³ Neste sentido, v. Kleiman, *op.cit.*, 2012, p. 301-329; Gilberto Marcos Antonio Rodrigues. “Internacionalismo municipal”. *in: Cidades em Relações Internacionais: análises e experiências brasileiras*. São Paulo: Desatino, 2009, p.35-46; Barros. *op.cit.*, 2009, p. 134 -135; Gustavo de Lima Cezário, “Atuação Global Municipal: dimensões e institucionalização”. Brasília: CNM, 2011, p. 199.

³⁵⁴ O Governo do Estado de São Paulo, por exemplo, enviou suas sugestões, alterando bastante a redação do Decreto.

³⁵⁵ Nesse sentido ver o Relatório sobre a Reunião: <http://www.dialogosfederativos.gov.br/wp-content/uploads/Relat%C3%B3rio-da-III-Reuni%C3%A3o-da-Coopera%C3%A7%C3%A3o-Internacional-Descentralizada2.pdf> Acesso em 27/11/2013.

**CAPÍTULO 4. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS RELAÇÕES
INTERNACIONAIS DOS ENTES FEDERATIVOS BRASILEIROS**

4.1. A ESTRUTURA INSTITUCIONAL DOS ENTES FEDERATIVOS BRASILEIROS PARA AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

4.1.1. A dinâmica da diplomacia federativa no Brasil

Com a proclamação da República, em 1889, o Brasil assume a forma de Estado federal, seguindo o modelo precursor da federação estadunidense³⁵⁶. Uma federação se caracteriza pela repartição de poderes aos Estados que a compõe, daí a polêmica que se instaura no caso brasileiro pelo fato dessa federação ser composta por Estados federados e também por Municípios, conforme estabelecem os artigos 1º e 18 da Constituição da República:

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela *união indissolúvel* dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos (grifou-se).

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a *União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos*, nos termos desta Constituição (grifou-se).

José Afonso da Silva³⁵⁷ afirma ter sido um equívoco do constituinte incluir os Municípios, que representam uma divisão política dos Estados, como entes da federação. Conforme expõe, uma federação é composta, originariamente, por Estados e não por Estados e Municípios. Todavia, pode-se aferir que há uma tênue diferença entre a classificação dos Municípios enquanto *componentes* e *entes* da federação. Assim, segundo seu entendimento, devido ao princípio da indissociabilidade que integra o conceito de federação, os Municípios podem ser considerados como *componentes* da federação, mas não como *entes* federativos.

³⁵⁶ Sobre o modelo federativo dos Estados Unidos da América vide Ironildes Bueno da Silva. “Paradiplomacia Contemporânea: Trajetórias e Tendências da Atuação Internacional dos Governos Estaduais do Brasil e EUA”. Universidade de Brasília: Tese de Doutorado em Relações Internacionais, 2010.

³⁵⁷ “Curso de Direito Constitucional Positivo”. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p.105.

A indissolubilidade dos entes da federação é justamente o fator que fortifica os laços da federação brasileira. Ora, a distinção entre entes e componentes, elevados a níveis distintos de poder, ordem, força ou legitimidade já ocorrem naturalmente e por força constitucional. Não há necessidade da literatura distinguir tal categorização. Se o faz em âmbito do Direito Administrativo há uma justificativa; se o tece para o Direito Constitucional, por motivos de taxonomia, não há problemas. Ocorre que para o Direito Internacional Público, para as Relações Internacionais e para a especificidade da diplomacia federativa, tal distinção não se aplica.

Assim, para finalidade da presente tese se utilizará o termo “entes federativos brasileiros” para designar indistintamente os Estados, os Municípios e o Distrito Federal. Filosoficamente, o termo “ente” é algo que se depreende de outro, que participa de algo maior. Trata-se de uma parte correspondente a um todo.

O princípio da indissociabilidade dos entes federativos brasileiros também se aplica para reforçar o sentido de fortalecimento do poder do Estado brasileiro como um todo. Significa dizer que no país a diplomacia federativa é utilizada em prol do desenvolvimento local e regional, corroborando com o desenvolvimento nacional³⁵⁸.

Tal explicação se faz necessária justamente porque não se verifica no Brasil sintomas da já referida *protodiplomacia*, verificado em regiões com tradição cultural específica em relação ao governo central, não raro possuindo elementos característicos próprios como o idioma, a religião ou costumes. Os aspectos geográficos, históricos, políticos e econômicos também devem ser levados em consideração. A capacidade de relacionamento com o exterior, unida a algumas dessas variáveis, pode converter a *paradiplomacia* em *protodiplomacia*. Como já foi dito, a *protodiplomacia* se destaca por ser considerada um protótipo de diplomacia ou uma pré-diplomacia.

³⁵⁸ Um exemplo concreto disso foi a captação de investimento privado que ocorreu em outubro de 2013, quando o Governo do Estado de São Paulo, por meio de sua agência de investimentos, a Investe São Paulo, conseguiu captar, depois de uma competição acirrada com outros Estados federados e com outros países, a vinda de uma fábrica da Mercedes-Benz para o Estado de São Paulo. Tal empreendimento será fundamental para a criação de empregos no país, para a economia e crescimento econômico da região Sudeste como um todo.

No Brasil do presente, não há movimento separatista digno de nota. O objetivo maior do fenômeno de internacionalização é nitidamente o de alcançar o desenvolvimento. Não obstante, a paradiplomacia é acolhida de forma ambígua pelas autoridades nacionais:

os governos centrais e os responsáveis diretos pela política externa tendem, por um lado, a ver a paradiplomacia com receio, temendo a potencial ameaça de fragmentação e de conflito que dela pode advir, o que os faz adotar mecanismos de monitoramento e/ou controle; por outro lado, valem-se do fenômeno para amplificar a política externa nacional, por meio da cooperação internacional descentralizada, que tem no princípio da subsidiariedade (quando o local atua em nome do nacional) o seu principal esteio³⁵⁹.

Entre as razões da inserção internacional dos entes federativos brasileiros, encontram-se o processo de redemocratização do país, nos anos 1980, a descentralização política e a participação do país em novos processos de integração regional, além dos processos de abertura e estabilidade econômica no país, iniciados nos anos 1990, que alavancaram o fenômeno da paradiplomacia no Brasil.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a federação brasileira conta com 26 Estados federados, um Distrito Federal e 5.570 Municípios. No país ainda há movimentos para o “nascimento” de muitos Municípios e talvez de novos Estados federados.

Nesse sentido, em maio de 2011, o Congresso Nacional autorizou a realização de um plebiscito no Pará, para saber se sua população aprovaria a formação de dois novos Estados: Carajás e Tapajós. Aos 11 de dezembro de 2011, a população do Pará decidiu manter o Estado unido³⁶⁰. Pode-se interpretar que a federação brasileira não seja tão descentralizada ou com tendências descentralizantes quanto poderia ser. Os níveis de descentralização da federação brasileira são baixos e

³⁵⁹ Rodrigues, *op. cit.*, 2011, p. 227.

³⁶⁰ Revelou-se, porém, significativa vontade dos moradores das cidades que seriam capitais dos Estados em favor da criação dos novos Estados. Em Santarém, que seria capital de Tapajós, 98,63% queriam a divisão. Em Marabá, que seria a capital de Carajás, 93,68% foram a favor da criação do novo Estado. Enquanto isso, em Belém, que segue como única capital, 94,87% foram contra a divisão do Estado.

contaminam os ânimos populares em iniciativas como a ocorrida em 2011. Nesse sentido,

a variedade de federalismo adotada no Brasil o aproxima das federações centralizadas europeias, que tendem a operar com base em mecanismos institucionais que centralizam o processo de formulação de políticas e conferem grande poder de regulação à União. Significa, portanto, que a União conta com recursos institucionais para coordenar as ações dos governos subnacionais em torno de objetivos nacionais comuns³⁶¹.

Atualmente, 22 projetos para a criação de novos Estados ou territórios federais tramitam na Câmara dos Deputados, a maioria deles situada na Amazônia³⁶².

As justificativas para a multiplicação dos Estados são muitas: descentralização administrativa, estímulo ao crescimento, fortalecimento das regiões. Mas os argumentos contrários também são numerosos: privilégios a determinadas elites políticas, aumento das despesas públicas e gastos excessivos da União. O Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, IPEA, estimou em cerca de R\$ 1 bilhão a R\$ 2 bilhões o déficit para a instalação dos três poderes em cada novo Estado criado³⁶³:

A criação de Estados induziria um novo Poder Executivo e uma nova Assembléia Legislativa que, com certeza, teria melhores condições de atender as demandas dos grupos de interesse daquela região. A criação de um novo Estado possibilitaria melhores condições para gerenciamento do território e dos recursos naturais³⁶⁴.

Os altos níveis de endividamento dos entes federativos brasileiros são uma variável importante no momento de se lhes conceder mais autonomia, que corrobora a tese da necessidade de um maior grau de responsabilização destes entes. Atualmente os Estados e Municípios vêm padecendo com o tema de renegociação de suas dívidas internas com a União federal. Os entes federativos pretendem pleitear um abatimento que varia de 10 a 40% da dívida para aplicações em investimentos

³⁶¹ Marta Arretche. “Democracia, federalismo e centralização no Brasil”. Rio de Janeiro: FGV, Fiocruz, 2012, p. 22.

³⁶² Vide o portal da Câmara dos Deputados: <http://www2.camara.leg.br/>.

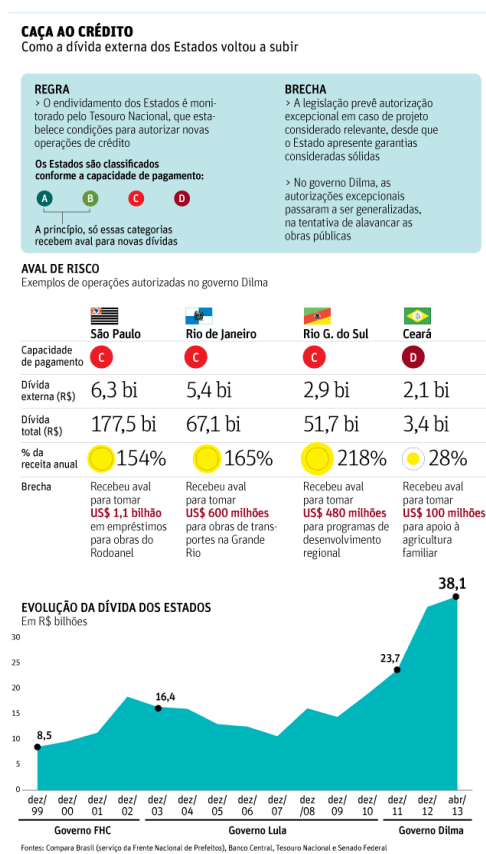
³⁶³ Comunicado nº 125. Divisões Estaduais: aspectos relevantes de pesquisa e a experiência do plebiscito no Pará. Brasília: IPEA, 2011, quadro 6, p. 10. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/111220_comunicadoipea125.pdf. Acesso em: 25/03/2012.

³⁶⁴ Comunicado nº 125. Divisões Estaduais: aspectos relevantes de pesquisa e a experiência do plebiscito no Pará. Brasília: IPEA, 2011, p. 6. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/111220_comunicadoipea125.pdf. Acesso em: 19/05/2012.

públicos locais³⁶⁵. Trata-se de uma ótima saída para o desenvolvimento local, desde que garantida a boa governança, incluindo formas de prevenção e combate à corrupção³⁶⁶. O problema da falta de responsabilização direta na seara internacional traduz-se em descaso internamente. A demanda para abatimento de dívidas leva a crer que os entes federativos não estão aptos a lidar com quantias vultosas, ou que não conseguem sequer sanar seu próprio orçamento.

O endividamento dos Estados vem aumentando gradativamente. E as suas dívidas já consolidadas com a União não os impedem de alcançar novos empréstimos, como indica o seguinte quadro:

Tabela 11. Evolução da dívida externa dos Estados brasileiros (1999-2013)



Fonte: *Jornal Folha de São Paulo*.³⁶⁷

³⁶⁵ Mônica Bérnago, Acelera Cunha, *Folha de S.Paulo*, 2 de julho de 2013.

³⁶⁶ O Senado aprovou o projeto de lei que torna a corrupção em crime hediondo, projeto que tramita no Congresso Nacional desde 2011. *Folha de São Paulo*, "Dilma parabeniza Senado por aprovar projeto que torna corrupção crime hediondo", 02 de julho de 2013.

³⁶⁷ *Jornal Folha de São Paulo*, 03/06/2013. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/06/1288739-com-aval-da-uniao-divida-externa-dos-estados-avanca.shtml> Acesso em: 03/06/2013.

O número de Municípios brasileiros também é crescente, como revela a tabela a seguir.

Tabela 12. Evolução da quantidade de Municípios no Brasil

<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1980</i>	<i>1991</i>	<i>2000</i>	<i>2010</i>
<i>2.766</i>	<i>3.952</i>	<i>3.991</i>	<i>4.491</i>	<i>5.507</i>	<i>5.565</i>

Fonte: IBGE

Apenas como parâmetro, os Estados Unidos da América são uma federação de cerca de 20.000 Municípios; e a França, que é um Estado unitário bem menor em extensão territorial do que o Brasil, tem 36.807 “comunas”, “municipalidades” ou “coletividades territoriais”, que são a escala de base da organização administrativa francesa.

4.1.2. Panorama de internacionalização dos entes federativos brasileiros

As cidades brasileiras estão se internacionalizando desde a década de 1990, com a criação de órgãos específicos para atuar em nível internacional, a exemplo do Rio de Janeiro e de Porto Alegre³⁶⁸.

Contudo, não se pode contabilizar somente essas últimas décadas como o único histórico da paradiplomacia no país. Há que se lembrar que, desde o início do século XX, as cidades e governos já se articulavam internacionalmente, conduzidas por seus prefeitos, governadores e agentes dos governos que, além de suas funções públicas notórias, emprestavam-se às atividades internacionais, mas de forma esparsa, sem qualquer especificidade.

³⁶⁸ Cezário, *op.cit.*, 2011, p. 209.

O movimento *bilateral* das cidades-irmãs e cidades-cooperadas comprova tal afirmação, sendo que desde a segunda metade do século XX, as cidades brasileiras vêm avançando em sua relação com o estrangeiro, rompendo barreiras geográficas e estimulando o intercâmbio cultural e educacional entre cidades do mundo todo.

O marco inicial do movimento *multilateral* de cidades e governos deu-se no final do século XX com as primeiras reuniões da ONU, como a Eco 92 e a Habitat, em 1996, em que se tratou da importância de sua atuação e desta força centrípeta que exercem em contribuição ao desenvolvimento local, regional e mesmo nacional.

Dado o panorama acima, deve-se avaliar o ritmo de internacionalização dos 5.570 Municípios brasileiros. E, apesar de o interesse pela internacionalização ser crescente no país, desses Municípios, apenas 30 são considerados bem internacionalizados, por conta da existência de um órgão específico de Relações Internacionais, apresentando no mínimo duas pessoas atuando exclusivamente na área. Segue a listagem dos Municípios enquadrados por seus respectivos Estados.

Tabela 13. Listagem dos 30 Municípios mais internacionalizados do país

	Estados	Cidades
1.	Pará	Belém
2.	Minas	Belo Horizonte
3.	Bahia	Camaçari
4.		Salvador
5.	São Paulo	Campinas
6.		Diadema
7.		Guarulhos
8.		Itanhaém
9.		Itú
10.		Jacareí
11.		Jundiaí
12.		Osasco
13.		Santo André
14.		Santos
15.		São Bernardo do Campo
16.		São Carlos
17.		São José do Rio Preto
18.		São Paulo
19.		São Vicente
20.		Suzano
21.	Paraná	Cascavel
22.		Curitiba
23.		Foz do Iguaçu

24.		Maringá
25.	Santa Catarina	Florianópolis
26.	Rio Grande do Sul	Porto Alegre
27.		Santa Maria
28.	Pernambuco	Recife
29.	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro
30.	Espírito Santo	Vitória

Fonte: CNM, com elaboração própria

Identificou-se também, segundo pesquisa desenvolvida pela Confederação Nacional de Municípios (CNM),³⁶⁹ cerca de pouco mais de uma centena de Municípios considerados pouco institucionalizados por apresentarem somente uma pessoa trabalhando na área, mas sem exclusividade e, sem a presença de um órgão específico para tal atuação.

A pesquisa realizada pela CNM ainda é a mais completa realizada sobre o tema. Aponta-se que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), juntamente com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) está preparando uma pesquisa específica para mapear a internacionalização dos entes federativos brasileiros. Tal pesquisa deverá vir a público em 2014.

Tabela 14. Resultados da Pesquisa da Confederação Nacional de Municípios

Categoria	Total	%
1. Área internacional com no mínimo 2 funcionários	30	0,54
2. Um responsável por assuntos internacionais	116	2,09
3. Interesse em assuntos internacionais	3.419	61,47
4. Não possui área, responsável ou interesse	1.727	31,05
5. Não soube informar	42	0,76
0. Não foi possível contatar	228	4,10
Total	5.562	100

Fonte: CNM

Na referida pesquisa, chama a atenção, contudo, a imensa quantidade de Municípios que *apresentam interesse* na área de Relações Internacionais, mas ainda

³⁶⁹ Confederação Nacional de Municípios. “Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil”. Brasília: CNM, 2009, p. 42-45.

não atuam. Trata-se de 3.419 Municípios. Ora, somente o fato de esses Municípios se interessarem pela área e pela temática internacional se revela como mola propulsora para que venham a atuar internacionalmente no futuro.

Na mesma pesquisa realizada em 2011³⁷⁰, os números evoluem. Embora os 30 Municípios mais bem institucionalizados mantenham-se os mesmos, os Municípios que em 2009 apresentaram somente um responsável pelas Relações Internacionais aumentaram consideravelmente, de 116 em 2009, para 386 em 2011. No mesmo sentido, os 3.419 Municípios que apresentavam interesse em assuntos internacionais em 2009, cresceram para 3.500 em 2011. Constata-se, portanto que houve um progresso considerável, com a triplicação dos Municípios que apresentam somente um responsável pelas Relações Internacionais.

Deve-se observar como um entrave à internacionalização o fato de que no Brasil, a maioria dos Municípios é considerada de pequeno porte, representando 60% dos Municípios que possuem menos de 15 mil habitantes, ou seja, 3.391 Municípios; enquanto apenas 265 Municípios possuem mais de cem mil habitantes, não chegando a representar 5% do número de Municípios no país³⁷¹.

Percebe-se que a razão para que esses Municípios não se internacionalizem está no desconhecimento das autoridades do executivo municipal e da falta de funcionários especializados e orçamento destinado a este fim, dos quais nem todos os entes federativos dispõem em caráter permanente.

Outro fator limitador para a internacionalização destes Municípios de pequeno porte é um obstáculo regulatório, que impede Municípios com população menor de 100 mil habitantes de captarem recursos de fontes de financiamento internacional.

Já em relação à internacionalização dos Estados brasileiros, cumpre observar que, de acordo com levantamento da autora, todos os 26 Estados e o Distrito Federal realizam atos internacionais. Com exceção do Estado do Maranhão, todos os Estados federados brasileiros apresentam órgãos de Relações Internacionais ou minimamente, um responsável pela área internacional.

³⁷⁰ Cezário, *op.cit.*, 2011, p. 269.

³⁷¹ Segundo pesquisa realizada pela Confederação Nacional de Municípios, *op.cit.*, 2009, p. 43-44.

Os Estados federados começaram a se internacionalizar antes dos Municípios no país. O Estado do Rio de Janeiro foi o precursor deste processo com a criação do primeiro órgão de articulação internacional de um ente federativo brasileiro no país, durante o governo carioca de Leonel Brizola³⁷², em 1982. Em seguida o governo do Rio Grande do Sul criou a Secretaria Especial para Assuntos Internacionais, em 1987³⁷³, durante a gestão de Pedro Simon.

Apesar da evolução nitidamente verificada desde então, percebe-se a lentidão persistente no processo de institucionalização, seja por falta de conhecimento dos chefes do executivo sobre a área, que gera uma falta de credibilidade sobre o tema internacional; seja pela falta de especialistas sobre a paradiplomacia, sobre a cooperação subnacional; seja pela falta de regulamentação específica em nível municipal, estadual, federal e, porque não, internacional.

O problema também se reflete na falta de continuidade do trabalho realizado após a transição de governos estaduais e municipais. Há necessidade de elaboração de documentos que tornem a continuidade do trabalho algo mais fácil e menos doloroso. Memoriais descritivos, arquivos eletrônicos e muita informação compilada, compondo um verdadeiro arquivo diplomático, devem ser o legado de uma atuação internacional transparente, ao menos internamente, para os novos funcionários que chegam.

Também, percebe-se que o processo seletivo para a captação de profissionais da área não ocorre, em geral, de forma transparente. Ainda não existe no país concurso público para o provimento de cargos relativos à atuação em órgãos internacionais de entes subnacionais. Nesse sentido, ainda não existe uma clara identidade do funcionário internacional do governo local, prontamente reconhecida pelos demais órgãos da Administração Pública. Somente a profissionalização poderá diminuir os preconceitos com relação à área internacional.

³⁷² O Professor Clóvis Brigagão levou à frente o órgão de articulação internacional.

³⁷³ O Secretário de Relações Internacionais foi o Professor Ricardo Seitenfus.

4.1.3. Os modelos de institucionalização da internacionalização dos entes federativos brasileiros

O serviço prestado por assessorias internacionais, cerimoniais internacionais, departamentos internacionais, coordenadorias, diretorias e secretarias de Relações Internacionais se expandem em prefeituras municipais e governos estaduais de todo o país, tendo em vista a amplitude de negociações que podem desenvolver, estimulando diversos setores da burocracia pública a se reorganizar com um viés mais abrangente, pretendendo alçar voos mais altos para alcançar notoriedade internacional em programas de governo, bem como a tudo o que concerne à captação de recursos internacionais para a sua execução.

Os diversos tipos de modelos criados no Brasil para a consecução da paradiplomacia revelam sua incipiência. Segundo alguns estudos precursores³⁷⁴ sobre esta matéria, no plano nacional, a paradiplomacia tem várias formas de se apresentar e de se adequar às estruturas institucionais existentes nos Estados e Municípios, das mais simples às mais complexas, como por exemplo: cerimonial internacional; assessoria de relações internacionais; coordenadoria de relações internacionais e, finalmente, secretaria de relações internacionais.

Dentre esses, identifica-se os dois mais comumente encontrados nos governos de Estado e Municípios para análise de modelos, quais sejam: assessorias e secretarias.

Em geral as Assessorias de Relações Internacionais são ligadas ao gabinete do prefeito ou do governador, mas também podem se situar junto às secretarias de governo ou casa civil. Sua instituição se dá através de lei municipal³⁷⁵ ou decreto estadual que lhes estabelecem competência, composição, estrutura orgânica e localização.

As Assessorias são departamentos-meio que atuam juntamente ao órgão que a lei municipal ou estadual indica. Porém, nem sempre essa vinculação é seguida à risca,

³⁷⁴ Gilberto Marcos Antônio Rodrigues. “Política Externa de Cidades” *in: Margem*. São Paulo: EDUC, 2004, p.19-30; Marcela Garcia Fonseca, “A internacionalização dos Municípios: uma breve análise de modelos”, *in: Inter-Relações*, nº28, ano 7, dez. 2007, p. 2-5.

³⁷⁵ Na cidade de Santos a instituição da Assessoria de Relações Internacionais seguiu essa regra, criando a Lei Complementar nº 542 de 27/09/2005, a chamada Lei da Reforma Administrativa, publicada no Diário Oficial de Santos aos 29/09/2005.

devido à carência de departamentos técnicos e funcionários públicos técnicos, mais dedicados ao cumprimento ideal de suas tarefas do que à política. Comumente Assessorias são solicitadas a cumprir tarefas ligadas a outras Secretarias, fato que determinaria acúmulo de função, mas que, em muitos casos, é tido como prática corriqueira, inerente à burocracia local. O que também revela a necessidade de que cada Secretaria tenha seu órgão de relações internacionais, que será coordenado pelo órgão principal do governo local.

As restrições representam característica típica de muitas Assessorias de Relações Internacionais que enfrentam dificuldades para a execução de suas tarefas, sofrendo com a escassez de material de trabalho, de local adequado para sua locação, da falta de incentivo dos superiores hierárquicos e de reconhecimento e participação em atividades que envolvam toda a estrutura organizacional do Município ou do governo estadual³⁷⁶.

Salienta-se que Assessorias devem ser compostas por funcionários técnicos e políticos, conjugando as várias funções a serem desempenhadas. Mas a profissionalização³⁷⁷ da área é um problema recorrente nos Executivos municipais e estaduais. O comprometimento de assessores com a imagem interna e internacional do ente federativo também é fundamental para a execução deste cargo³⁷⁸. A título de comparação, a imagem que se tem de uma Assessoria de Relações Internacionais é uma imagem mais frágil e instável, enquanto que a imagem de uma Secretaria é mais robusta, mais sólida e permanente.

³⁷⁶ Preceitua-se, nesse sentido, que os órgãos internacionais participem de reuniões de secretariado, por exemplo.

³⁷⁷ Os funcionários que atuam na internacionalização de governos subnacionais devem ter boa formação acadêmica em Relações Internacionais ou áreas afins, bom nível de cultura geral, devem conhecer a história mundial, manter interesse por temas internacionais, além de ter boa fluência em ao menos um idioma estrangeiro. A falta de profissionalização de especialistas em paradiplomacia é um problema latente que poderia ser equacionado com cursos específicos, voltados à capacitação de profissionais interessados. O Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo lançou a primeira disciplina sobre paradiplomacia, no segundo semestre de 2013 pelos professores Jacques Marcovitch e Pedro Dallari.

³⁷⁸ O assessor deve estar preparado para enfrentar os desafios mais diversos, que vão desde o aconselhamento direto ao prefeito ou governador sobre temas internacionais, a recepção de delegações estrangeiras (cerimonial internacional e função de intérprete) em visitas técnicas de reconhecimento pela localidade, a organização e liderança em viagens internacionais e o incentivo aos investimentos (captação de recursos), até a tradução de textos e cartas (função de tradutor).

O trabalho em uma Assessoria pode ser intenso e desgastante, principalmente quando se trata da paradiplomacia municipal³⁷⁹. Se há pontos negativos na escolha deste modelo (assessoria), há outros positivos e um deles é a própria existência de referido setor na estrutura pública.

Outro ponto positivo é o desnivelamento hierárquico em relação às outras Secretarias, o que pode se caracterizar como mais relevante no que tange à transversalidade e à capacidade de influência junto aos Secretários das mais diversas pastas, permitindo ainda maior influência quando se trata da paradiplomacia estadual³⁸⁰.

Já quando se analisa o modelo de uma Secretaria de Relações Internacionais, a insegurança institucional dá lugar à certeza. O modelo de uma Secretaria, *per se* já comporta uma estrutura que deve ser direcionada por um núcleo de políticas internacionais. A partir desse núcleo que define os rumos, divisões e subdivisões de uma Secretaria, pode-se partir para a idealização de frentes de trabalho e diretorias diversas que, integradas, podem praticar de fato a diplomacia local.

A ideia de divisão de uma Secretaria prevê sua composição em dois níveis: político e técnico, totalmente integrados. De forma mais simplificada, a subdivisão fica por conta dos diversos setores que podem compô-la, todos eles comportando a presença de estagiários.

Apresenta-se, portanto, duas propostas de modelos de Secretarias de Relações Internacionais para, ao final do capítulo, passar à análise dos casos estudados (do Município de Santos e do governo de São Paulo).

Tabela 15. Organograma para Secretarias de Relações Internacionais - Modelo A

1. Secretário Geral e Diretoria de Política Internacional
a. Elabora a política internacional e os rumos da internacionalização
b. Coordena as ações das Diretorias
c. Realiza as relações institucionais dentro e fora do governo
d. Assessoria o chefe do Executivo local.

³⁷⁹ A autora refere-se à sua experiência como assessora técnica na então Assessoria de Relações Internacionais da Prefeitura de Santos e como Coordenadora de Pesquisa na Assessoria Especial para Assuntos Internacionais do Governo do Estado de São Paulo.

³⁸⁰ Como ocorre na Assessoria Especial para Assuntos Internacionais do Governo do Estado de São Paulo, por exemplo.

- 2. Diretoria de Captação de Recursos Públicos**
 - a. Estabelece relacionamento com Organizações Internacionais para a captação de recursos públicos;
 - b. Estabelece relacionamento com Agências Estatais para a captação de recursos públicos
- 3. Diretoria de Captação de Investimentos Privados**
 - a. Promove o ente subnacional no exterior através da participação em feiras, Road shows, Rodadas de Negócios;
 - b. Compete com outros entes subnacionais e negocia com empresas para captar a vinda de investimentos privados (empresas, plantas, fábricas);
- 4. Diretoria de Cooperação Internacional Bilateral**
 - a. Realiza a cooperação técnica e a transferência de tecnologia entre dois atores internacionais (incluindo-se regiões metropolitanas)
 - b. Realiza a manutenção de irmanamentos internacionais
- 5. Diretoria de Cooperação Internacional Multilateral**
 - a. Insere o ente subnacional em Redes de Cidades ou Regiões
 - b. Participa ativamente das Redes
 - c. Promove a participação das Secretarias (municipais ou estaduais nas Redes)
- 6. Diretoria de Análise jurídica e técnica**
- 7. Diretoria de Correspondências, Tradução e Intérpretes**

Fonte: elaboração própria

Tal modelo é dividido por temas, o que de certa forma, torna o trabalho mais repartido, menos entrelaçado. Nesse modelo hipotético, cada Diretoria tem uma função bem específica e trabalha somente com uma área de atuação. Cada Diretoria tem total responsabilidade pelas ações internacionais desempenhadas.

O Secretário geral será o idealizador das políticas a serem desenvolvidas em todas as áreas, e dos rumos das relações internacionais federativas adotados. Todos os diretores têm responsabilidades específicas sobre suas áreas de atuação. Nesse modelo, a área de cooperação não está dividida como vertical e horizontal, mas nota-se a divisão em bilateral e multilateral. Trata-se de um modelo que pode ser bem adequado aos Municípios, já que estes costumam realizar maior volume de cooperação horizontal, tanto bilateral quanto multilateral.

Este modelo de Secretaria poderia atuar juntamente com o Cerimonial para realizar o Protocolo e os Eventos internacionais, já que se trata de um órgão mais enxuto.

Um modelo de institucionalização mais completo comportaria os seguintes departamentos e funções:

Tabela 16. Organograma para Secretarias de Relações Internacionais - Modelo B

<p>Secretário Geral (coordenação política e técnica):</p> <ul style="list-style-type: none">a. Rumos da internacionalização a ser desenvolvidab. Coordenação de relações institucionais:<ul style="list-style-type: none">i. relacionamento com órgãos da estrutura institucional do governo local;ii. relacionamento com órgãos públicos e privados;iii. relacionamento com Universidades;iv. relacionamento com a sociedade civil.c. Coordenação das atividades técnicas desenvolvidas <p>3 eixos centrais de atuação por diretorias</p> <ul style="list-style-type: none">a. Diretoria de <i>Cooperação internacional descentralizada horizontal</i> (bilateral e multilateral)<ul style="list-style-type: none">i. participação em Redes;ii. cooperação técnica (para transferir e receber tecnologia).b. Diretoria de <i>Cooperação internacional descentralizada vertical</i> (bilateral e multilateral);<ul style="list-style-type: none">i. captação de recursos públicos internacionais;ii. captação de recursos privados (atração de investimentos privados).c. Diretoria de <i>Marketing internacional</i> (seminários, feiras, rodadas de negócios);<ul style="list-style-type: none">i. atração de negócios;ii. atração de investimentos privados. <p>4 atividades transversais por Departamentos:</p> <ul style="list-style-type: none">a. Departamento de Protocolo e Cerimonial internacional (com intérprete);b. Departamento de Pesquisa;c. Departamento de Análise jurídica e técnica;d. Departamento de Tradução e versão. <p>3 órgãos administrativos por Coordenadorias:</p> <ul style="list-style-type: none">a. Coordenadoria de Administração (agenda e finanças);b. Coordenadoria de Comunicação internacional;c. Coordenadoria de Eventos.
--

Fonte: elaboração própria

Pode-se observar que o modelo 1 é mais simples que o modelo 2, que trabalha os temas de forma transversal.

Este modelo hipotético está dividindo a cooperação internacional descentralizada em horizontal e vertical, agrupando grandes cadeias de temas em 3 diretorias distintas. Nesse modelo, todas as diretorias devem atuar de forma harmônica, reforçando o potencial do ente federativo em questão. Note-se que a diretoria de marketing atua para divulgar o ente federativo e para ajudar na captação de investimentos.

Deve-se levar em consideração que uma Secretaria trabalha com base em metas e resultados reais para os cidadãos. A Secretaria deve seguir políticas que visem a

propiciar o aumento de empregos, mesmo que indiretamente, e gerar dividendos para o governo local. Além disso, a Secretaria deve prezar pela preservação do meio ambiente, pelo estímulo à cultura, à preservação do patrimônio histórico e cultural, dentre outros grandes princípios fundados em valores culturais para seus cidadãos.

Nesse sentido, desde o nome da Secretaria até a forma como está estruturada, tudo deve ser fundado na objetividade técnica e no conhecimento profundo da economia local e nacional; da elaboração de projetos com finalidade de cooperar internacionalmente e com a finalidade de captar de recursos internacionais; juntamente com a política da Assessoria Especial para Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), vinculada ao Ministério das Relações Exteriores; da Subchefia de Assuntos Federativos e Parlamentares (SAF) da Presidência da República.

E ainda deve haver uma pré-disposição do paradiplomata para o conhecimento aprofundado da cultura local, para a promoção do ente federativo em viagens de negócios, em missões empresariais e a participação em reuniões prévias para recepções com diversos cerimoniais internacionais, reuniões com cônsules e embaixadores, prefeitos e secretários de relações internacionais de cidades estrangeiras, secretários gerais e diretores de divisões de Organizações Internacionais, de ONGs, Bancos Internacionais, Agências Estatais de Fomento, presidentes de Redes de Cidades e Regiões, etc.

Somente com maior institucionalização, com profissionalismo e maior regulamentação normativa sobre a atividade paradiplomática é que os entes federativos brasileiros conseguirão expandir os números da internacionalização no país.

Hoje, a institucionalização das principais cidades mais internacionalizadas do país se divide principalmente em três modelos: Assessorias, Coordenadorias, Diretorias e Secretarias, como indica a tabela seguinte.

**Tabela 17. Principais modelos de institucionalização da paradiplomacia
no país**

Municípios	Órgãos de Relações Internacionais
Diadema/SP	Assessoria
*Florianópolis/SC	Assessoria
*Vitória/PR	Assessoria
Cascavel/PR	Autarquia
*Belém/PA	Companhia
Itanhaém/SP	Conselho
São José do Rio Preto/SP	Departamento
Jundiaí/SP	Diretoria
Santo André/SP	Diretoria
São Vicente/SP	Diretoria
Suzano/SP	Diretoria
Jacareí/SP	Coordenadoria
Osasco/SP	Coordenadoria
*Recife/PE	Coordenadoria
*Rio de Janeiro/RJ	Coordenadoria
Santos/SP	Coordenadoria
São Carlos/SP	Coordenadoria
Camaçari/BA	Secretaria
Campinas/SP	Secretaria
Foz do Iguaçu/PR	Secretaria
Guarulhos/SP	Secretaria
Itu/SP	Secretaria
Santa Maria/RS	Secretaria
Maringá/PR	Secretaria (Conselho)
*Porto Alegre/RS	Secretaria
São Bernardo do Campo/SP	Secretaria
*Curitiba/PR	Secretaria Extraordinária
*Salvador/BA	Secretaria Extraordinária
*São Paulo/SP	Secretaria
*Belo Horizonte/MG	Secretaria Adjunta

Fonte: elaboração própria

Aquelas marcadas com um asterisco são as 10 capitais brasileiras institucionalizadas.

No Estado de São Paulo os Municípios mais internacionalizados dividem-se em vários modelos de institucionalização, conforme segue:

Tabela 18. Municípios paulistas institucionalizados

Município	Órgão de Relações Internacionais
São Paulo	Secretaria de Relações Internacionais e Federativas
Campinas	Diretoria de Relações Internacionais da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Social e Turismo
São Bernardo do Campo	Secretaria de Relações Internacionais
Guarulhos	Coordenadoria de Relações Internacionais

Osasco	Coordenadoria de Relações Internacionais
São Vicente	Secretaria de Comércio, Indústria e Assuntos Portuários
Santos	Coordenadoria de Relações Internacionais
Santo André	Departamento de Relações Internacionais na Secretaria de Desenvolvimento Econômico
Jundiaí	Conselho Municipal de Relações Internacionais
Sorocaba	Secretaria de Relações Internacionais
São Carlos	Assessoria de Relações Internacionais
São José dos Campos	Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia
Suzano	Assessoria de Assuntos Internacionais
Diadema	Assessoria de Relações Externas da Secretaria de Governo
Mauá	Diretoria de Projetos Internacionais
Votuporanga	Assessoria- Gabinete do Prefeito
Várzea Paulista	Chefia de Gabinete
Praia Grande	Chefia de Gabinete
Itanhaém	Chefia de Gabinete
Itu	Assessoria- Gabinete do Prefeito
Jacareí	Assessoria- Gabinete do Prefeito
São José do Rio Preto	Assessoria- Gabinete do Prefeito
São José dos Campos	Secretaria de Desenvolvimento Econômico
Atibaia	Assessoria- Gabinete do Prefeito
Barueri	Assessoria- Gabinete do Prefeito
Ribeirão Preto	Assessoria- Gabinete do Prefeito
Franca	Assessoria de Comunicação
Piracicaba	Secretaria de Governo

Fonte: elaboração própria

Hoje todos os Estados federados no país já apresentam algum grau de institucionalização, conforme segue:

Tabela 19. Institucionalização da paradiplomacia nos Estados federados brasileiros

Estados	Órgão de Relações Internacionais
Acre	Departamento de Projetos da Secretaria de Estado de Planejamento
Alagoas	Assessoria Especial para Assuntos Internacionais
Amapá	Agência de Desenvolvimento do Amapá
Amazonas	Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico
Bahia	Secretaria Extraordinária de Relações Internacionais *escritório em Pequim
Ceará	Gabinete do Governador
Distrito Federal	Assessoria Internacional, ligada ao Gabinete do Governador

Espírito Santo	Gabinete do Governador
Goiás	Superintendente de Assuntos Internacionais da Secretaria da Casa Civil
Maranhão *	Não há assessoria internacional
Mato Grosso	Casa Civil
Mato Grosso do Sul	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário da Produção, da Indústria, do Comércio e do Turismo
Minas Gerais	Assessoria de Relações Internacionais, ligada ao Gabinete do Governador
Pará	Diretoria de Comércio Exterior, ligada à Secretaria de Projetos *escritório em Pequim, Xangai e Shenzhen
Paraíba	Núcleo para Atração de Investimentos - Comitê para Assuntos Internacionais, ligado a Secretaria Executiva de Indústria e Comércio
Paraná	Coordenadoria do Cerimonial e Relações Internacionais, ligada à Secretaria da Casa Civil
Pernambuco	Secretário Executivo de Articulação Internacional
Piauí	Assessoria de Relações Internacionais
Roraima	Secretaria Extraordinária de Assuntos Internacionais
Rondônia	Chefe de Gabinete
Rio de Janeiro	Subsecretaria de Relações Internacionais da Secretaria de Estado da Casa Civil
Rio Grande do Norte	Assessoria de Relações Públicas, ligada à Casa Civil
Rio Grande do Sul	Secretaria de Desenvolvimento e Promoção de Investimento
Santa Catarina	Secretaria Executiva de Assuntos Internacionais
Sergipe	Assuntos institucionais - Secretário-Adjunto da Casa Civil
São Paulo	Assessoria Especial para Assuntos Internacionais
Tocantins	Secretaria de Estado para Relações Institucionais

Fonte: elaboração própria

O Estado do Maranhão é o único que não apresenta um órgão específico de Relações Internacionais, mas, como se pode apurar com a análise de dados³⁸¹, o Estado tem captado recursos públicos junto a várias OIs.

Constata-se, conclusivamente, que o grau de institucionalização dos órgãos de Relações Internacionais dos entes federativos brasileiros evolui de acordo com o

³⁸¹ Vide tabela descritiva contendo todos os empréstimos (quantias, projetos especificados, e suas referidas agências financiadoras ou bancos) realizados com os entes federativos brasileiros em 2013, disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seain/downloads/2014/140124_Estados_e_Municipios.pdf. Acesso aos: 11/01/2014.

profissionalismo de seus assessores, coordenadores, diretores ou secretários e suas equipes.

Cumprе salientar que, nessa equação, a variável “profissionalismo” é mais importante que a própria variável “partido político”. Significa dizer que há atuação mais ou menos intensa independentemente de partido político. Ainda que alguns partidos políticos no Brasil já apresentem um grau de internacionalização, com programas de governo e políticas³⁸² voltadas para as Relações Internacionais. Os resultados das ações internacionais dependem muito mais do nível de profissionalismo desenvolvido pelas equipes internacionais formadas e das políticas internacionais criadas, do que do partido político no poder em si³⁸³.

Quando o partido político prevê a internacionalização como elemento fundamental em seu programa de governo, trata-se de um avanço. Traduz-se na previsão da formação de uma área específica voltada para as Relações Internacionais. Mas isso não quer dizer que haverá êxito na área. O sucesso e desenvolvimento alcançados dependerão do profissional, sua qualificação, sua experiência com a gestão pública e seu tino para atuar como um diplomata do local, ou como um paradiplomata. A sensibilidade para as oportunidades e a *expertise* na área são elementos intrínsecos que levam ao êxito profissional em matéria de internacionalização dos entes subnacionais.

4.1.4. Estudos de casos brasileiros de institucionalização e normatização em matéria internacional

O Governo do Estado de São Paulo e o Município de Santos se configuram como objeto de análise de estudos de caso nesta tese por representarem as diferenças sobre a institucionalização, normatização e graus de internacionalização

³⁸² Os partidos políticos no Brasil que mais se destacam por formularem políticas internacionais são o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Democrata (DEM) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

³⁸³ Corrobora com este pensamento a dissertação de mestrado desenvolvida por Izabela Viana de Araujo, “A influência partidária no nível municipal: paradiplomacia na cidade de São Paulo”. Dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo, 2012.

desenvolvidos por ambas as esferas federativas brasileiras, quais sejam: a estadual e a municipal.

O Governo do Estado de São Paulo é um estudo de caso relevante pelo seu poder de articulação, auto-organização e por seu forte movimento de institucionalização das Relações Internacionais internamente. A estrutura atualmente desenvolvida pelo Governo do Estado de São Paulo deixará um legado por estar compilando um arquivo diplomático. A sua preocupação em manter um arquivo diplomático, em criar normas sobre sua atuação e em manter um bom relacionamento com o Itamaraty são elementos interessantes e que vem garantindo êxito em sua atuação.

Já o Município de Santos se destaca pela vertente geográfica, que imprime em sua internacionalização um processo peculiar, concomitante com a internacionalização portuária. Não há como uma cidade portuária internacionalizar-se indiferentemente ao seu porto e Santos avistou essa oportunidade, conforme as linhas que se seguem.

O processo de internacionalização estadual é mais complexo, necessita de uma estrutura mais organizada e um grau de institucionalização mais aprofundado, mais profissionalizado do que o apresentado nos Municípios³⁸⁴. Ocorre que os governos estaduais devem estar preparados para exercer a cooperação internacional descentralizada horizontal e vertical ininterruptamente. Ainda devem estar bem preparados para a recepção de chefes de Estado e de Governo, diretores de grandes companhias internacionais, governadores e prefeitos estrangeiros etc.

Por serem mais raras as visitas deste porte às prefeituras municipais, estas podem comportar burocracias menores. Os cerimoniais internacionais devem atuar em harmonia com seus órgãos internacionais, em ambos os casos. Mas os governos estaduais são aqueles que revelam maior poder de atuação e influência aos investimentos a serem realizados no Estado e nos Municípios, daí a relevância que se dá para a sinergia de uma ampla percepção das oportunidades. Daí a necessidade da *expertise* de um profissional das Relações Internacionais que assuma as responsabilidades do cargo de Assessor ou Secretário Internacional do Governo

³⁸⁴ Apesar de que se deve destacar alguns Municípios muito bem institucionalizados no Brasil, comportando estruturas complexas e com vários funcionários especializados, tais como os Municípios de São Paulo, Porto Alegre, Salvador, Recife e Belo Horizonte, entre outros.

ou do Município. A figura do líder da gestão internacional é central para alavancar o órgão internacional em questão.

4.1.4.a. O Caso do Governo do Estado de São Paulo

O processo de internacionalização Estado de São Paulo teve início no século XIX, de forma espontânea, como consequência da imigração e da abertura do setor privado ao exterior³⁸⁵.

Logo o Estado revelou uma característica que mantém até os dias de hoje: a multiplicidade cultural cultivada pelos diversos povos que abriga, como exemplo, as maiores comunidades italiana, japonesa, portuguesa e libanesa fora dos seus países de origem³⁸⁶. Atualmente há cerca de 150 nacionalidades representadas no Estado de São Paulo.

Segundo informações da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, SEADE, o valor em reais do PIB paulista é R\$ 1.466.977, (um trilhão, quatrocentos e sessenta e seis bilhões e 977 milhões) de reais, segundo os dados de 2012. O Estado é a 19ª maior economia do mundo e a 2ª maior na América do Sul (depois do Brasil). Se comparado com outras regiões, São Paulo é a 9ª região mais rica, só ficando atrás de Estados nos EUA (Califórnia, Texas, Nova York e Flórida), China (Guangdong, Jiangsu e Shandong) e Japão (Tóquio).³⁸⁷

Os primeiros documentos sobre a internacionalização do Estado remontam a irmanamentos, expressão da *cooperação internacional descentralizada horizontal bilateral* com as províncias de Mie (1973), Gunma (1980), Tokushima (1984), Toyama (1985), e Tóquio (1990). O Japão foi o primeiro parceiro internacional do Governo por abrigar a maior comunidade nipônica fora do Japão.

Sobre sua institucionalização, em 1991, o governo instituiu uma a Assessoria Especial de Assuntos Internacionais, com *status* de Secretaria de Estado na gestão

³⁸⁵ Tavares, *op. cit.*, 2012, p. 175.

³⁸⁶ Estima-se que, em 1920, 18% da população do Estado era estrangeira.

³⁸⁷ Tavares, *op.cit.*, 2012, p. 176.

de Luiz Antônio Fleury Filho³⁸⁸. Tal estrutura foi extinta em 1995, no governo Mário Covas. Somente em 2003 as relações internacionais do Estado foram novamente integradas na estrutura do Governo através da criação da Unidade de Assessoramento em Assuntos Internacionais, designada como “Assessoria Especial para Assuntos Internacionais”, na estrutura da Casa Civil, já na primeira gestão de Geraldo Alckmin³⁸⁹. A Assessoria continuou funcionando durante toda a gestão de José Serra.

Em 2008, com o objetivo de dinamizar a componente de investimentos do Estado foi instituída a Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade (Investe SP)³⁹⁰, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia na gestão de José Serra. A agência tem como missão ser a porta de entrada das empresas que pretendem se instalar ou expandir seus empreendimentos no Estado de São Paulo.

No Governo de Geraldo Alckmin, iniciado em 2011, entendeu-se necessário ajustar a estrutura de relações internacionais do Governo de forma a atender e capitalizar a nova demanda internacional. A Assessoria Especial para Assuntos Internacionais passou a atuar a partir de 2011, como o órgão central do governo a coordenar todas as atividades do Estado de São Paulo no exterior, em articulação com as outras Secretarias estaduais e demais órgãos³⁹¹. Atualmente há 26 Secretarias estaduais que podem ser consideradas como internacionalizadas, pois, somando os funcionários de cada secretaria, há cerca de 100 pessoas que trabalham com exclusividade na área internacional.

³⁸⁸ Em novembro do mesmo ano, foi também instituído o Sistema Paulista de Promoção Internacional, objetivando a promoção de um maior grau de inserção da economia paulista no cenário internacional.

³⁸⁹ Ainda em 2003 foi criado o Conselho Estadual de Relações Internacionais e Comércio Exterior (CERICEX), também na gestão Geraldo Alckmin, que tinha por objetivo opinar quanto à adoção, implementação e coordenação de políticas e medidas do Estado de São Paulo relativas ao comércio exterior e relações internacionais. O CERICEX acabou por não preencher a sua vocação, tendo sido extinto em 2010.

³⁹⁰ A InvesteSP ganhou uma posição de destaque como agência de atração de investimentos internacionais. Um dos seus objetivos é tornar-se uma das 25 melhores agências de investimento do mundo até 2020. Desde sua fundação, a agência captou 20 empresas para o Estado, que estão investindo R\$ 10,5 bilhões na construção de suas fábricas e empregando mais de 18 mil trabalhadores. A agência possui 83 projetos em carteira, que contabilizam um potencial de investimento de R\$ 32 bilhões, com capacidade de gerar cerca de 49 mil empregos diretos e 180 mil empregos indiretos.

³⁹¹ Outros órgãos são: a SABESP (que sempre manteve uma atuação internacional vigorosa), CETESB, Companhia Docas de São Sebastião, CPTM, Dersa, Emplasa, IPT, Metrô, Centro Paula Souza, Procuradoria Geral do Estado ou a Corregedoria Geral da Administração.

Cumprir destacar que no início de 2012, o governo adotou o seu plano de governo na área internacional, intitulado “São Paulo no Mundo: Plano de Relações Internacionais 2011-2014”. O plano estabelece 3 objetivos gerais, que delineiam os eixos orientadores das relações internacionais do Governo, 16 prioridades setoriais e 54 metas específicas quantificáveis, definidas por todas as Secretarias estaduais. O plano, preparado ao longo de 9 meses, recebeu importantes subsídios de representantes industriais, do corpo diplomático residente em São Paulo e do Ministério das Relações Exteriores.

Atualmente a estrutura institucional da Assessoria Especial para Assuntos Internacionais compreende uma autoridade principal, que é representada pela figura do Assessor Especial para Assuntos Internacionais, além de várias coordenadorias, tais como a Coordenadoria de Protocolo Internacional, a Coordenadoria de Cooperação Internacional, a Coordenadoria de Eventos Internacionais, a Coordenadoria de Comunicação Internacional e a Coordenadoria de Pesquisa Internacional. No total a Assessoria comporta vinte funcionários dedicados exclusivamente à área internacional.

Tabela 20. Modelo da Assessoria Especial para Assuntos Internacionais do Governo do Estado de São Paulo



Fonte: elaboração própria

Em 2011, o Governo de São Paulo recebeu cerca de 400 delegações estrangeiras. O Governador Geraldo Alckmin recebeu 82 destas autoridades internacionais, incluindo 10 Chefes de Estado e/ou de Governo, vários vice-presidentes de países, presidentes de organizações internacionais, CEOs das maiores empresas mundiais e governadores estaduais.

Atualmente, o Governo mantém acordos ou programas de cooperação ativos com cerca de 30 parceiros estrangeiros (Estados federados, países, organizações internacionais, empresas multinacionais) em tecnologia, meio ambiente, segurança pública, educação, agricultura ou direitos da pessoa com deficiência.

A maioria dos acordos firmados pelo Governo do Estado de São Paulo se caracteriza por não conter conteúdo financeiro, mas podem ou não ter cláusulas obrigacionais. Entretanto, as características próprias dos contratos não estão presentes, ou seja, não se trata de um contrato, mas um acordo, uma vez que nos acordos não há interesses divergentes ou opostos, mas sim interesses comuns e coincidentes.

Assinado o acordo ou convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembleia Legislativa. Finalmente, o extrato (resumo) do acordo deverá ser publicado no Diário Oficial do Estado.

Em 2011 o Governo do Estado de São Paulo assinou 43 acordos internacionais. Em 2012 foram 41 acordos internacionais³⁹² de *cooperação internacional descentralizada horizontal*, ou seja, sem conteúdo financeiro.

Quanto aos acordos de *cooperação internacional descentralizada vertical*, ou seja, de cooperação com conteúdo financeiro, firmados pelo Governo do Estado de São Paulo, passam por um procedimento interno específico, já consolidado na estrutura institucional do governo. Os acordos são encaminhados para a Secretaria da Fazenda onde passam a ser geridos pelo órgão intitulado “Grupo de Captação de

³⁹² De acordo com os Relatórios de Atividades da Assessoria Internacional para Assuntos Internacionais do Exercício de 2011 e 2012 entregues à Casa Civil do Governo do Estado de São Paulo.

Recursos” criado pelo Decreto nº 33.609, de 8 de agosto de 1991, que concebeu a Coordenadoria de Crédito e do Patrimônio, na Secretaria Estadual da Fazenda. A partir daí há o encaminhamento específico para o governo federal.

Em 2011, o Governo do Estado de São Paulo firmou 2 convênios com conteúdo financeiro, um deles versando sobre preservação ambiental na Região Metropolitana da Baixada Santista firmado com a Japan International Cooperation Agency, JICA, e outro sobre a recuperação do Rio Tietê, firmado com o BID. Em 2012, também concluiu 2 acordos, um acordo sobre energia com a JICA e um acordo sobre o Rodoanel Trecho Norte com o BID³⁹³.

Em 2011 o Governo do Estado de São Paulo organizou 21 eventos, incluindo dois Fóruns (dedicados a investimentos e meio ambiente/biodiversidade).

Na atuação da *cooperação internacional descentralizada horizontal multilateral*, o Estado participa de diversas redes de regiões e fóruns, tais como a Cúpula de Líderes Regionais, Metropolis, Urban Age, Fórum de Regiões Mundiais, Organização das Regiões Unidas (FOGAR), Rede de Governos Regionais para o Desenvolvimento Sustentável (*nrg4SD*), *Grupo do Clima*, *Conselho Mundial da Água*, Governos Locais pela Sustentabilidade (ICLEI), Associação Latino-Americana de Metrô e Subterrâneos, Associação Internacional do Transporte Público, Comitê de Metrô do Imperial College de Londres e *Rede Mercocidades* (como membro observador).

A *Constituição Estadual de São Paulo*, promulgada em 5 de outubro de 1989, estabelece em seu Título VI, a partir do Artigo 177, todas as suas competências, por temas, quais sejam: a promoção do desenvolvimento econômico, do desenvolvimento urbano, do desenvolvimento agrícola; a proteção do meio ambiente e dos recursos naturais; o saneamento básico; a garantia de prestação de serviços públicos, como segurança social, saúde, educação, cultura, esportes, lazer; o fomento à ciência e tecnologia e o acesso à informação; a garantia de defesa do consumidor, da proteção de direitos da família, do adolescente, do idoso e dos portadores de deficiências, bem como dos índios.

³⁹³ De acordo com os Informes de 2011 e 2012 emanados pelo Grupo de Captação de Recursos da Secretaria da Fazenda.

Eis o teor dos acordos e convênios de cooperação celebrados pelo governo do Estado de São Paulo, sejam estes celebrados com contrapartes nacionais ou estrangeiras, em território nacional ou estrangeiro. O escopo do acordo sempre se refere às competências estritas concernentes ao governo estadual, conforme reza sua Constituição Estadual.

O Plano “*São Paulo no Mundo: Plano de Relações Internacionais 2011-2014*” representa, efetivamente, um grande avanço nacional em matéria de internacionalização dos entes federativos. Em São Paulo ele supre, em parte, o déficit normativo a respeito da internacionalização, limitando-se, contudo, a apenas um mandato. Nesse sentido, uma lei estadual que perdurasse no tempo seria mais significativa, assim como a inserção da norma em nível constitucional estadual. Por ora, o referido Plano estadual serve como uma referência normativa e um alento em meio ao exacerbado déficit normativo existente sobre a matéria.

Atualmente, os Convênios, tanto nacionais quanto internacionais, celebrados pelo Governo do Estado de São Paulo são regidos por um Decreto sobre Convênios, de 1996, cujo artigo 6º dispõe o seguinte:³⁹⁴

Artigo 6º - A celebração de convênio com Estado estrangeiro ou organização internacional deverá ser precedida de consulta à União, por intermédio do Ministério das Relações Exteriores, pautando-se o Estado de São Paulo nos estritos termos do que vier a ser estabelecido pelo Itamaraty, no uso da competência que lhe é própria (artigo 21, inciso I da Constituição Federal).

Como se pode depreender de sua redação, o artigo encontra-se defasado, por não proporcionar a devida autonomia ao Estado de São Paulo e por não ser condizente com a dinâmica da paradiplomacia contemporânea. Nesse sentido, caberia ao Estado de São Paulo alterar a redação do referido artigo, a fim de contemplar em sua redação os tipos de atos comumente emanados pelo Governo do Estado de São Paulo. Ainda, a nova redação do artigo poderia prever a distinção entre dois tipos bem específicos de convênios internacionais, aqueles com e aqueles sem conteúdo financeiro, acompanhados de seus respectivos embasamentos legais, que justificam a necessidade ou não de consulta prévia à União.

³⁹⁴ Trata-se do Decreto nº 40.722 de 20 de março de 1996, editado pelo Governador Mário Covas.

O embate em relação à consulta à União se dá em duas direções: tanto em relação aos convênios sem conteúdo financeiro, que se regem, em primeiro plano pela autonomia dos entes da federação e posteriormente pelas competências constitucionais, de suas constituições estaduais e de leis específicas que regulamentam sua atuação internacional; quanto aos convênios com conteúdo financeiro, que, conforme a especificidade desta matéria, devem ser dirigidos ao Ministério da Fazenda e do Planejamento e não, obrigatoriamente, ao Ministério de Relações Exteriores, como já foi exposto.

Portanto, uma nova redação para tal dispositivo foi proposta pela autora da seguinte forma:

Artigo 6º - A celebração de convênio, acordo de cooperação, memorando de entendimentos ou protocolos de intenções pelo Governo do Estado de São Paulo com contrapartes estrangeiras, instituições internacionais, Estados ou organizações internacionais deverá ser precedida de consulta à União, quando dispuser sobre conteúdo financeiro, com fulcro nos artigos 49, I e 52, V da Constituição da República, e do artigo 32 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Ainda, no sentido de sanar o referido déficit normativo existente no plano estadual, a referida autora, enquanto Coordenadora de Pesquisa, atuante na Assessoria Especial para Assuntos Internacionais do Governo do Estado de São Paulo, elaborou uma Nota Interpretativa que foi enviada como uma consulta à AFEPA³⁹⁵ e encaminhada à Consultoria Jurídica do Itamaraty.

A referida consulta³⁹⁶ tratava dos temas referentes à criação de um Decreto para regulamentar as Relações Internacionais do Estado, sanando assim o déficit normativo estadual. Também, tratava de questionar a possibilidade de não haver a necessidade de consulta ao Itamaraty quando se tratasse de atos internacionais celebrados pelo ente federativo. Todas as respostas³⁹⁷ foram positivas, no sentido de que o Estado poderia criar um Decreto e que não há, realmente, a necessidade de consulta ao Itamaraty.

³⁹⁵ A Nota-interpretativa foi enviada pela Assessoria Especial para Assuntos Internacionais no dia 22 de abril de 2013 à AFEPA.

³⁹⁶ Não pode ser publicada por se tratar de correspondência restrita, estabelecida entre o Itamaraty e a Assessoria Especial para Assuntos Internacionais do Governo do Estado de São Paulo.

³⁹⁷ A resposta da AFEPA de nº 00097 foi encaminhada via correio eletrônico no dia 18 de julho de 2013.

Em decorrência da resposta da referida Nota Interpretativa, o Governo do Estado de São Paulo iniciou a redação do Decreto que irá regulamentar as suas Relações Internacionais³⁹⁸.

Quanto à propositura final da nota interpretativa, a respeito de uma normativa federal sobre o tema, a resposta não foi muito clara, mas em seguida, a Sub-chefia de Assuntos Federativos da Presidência da República acenou propondo um Decreto Federal durante a III Reunião da Cooperação Internacional Descentralizada³⁹⁹. Coincidência ou não, fato é que o tema toma proporções maiores e necessita de regulamentação.

4.1.4.b. O Caso do Município de Santos/SP

O Município de Santos destaca-se por ser pioneiro no Brasil⁴⁰⁰ no que se refere a criar e manter um órgão exclusivo para atender aos temas de caráter portuário em sua administração. Trata-se da Secretaria de Assuntos Portuários e Marítimos, SEPORT⁴⁰¹, criada pela Lei Complementar nº 542 de 27 de setembro de 2005⁴⁰². A

³⁹⁸ Esta autora redigiu a 1ª versão do referido decreto, que serviu de base para as sugestões de alterações oferecidas por todas as Secretarias de Estado e pela Secretaria de Assuntos Jurídicos do Governo.

³⁹⁹ Reunião realizada dia 21 de agosto de 2013, em Brasília.

⁴⁰⁰ Há um rol de cidades portuárias que mantém somente uma estrutura para as Relações Internacionais, tais como: Vitória (assessoria de RI); Salvador (assessoria de RI); Recife (secretaria de gestão estratégica e RI) e Porto Alegre (InovaPOA é a secretaria de Inovação e Tecnologia que substitui a Secretaria de Captação de Recursos e Investimentos, incorporando-a em sua estrutura, ampliando-a). O destaque se dá em relação à cidade do Rio de Janeiro que criou uma Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento em 2009 para cuidar, dentre outros temas, do projeto *Porto Maravilha*, cujo objetivo é o desenvolvimento e revitalização da região portuária da cidade, compondo o plano de adequação da cidade do Rio de Janeiro para os jogos da Copa do Mundo em 2014 e para os jogos Olímpicos em 2016. Outras cidades portuárias brasileiras não mantêm qualquer órgão específico em matéria portuária ou internacional que as conecte aos seus portos. São elas: Natal, Suape, Paranaguá, Ilhéus, Itajaí, São Sebastião e São Francisco do Sul.

⁴⁰¹ Criadas na gestão do Prefeito João Paulo Tavares Papa – PMDB (2004-2008). Disponível em <http://www.santos.sp.gov.br/nsantos/index.php/orgaos-e-entidades/secretarias/assuntos-portuarios-e-maritimos>. Acesso aos 23 set. 2010.

⁴⁰² A secretaria passa a funcionar oficialmente desde outubro de 2005, logo após a sua criação, sob os auspícios do Secretário Municipal Sérgio Paulo Perrucci de Aquino. Além de dominar a temática portuária com excelência, valorizou deveras os benefícios da cooperação internacional em prol do desenvolvimento local. Justamente por sua especialidade e inovação na criação e implantação da secretaria, participou de vários seminários internacionais e viagens de negócios, desde o início de sua gestão. Ressalte-se que todos os seminários e viagens de negócios tiveram o apoio técnico da assessoria internacional geral e, depois de criada, da assessoria internacional da Seport, tanto para

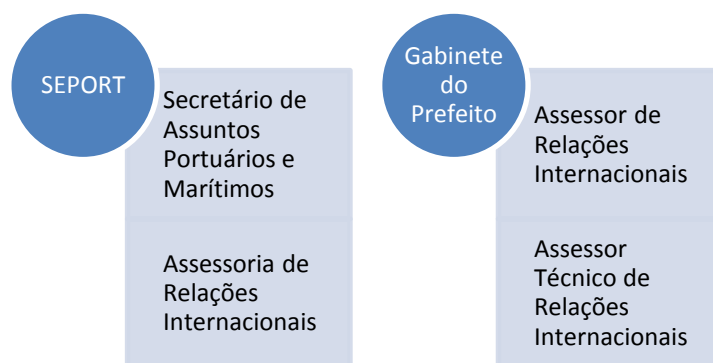
mesma Lei criou também a Assessoria de Relações Internacionais para a cidade, permitindo assim que ambos os órgãos convergissem e trabalhassem para a internacionalização deste Município.

Como exemplo de atuação internacional de uma cidade portuária brasileira em franco processo de internacionalização, cumpre citar as atividades com viés internacional viabilizadas pela assessoria internacional da SEPORT, que podem ser também chamadas de “paradiplomacia portuária”⁴⁰³.

A assessoria internacional da SEPORT passa a funcionar em janeiro de 2008, compondo sua estrutura orgânica interna. O que propiciou a instalação de uma assessoria específica na SEPORT, à época de sua criação, foi a demanda de trabalhos técnicos à Assessoria de Relações Internacionais geral, posteriormente sucedida por uma Coordenadoria por meio da Lei Complementar nº 667/2009. Esta Coordenadoria localiza-se no paço municipal e vincula-se ao gabinete do prefeito municipal. Conceitua-se, assim, a assessoria internacional da SEPORT como uma assessoria derivada da assessoria geral ou originária ou mesmo como uma assessoria internacional especializada.

Pode-se avaliar que ambas seguem o mesmo modelo de institucionalização simplificada, conforme segue:

Tabela 21. Modelos de institucionalização da área internacional do Município de Santos



Fonte: elaboração própria

elaboração do material e tradução de documentação, quanto elaboração de programação, contatos com consulados internacionais e serviço de cerimonial internacional.

⁴⁰³ Marcela Garcia Fonseca, “A diplomacia portuária de Santos”, *in: Porto e Relações Internacionais*. nº 98, ano 36. Santos: Leopoldianum, jan-abr/2010, p. 29-44.

Outras secretarias do Município também mantiveram, à época desta análise (2005-2009), relações internacionais específicas. Contudo, a SEPORT revelou-se a secretaria mais internacionalizada do Município, justamente pela vocação internacional histórica dos temas portuários.

Conforme o Relatório sobre as Relações Internacionais de Santos,⁴⁰⁴ as secretarias municipais de Santos que mantêm Relações Internacionais são:

Tabela 22. Órgãos e projetos de atuação internacional do Município de Santos

Secretaria de Ação Social	Participação no Programa Chile Solidário;
Secretaria de Educação	Projeto de Cooperação com a cidade de Barcelona e participação na Rede Associação Internacional de Cidades Educadoras (AICE);
Secretaria de Comunicação	Envio de notícias para a imprensa internacional e divulgação das relações internacionais de Santos para a imprensa regional e nacional; Criação de material internacional (vídeos, página eletrônica, material impresso);
Secretaria de Governo	Captação de Recursos e Investimentos junto a governos internacionais (Japão, França) e Captação de Recursos junto a Organizações Internacionais (Banco Mundial – BIRD; Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID) e Captação de Recursos junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDES;
Secretaria de Meio Ambiente	Participação em eventos internacionais (Seminário WPPC C40);
Secretaria de Esportes	Promoção de Competições Internacionais;
Secretaria de Planejamento	Atuação junto à ADEFRANCE para obtenção de um projeto internacional de planejamento estratégico das áreas portuárias da cidade, e
Secretaria de Turismo	Participação em Feiras Internacionais de Turismo, Produção de Material Multilíngue para a Cidade e Implementação do Projeto de Placas Turísticas em Inglês e participação no Projeto de Incremento da Linha Turística do Bonde ⁴⁰⁵ .

Fonte: elaboração própria

⁴⁰⁴ Marcela Garcia Fonseca, “Relatório sobre as Relações Internacionais de Santos”. Prefeitura de Santos/SEPORT (circulação interna). Setembro de 2008.

⁴⁰⁵ A Seport, através de sua assessoria internacional coordenou o processo de transporte dos bondes doados a Santos, para compor o Museu Internacional do Bonde. Para tanto coordenou as reuniões periódicas com todas as partes envolvidas no transporte dos bondes doados, quais sejam: pelo poder público, e pela iniciativa privada Rodrimar, que financiou o transporte marítimo dos bondes. Além disso, a assessoria internacional da Seport realizou as versões dos Contratos de doação, todos os procedimentos jurídicos junto à prefeitura, o contato com agentes marítimos em Santos e na Itália e o auxílio para a obtenção da Licença de Importação dos referidos bondes. Ao mesmo tempo, a assessoria coordenou a missão italiana, realizando todos os contatos com o Consulado em Milão, com a empresa doadora dos bondes, a Câmara de Comércio de Turim e Prefeitura de Turim.

Tal diagnóstico pode contribuir para um estudo específico sobre o nível de internacionalização das cidades em que a institucionalização voltada às ações externas dos órgãos municipais seja um fator específico de análise.

A SEPORT, portanto, pode ser considerada como o único modelo institucionalizado que pratica a paradiplomacia portuária no Brasil. Trata-se de um modelo incipiente, que ainda carece de departamentos técnicos específicos e maior autonomia, mas revela-se um órgão muito ativo, daí suas ações, conforme a enumeração não exaustiva das atividades realizadas. Ela gerencia os grandes planos de ação sobre o estabelecimento de uma relação entre o porto e a cidade, dentre eles: o incremento da atividade portuária e a atualização e cursos e intercâmbios de aperfeiçoamento para o trabalhador portuário; a revitalização das interfaces Porto-Cidade (inserindo-se o Programa de Revitalização dos Armazéns de 1 a 8, também chamado Marina Porto de Santos) e toda sorte de temas relacionados com os impactos do porto sobre a cidade e da cidade sobre o porto.

Para atingir seus objetivos, esta Secretaria Municipal participa e desenvolve atividades com o Porto, além de organizar seminários em nível local, regional e internacional e participar de seminários para divulgar o trabalho desenvolvido em Santos, com objetivo de captar recursos públicos para a cidade e divulgar a cidade portuária internacionalmente.

Como secretaria que detém o maior índice de atividades internacionais no Município, demanda uma classificação compatível com a classificação utilizada para as ações externas de cidades. Para tanto, segue-se a mesma tipologia já utilizada, agora adequada aos moldes da cooperação internacional. Assim, inicia-se com a cooperação horizontal para depois analisar-se a cooperação vertical.

Como *cooperação internacional descentralizada horizontal bilateral*, pode-se citar os acordos de cooperação técnica. Trata-se de acordos específicos, que, no caso da cidade de Santos, tem o condão de aproximar duas cidades portuárias sobre questões desta ordem.

Percebe-se que todas as cidades que mantêm acordos de cooperação técnica com Santos são cidades portuárias, dentre elas: Barcelona (05/10/1989)⁴⁰⁶; Iquique (14/10/2005); Rotterdam (23/09/2006) e Qinhuangdao (11/10/2006). Dentre essas, o estreitamento das relações paradiplomáticas portuárias se tornou proeminente com Rotterdam, justamente por haver um consulado-honorário muito ativo e participativo dos Países Baixos⁴⁰⁷ em Santos, que trabalha para a aproximação política e de oportunidades de investimentos para ambas as cidades.

Como já se ressaltou nesta tese, em termos de acordos de cooperação realizadas por entes subnacionais, as cooperações técnicas específicas são consideradas muito mais efetivas que os irmanamentos.

Sob o mesmo escopo da cooperação internacional descentralizada horizontal bilateral, lista-se as cidades-irmãs, que, em sua maioria, são cidades portuárias. Com exceção de quatro delas: Coimbra (22/05/1980), Ansião (23/10/1996), Arouca (07/03/2001) e Fernando de la Mora (26/10/2011)⁴⁰⁸. Todas as outras cidades-irmãs de Santos são cidades portuárias. São elas: Shimonoseki (06/10/1971), Nagasaki (06/07/1972), Trieste (13/03/1978), Funchal (27/10/1988), Ushuaia (22/09/1994), Havana (10/09/1995), Taizhou (18/10/1996), Ningbo (08/01/2000), Constanta (07/09/2001), Ulsan (03/06/2002), Colón (07/11/2006), Cádiz (12/01/2010) e Callao (05/09/2013).

Sobre a *cooperação internacional descentralizada horizontal multilateral*, muitas ações foram executadas. A parceria com o Porto da Antuérpia é resultado de um acordo de cooperação internacional descentralizada horizontal multilateral. Composto

⁴⁰⁶ As datas referem-se às datas de assinatura dos acordos de cooperação.

⁴⁰⁷ Conferir todos os consulados de Santos na página eletrônica da Assessoria de Relações Internacionais da Prefeitura de Santos: <http://www.santos.sp.gov.br/relacoesinternacionais/consulados.php>. Acesso em: 20/05/2008. Tal catalogação é parte da idealização, criação e manutenção de um endereço eletrônico exclusivo de Relações Internacionais, elaborado pela Assessoria de Relações Internacionais da prefeitura. Entrou em funcionamento em 2007 proporcionando a divulgação das atividades implementadas perante a sociedade, através dos seguintes ícones: Apresentação, Centenário da Imigração Japonesa no Brasil, Programas Alegria Centro e Marina Porto de Santos, Cidades-Irmãs, Cidades Cooperadas, Seminários Internacionais, Redes de Cidades, Programas Internacionais, Museu Internacional do Bonde, Programa de Estágios, Consulados em Santos, Artigos, Contatos, *English Version*, além das notícias relacionadas. O presente sítio eletrônico atualmente carece de atualização e de uma reformulação em suas classificações e conteúdo.

⁴⁰⁸ Neste caso recente, resta evidente que as cidades de Santos e Fernando de la Mora deveriam ter estabelecido um Acordo de Cooperação Técnica em matéria de Administração Pública e não um irmanamento.

originariamente por vários atores, o acordo foi celebrado em 30/03/2007 pelas seguintes partes: Prefeitura de Santos; Porto da Antuérpia (Bélgica), mais especificamente com seu Centro de Excelência denominado Antwerp/Flanders Port Training Center (APEC); Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP); Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP); Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e Sindicato das Entidades Mantenedoras de Ensino Superior do Estado de São Paulo (SEMESP).

O desenvolvimento deste acordo de cooperação técnica proporcionou a criação do Centro de Excelência Portuária de Santos, CENEP, que tem por objetivo o aperfeiçoamento dos trabalhadores portuários. Trata-se de uma ação inovadora para a qualificação do trabalhador portuário no mercado de trabalho, que passa por um processo de revolução tecnológica. O destaque deste acordo se revela pela capacidade de coordenação - pela SEPORT⁴⁰⁹ - entre os diversos atores da cidade e dos portos sobre uma mesma causa.

Originalmente a cooperação internacional descentralizada horizontal multilateral refere-se especificamente sobre a participação em Redes de Cidades. As redes em que Santos mantém tal atividade são as seguintes: Association International Villes & Ports (AIVP)⁴¹⁰, Rede URBAL⁴¹¹, Rede Mercocidades⁴¹², C40 Cities⁴¹³ e Associação Internacional de Cidades Educadoras (AICE)⁴¹⁴.

Acentua-se a participação de Santos na Rede AIVP, que abarca especificamente o relacionamento entre portos e cidades portuárias. O Município participa de seus seminários internacionais e prima pelo intercâmbio de documentação oficial sobre

⁴⁰⁹ A assessoria internacional da Seport manteve contato direto com o Consulado da Bélgica em São Paulo, bem como com o Porto da Antuérpia.

⁴¹⁰ Trata-se da *Association Internationale Villes et Ports*, disponível em: www.aivp.org. Acesso em: 20/05/2009.

⁴¹¹ Disponível em: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index_en.htm. Acesso em: 20/05/2009.

⁴¹² Santos participa da Rede Mercocidades desde 2005. Disponível em: <http://www.mercocidades.org/index.php?module=htmlpages&func=display&pid=8>. Acesso em: 20/05/2009.

⁴¹³ Santos ainda não é cidade-parte ou afiliada da rede C40 (Disponível em: <http://www.c40cities.org/> Acesso em: 20/05/2009), mas a cidade e o porto de Santos participaram do seminário internacional World Ports Climate Conference sob os auspícios do Porto de Rotterdam e da C40 Fundação Clinton. Para tanto, estabeleceu-se, através da assessoria internacional da Seport, contato direto com o Porto de Rotterdam e com a C40, bem como com o consulado honorário dos Países Baixos em Santos, conforme já se salientou.

⁴¹⁴ Disponível em: <http://w10.bcn.es/APPS/eduportal/pubPortadaAc.do> Acesso em: 20/05/2009.

revitalização portuária⁴¹⁵. Ainda, sobre o mote da revitalização portuária, destaca-se a documentação produzida no seio da Rede Urbal sobre Revitalização de Áreas Históricas e Portuárias⁴¹⁶.

Sobre a *cooperação internacional descentralizada vertical*, pode-se afirmar que a Seport participa em vários tipos de atividades que podem se enquadrar nesta classificação. Todas elas pressupõem um viés hierárquico, ou seja, em que uma das partes oferece suporte financeiro, técnico, operacional e a outra parte recebe o auxílio técnico-financeiro e implementa o plano de ação.

Ainda, pode-se enquadrar como cooperação vertical a parceria que a cidade estabelece com vários órgãos privados para a realização de seminários em nível internacional que tenham como prerrogativa captar investimentos privados para a cidade. Assim, comitivas de negócios em nível internacional, que mesclam a participação de agentes públicos e privados em missões de diplomacia empresarial-portuária, são comuns e já compõem o calendário oficial da Seport⁴¹⁷. Também é comum a participação em comitivas internacionais do poder público e missões internacionais específicas organizadas pela Secretaria Especial de Portos⁴¹⁸ do governo federal.

Além disso, pode-se afirmar que a cooperação internacional descentralizada vertical conclui-se após o cumprimento de um *iter* composto pela vontade dos portos e cidades em estabelecer um intercâmbio de ideias, e a constância no contato e interesse mútuos. Tal caminho geralmente tem início com a visita de

⁴¹⁵ Trata-se de material específico: Planejar a Cidade com o Porto, que foi vertido para o português pela assessoria internacional da Seport.

⁴¹⁶ Trata-se do Guia de Boas Práticas da Rede UrbAL sobre as estratégias de transformação de áreas portuárias urbanas abandonadas em espaços comuns, entre a cidade e o porto: Programa UrbAL, rede nº7 projeto financiado pela comissão europeia e coordenado pela cidade de Marseille. Também foi vertido para o português pela assessoria internacional da Seport.

⁴¹⁷ Como um exemplo paradigmático, o Seminário internacional Santos Export (Disponível em: <http://www.unaeventos.com.br/forumsantosexport/2010/index.php> Acesso em: 20/05/2009) que ocorre há oito anos na cidade de Santos, este ano (2010), extraordinariamente se deu em Brasília. Após o seminário no Brasil, compõe-se uma delegação de empresários e políticos para uma missão que compreende visita técnica a vários portos de um determinado país, além de palestras e rodada de negócios.

⁴¹⁸ Disponível em: <http://www.portosdobrasil.gov.br/>. Acesso em: 23/09/2010.

representantes de portos internacionais ao porto e ao Município, no caso de Santos, bem como às empresas portuárias de interesse⁴¹⁹.

Para concluir, pode-se afirmar que a Seport é um modelo de institucionalização de paradiplomacia portuária. Durante o Congresso da Associação Brasileira de Municípios Portuários ABMP, ocorrido em agosto de 2009, a cidade de Santos propôs uma Carta⁴²⁰ assinada por vários Municípios portuários que expõe a necessidade de as autoridades portuárias firmarem convênios com as cidades portuárias. Ainda, reiterou-se a necessidade da existência de um órgão nas cidades portuárias, que cuide especificamente dos temas portuários e deste relacionamento com as autoridades portuárias locais. Além de inúmeras referências internacionais no documento, ele sugere, especificamente: em seu item “i”, a maior participação da cidade na gestão portuária e, em seu item “1”, ressalta a pertinência da participação da administração local nas decisões da administração portuária, pois: “Mundialmente, os portos com melhores resultados operacionais e com resultados sociais e econômicos locais contam com a participação ou administração total do Município”.

Trata-se de um compromisso assumido pelos Municípios portuários brasileiros de instaurar órgãos institucionalizando o diálogo entre a autoridade portuária e o Município, essenciais na luta para diminuir os entraves físicos da cidade e viabilizar soluções logísticas próprias da tecnicidade portuária⁴²¹.

As cidades portuárias brasileiras já contam com o modelo de Santos para ser seguido e aperfeiçoado. A receita alia vontade política à *expertise* técnica na institucionalização de órgãos capazes de coordenar a internacionalização inerente

⁴¹⁹ Tal como a visita dos dirigentes do Porto de Saint Jonh (Canadá) aos 17 de abril de 2008. A delegação visitou empresas privadas de interesse e agentes públicos, como CODESP e a prefeitura municipal. Ainda a título de exemplo, elenca-se a recepção de delegação norte-americana aos 29 de setembro de 2008 e a recepção de delegação belga aos 5 de março de 2009.

⁴²⁰ Trata-se da Carta de Santos. Disponível em: http://www.santos.sp.gov.br/hotsites/cnmp09/docs/carta_stos09.pdf. Acesso em: 23/09/2010.

⁴²¹ O Conselho de Autoridade Portuária – CAP, previsto no artigo 30 da lei dos portos, é um espaço democrático de fortalecimento do debate sobre os temas portuários que envolve a participação da sociedade civil organizada, como trabalhadores e usuários (empresas, terminais retroportuários), representantes do governo federal, do Estado e do Município, bem como da iniciativa privada, como armadores e operadores portuários.

às cidades portuárias brasileiras, bem como o relacionamento entre a cidade e o porto local⁴²².

4.2. A ESTRUTURA INSTITUCIONAL EM NÍVEL FEDERAL PARA PARTICIPAÇÃO DOS ENTES SUBNACIONAIS NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

4.2.1. Considerações acerca da estrutura institucional e processo decisório da Política Externa Brasileira

Um estudo sobre as normas que orientam o funcionamento de cada um dos órgãos do Poder Executivo federal permite constatar que 56,7% dos órgãos federais tem alguma competência relacionada ao tema internacional, enquanto 43% dispõem de atribuições para representar o país em foros e negociações internacionais⁴²³. Isto significa que uma parte importante da burocracia federal está autorizada a desenvolver uma agenda internacional graças a uma competência originária em matéria internacional.

Assim, quase todos os Ministérios possuem secretarias ou assessorias em assuntos internacionais, em geral vinculados diretamente aos seus Ministros. Se produz, portanto, uma ruptura em relação à exclusividade reinante anteriormente do MRE em matéria de política externa, como consequência de um processo crescente de descentralização (ou horizontalidade) das Relações Internacionais no Brasil. No mesmo sentido, constata-se um aumento da “porosidade institucional”⁴²⁴ do Itamaraty, com a diminuição de seu isolamento ou “insulamento” institucional no

⁴²² Para um estudo mais aprofundado sobre a diplomacia portuária realizada pelo Porto de Santos, vide Marcela Garcia Fonseca, “A diplomacia portuária de Santos”, *in: Porto e Relações Internacionais*, nº 98, ano 36. Santos: Leopoldianum, jan-abr/2010, p. 29-44.

⁴²³ Michelle Raton Sanchez Badin; Cassio Luiz de França, “A inserção internacional do poder executivo federal brasileiro”. *in: Análises e propostas*. Nº 40, São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung, 2010. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/07917.pdf>. Acesso em: 28/08/2011.

⁴²⁴ Ariane Roder Figueira, “Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores”, *in: Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 53, nº 2. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2010, p. 18.

processo decisório, que passa a levar em consideração novas redes políticas que se formam para tentar influenciar o processo de elaboração da política externa brasileira⁴²⁵.

Esta porosidade também pode ser constatada hodiernamente na dispersão de cargos ocupados por diplomatas de carreira nas assessorias internacionais dos Ministérios e outros órgãos, tais como os escritórios regionais, garantindo um tipo de controle corporativo da ação desses órgãos no exterior.

O país conta, igualmente, com uma Assessoria Especial da Presidência da República⁴²⁶, a quem compete assistir direta e imediatamente à Presidenta no desempenho de suas atribuições e, especialmente, realizar estudos e contatos em assuntos que subsidiem a coordenação de ações no seio do governo. Colabora igualmente na correspondência e nas viagens presidenciais. Também deve encaminhar e processar proposições e expedientes da área diplomática em tramitação na Presidência da República. O assessor atual, Marco Aurélio Garcia, conhecido como Assessor Especial para Assuntos Internacionais da Presidência ou como Assessor-Chefe da Assessoria Especial, ocupou este posto durante os dois mandatos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, período no qual teve grande influência na política externa.⁴²⁷ Conselheiro pessoal do Presidente, Garcia manteve uma presença constante nos meios de comunicação e exerceu uma função de mediação em diversos temas de interesse do Brasil, particularmente no tangente às relações com a América do Sul.

O poder legislativo federal brasileiro (Congresso Nacional) é bicameral, eleito por sufrágio universal obrigatório, e composto pela Câmara de Deputados (representantes dos cidadãos) e pelo Senado Federal (representante dos Estados). O Parlamento brasileiro não tem uma tradição de grande interesse ou participação nas Relações Internacionais do país. O domínio do Executivo nas questões

⁴²⁵ Ver também Elaini Cristina Gonzaga da Silva; Priscila Spécie e Denise Vitale. "Um novo arranjo institucional para a política externa brasileira" *in: Textos para discussão CEPAL-IPEA*, LC/BRS/R.229, 2010.

⁴²⁶ Segundo o Art. 13 da Lei 10.683 de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.

⁴²⁷ Ver, por exemplo, o artigo do próprio Marco Aurélio Garcia "O lugar do Brasil no mundo - A política externa em um momento de transição", *in: Brasil, entre o passado e o futuro*. Emir Sader e Marco Aurélio Garcia (orgs.). São Paulo: Boitempo, 2010.

internacionais é uma das principais características dos regimes presidenciais, não apenas na política externa, mas em outras políticas públicas⁴²⁸. Não obstante, o Congresso Nacional possui competências relevantes em matéria internacional.

A principal entre essas atribuições é a de aprovar os tratados firmados pelo Presidente da República quando esses acordos representem compromissos que gerem obrigações relativas ao patrimônio nacional⁴²⁹. Ainda que tal aprovação ocorra posteriormente à conclusão do tratado, ela é condição de vigência da norma no ordenamento jurídico brasileiro. A interpretação do texto constitucional é muito ampla, o que faz com que os acordos multilaterais e bilaterais do Brasil sejam submetidos à aprovação parlamentar. Entretanto, ao longo da história do Brasil, o Parlamento recusou somente seis acordos assinados pelo Poder Executivo – três no século XIX e três no século XX⁴³⁰.

Tal informação não deve conduzir automaticamente à ideia de que haja uma omissão completa do Parlamento nos temas internacionais. Ao contrário, estudos realizados sobre o processo de aprovação de acordos do Mercosul e da fracassada Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) revelam que, quando existe uma convergência de interesses, os parlamentares delegam autoridade ao Executivo, concentrando a sua atenção nos problemas domésticos; mas quando há divergência de interesses, buscam pressionar o Executivo, explicitando sua vontade de participar mais efetivamente do processo decisório, valendo-se principalmente de seus canais informais de diálogo com o governo⁴³¹. Este sistema, baseado no equilíbrio de poder horizontal (relação entre Executivo e Legislativo) gera um problema prático para os entes subnacionais, já que muitos tratados são ratificados em temas de competência local e regional sem sua participação direta.

A institucionalização da paradiplomacia no âmbito do governo federal brasileiro, por meio de seus diversos órgãos tanto no âmbito do Itamaraty, quanto no âmbito da Presidência da República e nos outros ministérios, contribui para o

⁴²⁸ João Augusto de Castro Neves, “O Papel do Legislativo nas Negociações do Mercosul e da ALCA”. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 25, nº 1, janeiro/junho 2003, p. 104.

⁴²⁹ Conforme estabelecido pelo Artigo 49 da Constituição da República.

⁴³⁰ Rodrigo d’Araújo Gabsch, “Aprovação de Tratados Internacionais pelo Brasil”. Brasília: FUNAG, 2010, 87.

⁴³¹ João Augusto de Castro Neves, “O Papel do Legislativo nas Negociações do Mercosul e da ALCA”, in: *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 25, nº 1, janeiro/junho 2003, p. 130-1.

entendimento de que há institucionalização no país sobre o tema, de que há legitimidade para a atuação na área da paradiplomacia e há, ainda que escassas, normas e regulamentos que justificam o incremento de sua ação no país hoje.

4.2.1.a. Assessoria Especial para Assuntos Federativos e Parlamentares

Na estrutura orgânica do Ministério de Relações Exteriores, existe uma Assessoria Especial para Assuntos Federativos e Parlamentares – AFEPA que funciona no Palácio Itamaraty. A estrutura foi concebida já em 1997 como Assessoria de Relações Federativas, vinculada diretamente ao Ministro de Relações Exteriores. Ela passou por transformações e agora é regida pelo Artigo 5º do Decreto nº 7.304/2010. Entre as funções estabelecidas:

Art. 5º À Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares compete:

I - promover a articulação entre o Ministério e o Congresso Nacional e providenciar o atendimento às consultas e aos requerimentos formulados;

II - promover a articulação entre o Ministério e os Governos estaduais e municipais, e as Assembleias estaduais e Câmaras municipais, com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas e providenciar o atendimento às consultas formuladas; e

III - realizar outras atividades determinadas pelo Ministro de Estado. (grifou-se)

A AFEPA é, portanto, o órgão de máxima importância na interlocução entre os entes federativos brasileiros e o Ministério de Relações Exteriores⁴³². Conforme estabelecido no Artigo 5º, inciso II do referido Decreto, a assessoria da AFEPA em relação às eventuais dúvidas ou ao apoio a ser concedido nas iniciativas dos entes federativos, deverá ocorrer, como regra, mediante a formulação de consultas à Assessoria.

A AFEPA, portanto, funciona mediante provocação. Em geral ela não se manifesta se não for provocada, consultada, formalmente. Por outro lado, ela

⁴³² Está à frente da AFEPA o Embaixador Pedro Henrique Lopes Borio. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/o-ministerio/afepa-assessoria-especial-de-assuntos-federativos-e-parlamentares> Acesso em: 23/05/2013.

também pode articular Programas, Concursos, Convênios juntamente com outros Ministérios ou órgãos específicos tais como a Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

Não se constata, contudo, uma participação no processo decisório ou de formulação de política externa entre os objetivos da AFEPA. Nesse sentido há análises que distinguem bem a atuação dos entes federativos brasileiros com qualquer objetivo de influenciar a política externa.

O maior intento dos governos locais, porém, não é influenciar a política externa dos países, mas sim constituir uma rede própria de compromissos e troca de conhecimento com outros governos subnacionais. Quanto maior o número de governos locais compromissados, maior é a capacidade de governança desses atores na agenda internacional⁴³³.

Deste modo, apesar de a AFEPA ser uma espécie de órgão consultivo e de assessoria, é possível afirmar que este é o principal órgão de articulação entre o MRE e os entes federativos brasileiros. Ou seja, a AFEPA é o interlocutor dos entes federativos em nível federal, junto a quem podem expressar suas ambições em relação à determinadas diretrizes da política externa, praticar o lobby e sugerir pautas legislativas benéficas local ou regionalmente. Não é por outro motivo que a mesma assessoria também é a responsável por promover a articulação entre o MRE e o Congresso Nacional, providenciar o atendimento às consultas parlamentares e aos requerimentos formulados pelos parlamentares, ademais de acompanhar o processo dos atos internacionais no Congresso Nacional.

Em sua interlocução com os entes federativos brasileiros, a AFEPA é auxiliada pelos Escritórios de Representação do Itamaraty, localizados em diversos Estados brasileiros, aos quais compete coordenar e apoiar, junto às autoridades locais as ações desenvolvidas pelo Ministério. Trata-se de órgãos descentralizados do Itamaraty chamados de escritórios regionais.

Há 9 escritórios de representação regional, previstos no art. 2º, inciso IV, letra a), do Decreto nº 7.304/2010, estando localizados no Rio de Janeiro (ERERIO); no

⁴³³ Cezário, *op.cit.*, 2011, p. 20.

Rio Grande do Sul (ERESUL); na Região Nordeste (ERENE); em São Paulo (ERESP); no Paraná (EREPAR); em Santa Catarina (ERESC); em Minas Gerais (EREMINAS); na Região Norte (ERENORTE) e na Bahia (EREBAHIA).

A iniciativa do Itamaraty de intensificar o diálogo com os entes federativos brasileiros é uma medida que tem dois sentidos claros. O primeiro é o de proporcionar auxílio em temas de domínio do Ministério. O segundo é o de manter algum controle sobre os atos de ação externa empreendidos pelos entes federativos brasileiros de forma autônoma, evitando a fragmentação da atuação internacional do Brasil.

4.2.1.b. Comitê de Articulação Federativa

A Presidência da República também conta com um órgão específico para seus Assuntos Federativos. Trata-se do Comitê de Articulação Federativa (CAF), composto por representantes dos Municípios, indicados pela Conferência Nacional de Municípios (CNM) e pela Frente Nacional de Prefeitos (FNP).

Segundo a Lei nº 10.683 de 28/05/2003, em seu Art. 33, inciso II, o Comitê é coordenado por uma Sub-chefia de Assuntos Federativos (SAF) da Casa Civil da Presidência da República e entrou em funcionamento em 2005.

Art. 33. São transferidos:

II - da Secretaria-Geral da Presidência da República, a Secretaria de Assuntos Federativos e a Secretaria de Assuntos Parlamentares, para a Casa Civil da Presidência da República, passando a denominar-se, respectivamente, Subchefia de Assuntos Federativos e Subchefia de Assuntos Parlamentares;

Segundo publicado em seu próprio sítio eletrônico⁴³⁴, a SAF que atualmente serve à Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, tem por função:

aproveitar o potencial estratégico da Federação Brasileira no fortalecimento dos Estados e Municípios, articulando suas ações internacionais com a Política Externa do Estado brasileiro e, ao

⁴³⁴ Disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br> Acesso em: 23/05/2013.

mesmo tempo, tornado-a mais acessível ao conjunto da Federação. A Assessoria Internacional fortalece, promove e apoia iniciativas dos Municípios e Estados na área internacional.

As competências específicas da SAF⁴³⁵ são as seguintes⁴³⁶:

- I. Assessorar a Ministra de Estado nos assuntos de sua área de atuação;
- II. Acompanhar a situação social e política dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- III. Acompanhar o desenvolvimento das ações federais no âmbito das unidades da Federação;
- IV. Gerenciar informações, promover estudos e elaborar propostas e recomendações que possibilitem o aperfeiçoamento do pacto federativo;
- V. Subsidiar e estimular a integração das unidades federativas nos planos e programas de iniciativa do Governo Federal;
- VI. Contribuir com os órgãos do Governo Federal nas ações que tenham impacto nas relações federativas;
- VII. Contribuir com os órgãos da Presidência da República na constituição de instrumentos de avaliação permanente da ação governamental junto aos entes federados e à sociedade;
- VIII. Estimular e apoiar processos de cooperação entre os entes federados;
- IX. Subsidiar e apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em suas atividades e projetos de cooperação técnica; e
- X. Realizar outras atividades determinadas pela Ministra de Estado.

Segundo a Secretaria de Relações Institucionais, suas principais atribuições são:

- I. Assessorar a Ministra e a Presidenta nas relações com Governadores e Prefeitos;
- II. Operar as relações de negociações e parcerias com os Prefeitos por meio do Comitê de Articulação Federativa - CAF;
- III. Operar o sistema de atendimento aos Estados e Municípios (Governadores, Prefeitos e Secretários); e
- IV. Pautar no Governo Federal as questões federativas.

Além disso, suas diretrizes gerais se resumem a qualificar as relações com os entes federados; a fortalecer a cooperação federativa e a operar a concertação federativa.

E seus eixos de atuação são os seguintes:

⁴³⁵ A SAF é liderada pelo Subchefe de Assuntos Federativos, Sr. Olavo Noleto Alves e pela Assessora Especial Paula Ravanelli Losada.

⁴³⁶ Disponível em http://www.relacoesinstitucionais.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/assuntos_fed Acesso em: 23/05/2013.

- I. Atendimento Institucional;
- II. Cooperação Federativa:
 - a. Coordenação do Comitê de Assuntos Federativos (CAF);
 - b. Articulação de agendas Compartilhadas;
 - c. Reforma Tributária;
 - d. Reforço da base tributária própria dos entes federados;
 - e. Mediação na construção de Políticas e Programas Federativos; e
 - f. Apoio à difusão e implantação de consórcios públicos.

Sob a perspectiva exclusiva da Cooperação Internacional Federativa, a SAF atua principalmente nos seguintes organismos internacionais: a Rede Interamericana de Alto Nível sobre Descentralização, Governo Local e Participação do Cidadão (RIAD), vinculada à Organização dos Estados Americanos (OEA) e no Foro Consultivo MERCOSUL; além de administrar os temas vinculados à: Cooperação com Regiões Italianas; Políticas de Fronteiras; e Apoio às iniciativas dos Municípios e Estados. A cooperação descentralizada no âmbito do MERCOSUL será analisada a seguir.

4.2.1.c. Ministérios envolvidos na captação de recursos internacionais por entes subnacionais brasileiros

Outros Ministérios atuam junto aos entes federativos brasileiros proporcionando-lhes ajuda na elaboração ou implementação de sua atuação externa. O canal pelo qual os entes federativos buscam apoio federal varia, entre outros fatores, segundo o pertencimento político de seus governantes. Enquanto os partidos políticos que compõem a aliança de governo possuem uma relação mais próxima da Presidência, os demais buscam sua interlocução junto ao Itamaraty ou ao Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio⁴³⁷.

Entre os Ministérios que mais atuam junto aos entes federativos brasileiros estão o Ministério de Planejamento e o Ministério da Fazenda, que cumprem um papel importante nos temas de cooperação descentralizada vertical bilateral. As demandas de captação de investimentos e recursos internacionais são processadas

⁴³⁷ Confederação Nacional dos Municípios. “As Áreas Internacionais dos Municípios Brasileiros: Observatório da Cooperação Descentralizada - etapa 1”. Brasília: CNM, 2011, p. 91.

por estes ministérios, por intermédio de um trâmite específico previsto na Constituição da República e na Lei de Responsabilidade Fiscal⁴³⁸, que estabelece normas sobre finanças públicas orientadas à responsabilidade na gestão fiscal.

O trâmite de uma demanda de financiamento internacional é complexo, envolvendo distintos atores. Tendo início junto ao Ministério de Planejamento, que desempenha um papel fundamental no auxílio para a captação de recursos internacionais. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão⁴³⁹ abriga dois órgãos fundamentais nesse relacionamento com os entes federativos brasileiros. A Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN) é um deles, atuante nas seguintes áreas:

- I. Financiamento externo a projetos e programas dos setores público e privado;
- II. Comércio exterior e negociações internacionais;
- III. Acompanhamento das diretrizes de Organismos Financeiros Internacionais de Desenvolvimento
- IV. Pagamentos a organismos internacionais;
- V. Assessoria internacional.

Especificamente, cabe à SEAIN:

- I. Coordenar operacionalmente todo o processo de negociação para a obtenção de financiamentos externos relativos a projetos pleiteados pelos órgãos ou entidades do setor público com organismos multilaterais e agências bilaterais de crédito;
- II. Acompanhar a execução dos projetos, observando o cumprimento das cláusulas contratuais;
- III. Avaliar a performance da carteira de projetos e, se necessário, recomendar medidas que conduzam a um melhor desempenho da carteira;
- IV. e na qualidade de Secretaria-Executiva da COFIEIX, entre outras incumbências, adotar todas as providências administrativas relativas às atividades da COFIEIX.

O outro órgão do Ministério do Planejamento é a Comissão de Financiamentos Externos (COFIEIX). Trata-se de um órgão colegiado integrante da estrutura organização do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). As atividades da COFIEIX são definidas pelo Decreto nº 3.502 de 12 de junho de 2000.

⁴³⁸ Trata-se da Lei Complementar nº 101 de 04/05/2000.

⁴³⁹ Informações obtidas na própria página eletrônica do MP: <http://www.planejamento.gov.br/>. Acesso em: 23/05/2013.

Art. 2º. A COFIEIX tem por finalidade:

I - identificar, examinar e avaliar pleitos de apoio externo de natureza financeira (reembolsável ou não reembolsável), com vistas à preparação de projetos ou programas de entidades públicas; e

II- examinar e avaliar pleitos relativos a alterações de aspectos técnicos de projetos ou programas em execução com apoio externo de natureza financeira, nos casos em que requeiram modificações nos respectivos instrumentos contratuais, especialmente prorrogações de prazo de desembolso, cancelamentos de saldos, expansões de metas e reformulações dos projetos ou programas.

Resumidamente, segundo o “Manual do Ministério do Planejamento sobre Financiamentos externos: setor público com organismos multilaterais e agências bilaterais de crédito”⁴⁴⁰, os Municípios com mais de 100 mil habitantes podem apresentar uma demanda ao Ministério de Planejamento, que deverá ser analisada e aperfeiçoada pela COFIEIX e pela SEAIN.

A demanda em seguida é submetida à apreciação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda, e à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) conforme o Artigo 32 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, chamada Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação (...)

Com base no parecer da STN e com a credencial da operação junto ao Banco Central do Brasil (BACEN), enviar-se-á a demanda ao Presidente da República para que a transmita ao Senado, que finalmente é quem pode autorizar a operação, como prevê a Constituição Federal, com a devida publicação no Diário Oficial da União.

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

⁴⁴⁰ Ministério do Planejamento. “Manual do Ministério do Planejamento sobre Financiamentos externos: setor público com organismos multilaterais e agências bilaterais de crédito.” Brasília, 2005.

VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;

VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno (grifou-se).

Apesar de todo este trâmite, é necessário destacar que a iniciativa do processo de captação corresponde ao próprio ente federativo, que também é quem firma o contrato internacional como uma das partes contratantes. Os órgãos da União Federal apenas avalizam o contrato.

Sobre este tema, os dados que seguem são de grande relevância para a compreensão da importância do papel dos entes federativos brasileiros no momento de estabelecimento de atos internacionais junto às Organizações Internacionais.

4.2.1.d. Banco Mundial

O Banco Mundial e o Banco Interamericano são as Organizações Internacionais que mais atuam com os entes federativos brasileiros⁴⁴¹. Chama a atenção o nível de interesse dos gestores municipais e estaduais em contratar os empréstimos ou as doações chamadas “a fundo perdido”, com os respectivos bancos. Nesse sentido, as entrevistas realizadas corroboraram em algumas explicações sobre os procedimentos de empréstimos e doações, sobre o papel dos entes federativos brasileiros nessa contratação e também sobre a possibilidade de quebra contratual.

De acordo com Sameh Wahba, chefe do setor de Desenvolvimento Sustentável do Banco Mundial para o Brasil⁴⁴², o papel do chefe do executivo dos entes federativos brasileiros que firmam contratos com o Banco Mundial é um papel de destaque,

⁴⁴¹ Vide tabela descritiva contendo todos os empréstimos (quantias, projetos especificados, e suas referidas agências financiadoras ou bancos) realizados com os entes federativos brasileiros em 2013, disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seain/downloads/2013/130920_Estados_e_Municipios.pdf. Acesso em: 23/05/2013.

⁴⁴² Entrevista realizada pela autora dia 28 de junho de 2011, na cidade de São Paulo, com o Sr. Sameh Wahba, chefe do setor de Desenvolvimento Sustentável do Banco Mundial para o Brasil.

trata-se do papel central do contrato com o Banco Mundial. Sem a firma do prefeito ou do governador do Estado não há contratação com o ente federativo brasileiro. Esta assinatura é, portanto, mais importante que o aval dado pelo governo federal brasileiro. Isso porque aquele que tem a “vontade de contratar”, que é um elemento crucial para o direito dos contratos, é o representante do ente federativo brasileiro, ou seja, o governador ou o prefeito.

Os acordos de captação de recursos públicos realizados com o Banco Mundial sempre são contratos de assistência técnica ou de transferência de tecnologia. Significa que o Banco Mundial se torna um parceiro do ente subnacional com o qual contrata, naquele projeto determinado. Não se trata pura e simplesmente de doações a fundo perdido ou de simples empréstimos. Ainda, as doações “a fundo perdido” sempre são acompanhadas de uma contrapartida do ente subnacional. E a *expertise* do Banco Mundial é o elemento agregador que torna a contratação mais vantajosa.

O escritório do Banco Mundial em Brasília auxilia os entes federativos brasileiros em seus trâmites burocráticos. O Banco sempre acompanha os projetos e as obras *in loco*, através de visitas técnicas para verificar o cumprimento das etapas dos projetos realizados. Segundo Wahba, “é muito raro haver intercorrências graves ou desrespeitos contratuais quanto à utilização e emprego da quantia doada ou emprestada, tais como a não aplicação dos recursos para a finalidade destinada”⁴⁴³. Se houver algo deste gênero, o Banco Mundial não contrata mais com aquele gestor municipal durante o período de seu mandato. Nesse sentido, quem, em tese, fere um contrato com o Banco Mundial, segundo a ótica do próprio Banco, é o ente federativo e não o Estado brasileiro. Eis uma informação relevante e uma análise de valor inestimável para o estudo da responsabilidade internacional aplicada aos entes federativos brasileiros.

⁴⁴³ *Ibid.*

4.2.1.e. Banco Interamericano de Desenvolvimento

Marcia Casseb, especialista em saneamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento no Brasil,⁴⁴⁴ reitera a análise já obtida junto ao Banco Mundial, confirmando os aspectos de legitimidade e autonomia dos entes federativos brasileiros em firmar o contrato com o BID.

O BID destacou, em um primeiro momento, a longa burocracia que envolve os Ministérios do Planejamento e da Fazenda para a consecução da checagem e obtenção das autorizações para a obtenção dos empréstimos. Também destacou a existência de *expertise* do BID em atuar junto aos entes federativos brasileiros. O Banco Interamericano desenvolve projetos em conjunto com os entes subnacionais e atua transferindo a sua tecnologia e *expertise* em matérias específicas. Daí o Banco também trabalhar com equipes técnicas que acompanham os projetos.

Por fim, o BID considera que esse aspecto de acompanhamento de obras e instalações não se verifica como uma possível “ingerência” externa em assuntos internos, justamente por conta da aquiescência do ente federativo brasileiro na contratação do empréstimo e dos serviços prestados e, ainda, pela presença do aval da União, que ratifica tal atuação.

Tal aval é imprescindível em razão do princípio de responsabilidade internacional: em caso de descumprimento contratual, somente a União poderia responder como parte legítima ante um tribunal internacional.

Assim pode-se concluir que, no âmbito do Poder Executivo, os entes federativos brasileiros contam com o governo federal para ajudá-los a desenvolver sua internacionalização quando necessário, mas isso não significa que tenham qualquer influência sobre a formulação da política externa voltada para a cooperação internacional. Na verdade, os entes federativos desenvolvem suas ações internacionais de forma autônoma, majoritariamente voltada para a cooperação internacional, no âmbito de sua competência. Há casos, contudo, que podem ser

⁴⁴⁴ Entrevista realizada pela autora aos 11 de julho de 2011, via telefone, às 16h30, com a Sra. Marcia Casseb, Especialista em Saneamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento no Brasil.

analisados, levando-se em conta certa influência exercida pelos entes federativos sobre a Política Externa Brasileira.

4.2.2. Políticas e ações internacionais paradiplomáticas que incidiram sobre a Política Externa Brasileira

Há algumas políticas e ações internacionais que podem exemplificar a influência da atuação externa dos entes federativos brasileiros na Política Externa Brasileira. Em geral, quando se fala em paradiplomacia no Brasil, sempre restam questionamentos com relação à proximidade e interação com a PEB. Ou seja, (a) a paradiplomacia é fruto da Política Externa, dela decorrendo? (b) A paradiplomacia é autônoma, independente da Política Externa? (c) Segue suas diretrizes? (d) E mais, a paradiplomacia influencia a Política Externa? (e) Tem por objetivo influenciar? Com a seguinte análise dos casos, poder-se-á responder que (d) a paradiplomacia pode vir a influenciar a PEB, não sendo esta a regra, mas a exceção, haja vista que este não é seu propósito ou objetivo (e).

Passando à primeira questão, a paradiplomacia é fruto da PEB (a), porque se trata de diplomacia pública, mas é muito mais fruto do processo de descentralização e democratização do país, bem como, claramente, a paradiplomacia é fruto de sua autonomia (b), em conjunção com os outros fatores acima referidos. Isso porque a paradiplomacia do ente federativo é desperta pelo governo local, que é a autoridade apropriada para dar à luz o órgão internacional, ou esta política de internacionalização do ente federativo. Não há incentivos dos órgãos existentes no governo federal para tal internacionalização. Trata-se de interesse eminentemente do ente federativo. Daí poder-se afirmar que a paradiplomacia não “decorre” da PEB (a).

Ao mesmo tempo, cumpre salientar que a paradiplomacia é autônoma, mas não pode ferir os preceitos constitucionais, como já resta claro nesta tese, e que, portanto, não deve ferir as diretrizes da PEB (c). Significa dizer que os entes federativos brasileiros só poderão estabelecer relações internacionais com seus homólogos ou com os próprios Estados ou OIs com os quais o Brasil mantenha

relações diplomáticas. Significa dizer que *o limite da autonomia dos entes federativos brasileiros é pautado pelas diretrizes da PEB ou pela própria PEB*, ela mesma (c). Justamente por isso, os entes federativos brasileiros não praticam a PEB, seus objetivos são outros, que não os objetivos da PEB (e).

No Brasil, a literatura nutre acepção distinta, pois somente para uma minoria de autores os entes federativos praticam “Relações Internacionais” e não a PEB:

o maior intento dos governos locais, porém, não é influenciar a política externa dos países, mas sim constituir uma rede própria de compromissos e troca de conhecimento com outros governos subnacionais. Quanto maior o número de governos locais compromissados, maior é a capacidade de governança desses atores na agenda internacional⁴⁴⁵.

Neste sentido, na maior parte dos países, “o direito ou a razão ditam a divisão de poderes. Em geral, o governo federal conduz a política externa, enquanto os governos subnacionais focam somente em suas áreas de responsabilidade constitucional. Um complementa o outro”⁴⁴⁶. Em geral, os governos subnacionais percebem a paradiplomacia como “uma maneira de satisfazer as suas próprias necessidades imediatas, e não como uma maneira de influenciar a política global”⁴⁴⁷.

A maior parte da literatura diverge e vê a paradiplomacia como parte da consecução da PEB, como a expressão da PEB. Tanto é assim que alguns autores⁴⁴⁸ utilizam como sinônimo de paradiplomacia a nomenclatura “política externa federativa”. Para estes, a ênfase no conceito que compreende a elaboração e participação na PEB está dada.

Como se pôde depurar, na acepção desta tese a paradiplomacia não depende ou advém da formulação da PEB. A paradiplomacia é autônoma e ocorre de forma independente da União.

⁴⁴⁵ Cezário, *op.cit.*, 2011, p. 20.

⁴⁴⁶ Tavares, *op.cit.*, 2013.

⁴⁴⁷ Embora a autora se utilize da expressão “política externa subnacional” e considere que política externa não se distingue de ação externa, Mônica Salomón, *op.cit.*, 2012, p. 274 e 277.

⁴⁴⁸ Gilberto Rodrigues foi o primeiro a cunhar a expressão no Brasil em seu artigo “Política Externa Federativa” *in: Network*, Rio de Janeiro, Centro de Estudos das Américas, Universidade Cândido Mendes, vol. 7, n.3, Set-Dez, 1998.

Os entes federativos brasileiros pouco se preocupam com os rumos da PEB. Para eles, o mais importante é trazer inovações para seu governo local, fomentar o turismo, os investimentos privados e a ajuda financeira na captação de recursos públicos. Por isso, para esta tese, não se utiliza a nomenclatura “política externa federativa”, por acreditar-se que aquilo que os entes federativos estão realizando não decorre da União, ainda que esta tese tenha se empenhado em mostrar todos os meandros da conexão existente entre a União e seus entes federativos⁴⁴⁹.

Como apresentado anteriormente, esta tese entende por federação a *coexistência de poderes* de esferas diversas, observando-se a partir disso a descentralização política e administrativa.⁴⁵⁰ Dada tal aceção conceitual, passa-se às *políticas e ações internacionais*, que também poderiam ser chamadas de *casos não-jurispcionais*, que impactaram a Política Externa Brasileira.

4.2.2.a. A Política Estadual de Mudanças Climáticas de São Paulo e sua influência na COP 15

Um dos exemplos de políticas ou casos não-jurispcionais que repercutiram na PEB advém do Estado de São Paulo, quando seu governador, José Serra, se antecipou ao governo federal e sancionou uma Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC)⁴⁵¹, preconizando a *redução de 20%* da emissão de gases de efeito estufa até 2020, abrangendo todos os setores da economia do Estado de São Paulo. Os principais pontos positivos da lei foram:

- I. a criação do Conselho Estadual de Mudanças Climáticas;
- II. a permanência da atuação do Fórum Paulista de Mudanças Climáticas;

⁴⁴⁹ Um estudo aprofundado do tema que relaciona a participação dos entes federativos brasileiros na PEB pode ser encontrado no artigo de Ventura e Fonseca, *op.cit.*, 2012, p. 55-74.(a)

⁴⁵⁰ Sérgio Roberto Urbaneja de Brito e Fagner dos Santos Carvalho, “Breve histórico da autonomia municipal e as possibilidades de atuação internacional dos Municípios de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro” *in: O Município e as Relações Internacionais: aspectos jurídicos*. José Blanes Sala (org.) São Paulo: Educ, 2009.

⁴⁵¹ Para mais referências sobre o tema, vide: Joana Setzer, “Environmental paradiplomacy: the engagement of the Brazilian state of São Paulo in international environmental relations”. Tese de doutorado. Londres: London School of Economics and Political Science, 2013.

III. a manutenção do Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição – para financiar ações e planos específicos de adaptação aos efeitos das mudanças climáticas;

IV. a redução do prazo de elaboração da Comunicação Estadual, que contem o inventário de emissões dos gases de efeito estufa de origem antrópica, ou seja, resultantes de atividades humanas, promovendo a integração da questão climática a áreas como energia, transportes, agricultura e educação.

V. a criação de políticas públicas que priorizem o transporte sustentável, tais como: a construção de ciclovias, a criação de programas de carona solidária e a implantação da inspeção veicular.

Quando a lei foi promulgada, aos 9 de novembro de 2009, o governo federal ainda não havia apresentado metas para Copenhague, na Conferência das Partes (COP). Ao contrário, a posição do Governo federal permanecia ambígua: “o Brasil declarou que fará sua parte no esforço global, levando em conta que a responsabilidade de cada país é diferente, e que a responsabilidade histórica deve ser considerada”⁴⁵².

Tal estratégia adotada pelo Estado de São Paulo veio impulsionar a implantação de um novo rumo para a política externa brasileira, no tangente às metas que seriam apresentadas para a redução de emissão de gases de efeito estufa na COP 15. O governo federal mudou seu discurso e passou a apresentar metas que variavam em um patamar entre 36,1% e 39%. O próprio Ministro do Meio Ambiente reconheceu que:

o Brasil leva para Copenhague algo além de números a serem alcançados até 2020. O compromisso é uma evolução de paradigma nas negociações brasileiras junto à COP 15, influenciando uma mudança de posição no processo de decisões.⁴⁵³

Trata-se de um caso de influência da paradiplomacia praticada por um governo estadual, que causou impactos sobre o governo federal, sobre a política externa brasileira em matéria ambiental.

⁴⁵² Luiz Gylvan Meira Filho, “Uma nova revolução industrial?” *Folha de São Paulo*. 05/11/2009.

⁴⁵³ Carlos Minc; Suzana Kahn, “Compartilhar as responsabilidades”. *Le Monde Diplomatique*. Ano 3, n.29, dez.2009. p. 4-5.

4.2.2.b. O embate entre a Carta de Manaus e a Política Externa Brasileira

Um segundo exemplo de um caso não-jurisidicional advém da chamada Cúpula Amazônica de Governos Locais,⁴⁵⁴ que caminhou no mesmo sentido, com o objetivo de discutir a inclusão da Amazônia nas discussões internacionais sobre mudanças do clima.

O movimento que reuniu prefeitos de diversos Municípios amazônicos, promoveu o encontro de governadores dos Estados de Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Acre, Amazonas, Tocantins, Amapá e Maranhão para que estabelecessem metas mais ambiciosas de redução do desmatamento da floresta amazônica, que as metas apresentadas pelo Ministério do Meio Ambiente para a COP 15.

A Cúpula gerou bons resultados, pois conscientizou todos os presentes sobre a necessidade de uma forma composta de modelo de gestão da floresta. Ainda, ao final da Cúpula foi emanada a Carta de Manaus, um documento que destaca a Redução de Emissões decorrentes do Desmatamento e da Degradação (intitulada REDD), incluindo-se a abordagem do aspecto sócio-ambiental da redução, ou seja, que a redução gere benefícios para as comunidades da floresta e para o meio ambiente. Na prática significa a captação de recursos que compense a proteção contra o desmatamento, ou seja, a promoção do mercado de carbono que beneficie quem efetivamente cuida da floresta, ou seja, as autoridades locais: os governos e Municípios da região amazônica.

O ideário da Carta de Manaus, desde o início de sua concepção, se choca com a Política Externa Brasileira em matéria ambiental, visto que a Carta preconiza mais autonomia na gestão local.

Além dos ônus da gestão dos entes federativos contra o desmatamento, há os bônus de um sistema de financiamento interno e internacional, institucionalizado com o mercado de créditos de carbono, voltado aos governos locais, e não gerido pelo governo federal. A diplomacia brasileira tinha, por expectativa inicial, gerir todo o

⁴⁵⁴ A Cúpula Amazônica de Governos Locais ocorreu em Manaus, de 7 a 10 de outubro de 2009.

mercado de crédito de carbono. Segundo a redação de alguns trechos da Carta de Manaus:

Reconhecendo que a agricultura familiar tem fundamental importância nos processos de mitigação das emissões, de adaptação às mudanças climáticas e na manutenção da agrobiodiversidade, representando assim um setor valioso para o desenvolvimento sustentável da região amazônica e, portanto, *merecedora de instrumentos econômicos* para o seu desenvolvimento; Ser imperioso avançar na implementação de projetos de Redução de Emissões Decorrentes de Desmatamento e Degradação-REDD que abordem o aspecto sócioambiental das reduções das emissões proporcionando benefícios conjuntos para as comunidades e para o meio-ambiente preservado em especial em espaços de predominância florestal e com a *participação dos Municípios no controle local e na tomada de decisões de forma global* por meio da criação do fórum permanente de governos locais da Amazônia. Ser necessária a *formulação de programas de compensação por serviços ambientais* aliados ao manejo ou manutenção de cobertura florestal tais como agricultura familiar, manejo florestal, produção de energia oriunda da biomassa, e outros que impliquem na melhoria do desenvolvimento humano das comunidades da região amazônica. Ser fundamental o *acesso direto a recursos para o fortalecimento das capacidades locais na elaboração de projetos, na produção do conhecimento científico e no domínio de tecnologias* para o monitoramento ambiental. (Grifou-se)

Tal divergência entre as diversas vertentes da diplomacia pública brasileira fomentou a formação de uma delegação dos governos locais, dirigida pelo prefeito de Manaus, Amazonino Mendes, e composta por representantes da Confederação Nacional de Municípios e da Rede ICLEI⁴⁵⁵ para a América Latina para levar a Carta de Manaus até a COP 15. A Carta foi entregue à Rede ICLEI para que pudesse defender os seus ideais perante a reunião de chefes de Estados, onde atuou como observadora.

A própria inserção internacional dos entes federativos foi consolidada e nesse momento foi considerada mais avançada que a própria política externa estabelecida pelo governo federal. Ainda, tratou-se de um momento histórico para a cooperação internacional descentralizada, pois a COP 15 reúne todos os seus atores em prol de um só tema: a preservação do meio ambiente.

⁴⁵⁵ Trata-se de uma Rede de Governos Locais para a Sustentabilidade, ou Local Governments for Sustainability, conhecido por seu nome ICLEI.

4.3. A ESTRUTURA INSTITUCIONAL PARA ATUAÇÃO DOS ENTES FEDERATIVOS NOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

O fenômeno da globalização não exclui a regionalização, ao contrário, o compreende, da mesma forma que os processos de integração regional compreendem a tendência de descentralização dos Estados. O fenômeno de internacionalização dos entes subnacionais acomoda-se no seio dos processos de integração regional.

Com autonomia própria os entes subnacionais descentralizados praticam a cooperação em diversos níveis, locais, regionais e internacionais. Logo, a descentralização encontra eco nos processos de integração regional.

Supõe-se, portanto, que a cooperação internacional descentralizada ajudaria a reforçar a integração regional e, ao mesmo tempo, a integração poderia contribuir para a legitimação do processo de cooperação descentralizada. Deste novo intercâmbio advém a expressão “integração subnacional”. Trata-se do exercício da cooperação internacional descentralizada intra-regional, concebida para reforçar os laços da integração. Ao que tudo indica, no sistema europeu e mercosulino trata-se de um jogo onde todos ganham (*win-win*) e onde existe um estímulo mútuo: os entes subnacionais porque se desenvolvem localmente e o processo de integração porque a cooperação descentralizada ocorreu em seu seio, desenvolvendo a região. Ao mesmo tempo os entes subnacionais, além de cooperar intra-regionalmente, seguem com outros tipos de cooperação paralelamente.

Em resumo, a cooperação intra-regional está sujeita a êxitos, mas também às limitações próprias da autonomia dos entes subnacionais. Como contrapartida, a autonomia não limita sua participação no âmbito intra-regional, mas ao contrário, a permite.

De regra, a cooperação internacional descentralizada é um fenômeno autônomo por excelência, que pode ou não vincular-se às lógicas integracionistas, regionais ou geopolíticas. Pode-se classificá-lo, de forma geral, como *cooperação internacional descentralizada extra-regional*, ou seja, aquele que se dá entre entes subnacionais de

regiões distintas e por motivos esparsos, ocorrendo fora dos processos de integração regional e seguindo uma autonomia própria.

O déficit de participação dos governos locais no processo decisório sobre temas que lhes dizem respeito levou à criação do Comitê de Regiões que funciona do seio da estrutura institucional da União Europeia. No Mercosul também se criou uma estrutura que ainda funciona timidamente. Trata-se do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul.

Esta institucionalização no seio das Organizações Internacionais de Integração Regional pode ser classificada da seguinte forma: trata-se de uma taxonomia *pele local* de atuação, para considerar a cooperação internacional descentralizada como *extra-regional* (fora do escopo regional), *intra-regional* (da mesma região) ou *inter-regional* (entre duas regiões)⁴⁵⁶.

Assim, os entes subnacionais também podem cooperar seguindo a lógica dos processos de integração regional ao qual pertencem, ou seguindo outras lógicas, como a da cooperação Sul-Sul e Norte-Sul. Tal ideário encontra respaldo em estudo técnico que afirma categoricamente:

a cooperação internacional não é concebida como uma relação vetorial entre um Norte doador e um Sul beneficiário, mas como uma interação de reciprocidade e co-responsabilidade, aberta às interdependências entre os diferentes âmbitos das Relações Internacionais em que o desenvolvimento econômico local se insira, contribuindo para a promoção da inclusão social, do crescimento econômico e da segurança das comunidades. Trata-se, em outras palavras, de uma cooperação entre entidades homólogas, coordenadas por instituições subnacionais ainda com diferentes níveis de maturidade, que dividem um objetivo comum em um território definido, e que perseguem também resultados comuns.⁴⁵⁷

⁴⁵⁶ Conforme Marcela Garcia Fonseca e Deisy Ventura, “Cooperación descentralizada e integración regional: ¿embate o complementariedad? Los entes subnacionales en la Unión Europea y en Mercosur”, in: *Revista TIP*, ano 1, n.3, p. 39-55, agosto 2012. Disponível em: <http://issuu.com/equipoparadiplomacia/docs/tip3>. Acesso em: 23/09/2012.

⁴⁵⁷ José Luis Rhi-Sausi e Dario Contato, “Cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina y desarrollo económico local”, in: *Colección de Estudios de Investigación*. N.6. Observatório de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. Diputación de Barcelona: 2008, p. 40.

Preceitua-se que não haja qualquer incompatibilidade entre o fenômeno da descentralização estatal e o da integração regional. A *cooperação internacional descentralizada intra-regional* estabelece-se no seio de uma região ou processo de integração regional, envolvendo entes subnacionais da mesma região. Assim, essa cooperação intra-regional segue a lógica da aproximação concernente aos processos de integração regional, tendendo a amparar seus processos de cooperação em vários níveis, sejam eles financeiro, político ou cultural.

Para trazer dois exemplos da cooperação intra-regional, elenca-se tanto a União Europeia quanto o Mercosul, OIs de integração regional que estão dotadas de mecanismos que visam a participação dos entes subnacionais em suas estruturas institucionais. Ambas organizações estimulam a aproximação dos entes subnacionais quando permitem algum tipo de participação em seu processo decisório. A lógica de aproximação pode ser verificada como parte de uma estratégia para o aprofundamento da integração regional.

Os processos de integração regional incorporam paulatinamente a dimensão subnacional: o Tratado de Maastricht de 1992 cria a União Europeia⁴⁵⁸ e, com ela, o Comitê de Regiões. Em 1991 o Tratado de Assunção cria o Mercosul, que dota-se de uma Reunião Especializada de Municípios e Intendências em 2000 e posteriormente do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, em 2004.

Percebe-se uma grande diferença entre a concepção das ações autônomas europeias e as mercosulinas. As europeias contam com institutos efetivos de apoio às políticas públicas e ao orçamento das regiões, como o Comitê das Regiões e os Programas específicos dos Fundos Estruturais.

No Mercosul, pode-se notar lacunas na participação efetiva do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos.

Há que se lembrar que as Redes de Cidades e Regiões geradas a partir dos processos de integração regional também ganham um papel de destaque na

⁴⁵⁸ O Tratado de Maastricht cria a União Européia, contudo, a esta será conferida personalidade jurídica de direito internacional explícita, apenas com o Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 1º de dezembro de 2009.

articulação política existente em prol de uma voz no sistema decisório da organização de integração. No Mercosul, a criação da Rede Mercocidades⁴⁵⁹ é emblemática nesse sentido. Na União Europeia, a Rede Eurocities⁴⁶⁰ também exerce uma função catalizadora.

Finalmente, a *cooperação internacional subnacional inter-regional* trata da cooperação entre dois processos distintos de integração regional, como a que se estabeleceu entre os entes subnacionais da União Europeia e do Mercosul no marco de ambos os processos de integração, como o Programa URB-AL⁴⁶¹.

Nesse diapasão, aduz-se que quanto maior o grau de institucionalização e reconhecimento dos atores internacionais no que tange à autonomia da cooperação internacional descentralizada, seja ela extra, intra, ou inter-regional, maiores serão os resultados efetivos para que se garanta o desenvolvimento local e, por conseguinte, o fortalecimento regional e estatal.

Antes de ingressar na análise da atuação dos entes subnacionais no Mercosul, à título de comparação, merece uma breve análise a atuação dos entes subnacionais na União Europeia.

4.3.1. Participação dos entes subnacionais no processo de integração da União Europeia

Tendo a proximidade e a solidariedade como axiomas fundamentais para o fortalecimento democrático na União Europeia, o objetivo do bloco é o de assegurar aos seus cidadãos instrumentos possíveis para que se sintam representados no sistema decisório do bloco. Nesse sentido, além do sistema de

⁴⁵⁹ A origem da rede remonta a 1995 quando os prefeitos de Assunção, Buenos Aires, La Plata, Rosário, Córdoba, Rio de Janeiro, Brasília, Curitiba, Florianópolis, Porto Alegre, Salvador e Montevideu se reuniram para a 1ª Cúpula da Rede, que ocorreu em Assunção, cujo tema foi “Uma resposta das cidades ao desafio da Integração”. Disponível em: <http://www.mercocidades.org/>. Acesso em: 23/05/2010.

⁴⁶⁰ A rede Eurocities foi fundada em 1986, pelos prefeitos de seis grandes cidades: Barcelona, Birmingham, Frankfurt, Lyon, Milão e Rotterdam. Disponível em: <http://www.eurocities.eu/main.php>. Acesso em: 23/05/2010.

⁴⁶¹ Programa URB-AL. Disponível em: <http://www.urb-al3.eu/>. Acesso aos 12/06/2012.

representação direta do Parlamento Europeu, deve-se considerar a participação dos entes subnacionais europeus nas políticas regionais.

O espírito integracionista conferido a todas as instituições europeias está presente no Comitê de Regiões, enquanto órgão consultivo que representa aos entes regionais e locais da União Europeia. A função do Comitê de Regiões é expor os pontos de vista regionais e locais acerca da legislação da União, o que faz emitindo “Ditames” sobre as propostas da Comissão. Assim a Comissão, o Conselho e o Parlamento devem consultar ao Comitê antes que se adotem decisões europeias que ganhem repercussão local e regional em matérias de emprego, meio ambiente, educação ou saúde pública.

O nível de governabilidade e de própria criação do Comitê é uma construção relacionada a dois fatores: a descentralização que, a partir dos anos setenta e na década de oitenta se produz na maioria dos Estados-membros da Comunidade Europeia, e a expansão de seu aparato institucional e de suas competências que afetam cada vez mais aos entes regionais e locais⁴⁶².

Em 1975, foram criados os Fundos Europeus para o Desenvolvimento Regional que estabelecem uma pressão política importante no sentido de diminuir as desigualdades entre regiões menos favorecidas. Representavam uma ajuda aos orçamentos centrais de alguns Estados-membros, e não às regiões, porque a esta altura ainda não estavam institucionalizadas. Em 1988, são reformados tendo em vista fomentar o desenvolvimento e a redução de desigualdades entre regiões e grupos sociais, como ajuda não-reembolsável. A institucionalidade europeia proporcionou quatro tipos de fundos estruturais inicialmente:

- a) O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) que contribui essencialmente para ajudar as regiões menos desenvolvidas, as que passam por processo de reconversão econômica e as que têm dificuldades estruturais;
- b) O Fundo Social Europeu (FSE) que intervém essencialmente no âmbito da estratégia europeia para o emprego;
- c) O Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) que contribui para o desenvolvimento e o ajuste estrutural das zonas rurais menos desenvolvidas, para melhorar a eficácia das estruturas de produção, de transformação e de comercialização dos produtos

⁴⁶² Laura Huici Sancho, “El Comité de las Regiones: su función en el proceso de integración europea”. Barcelona: Institut d’Estudis Autònoms, 2003, p. 23.

agrícolas e indígenas e; d) O Instrumento Financeiro de Orientação à Pesca (IFOP) que apoia as evoluções estruturais do setor de pesca.

Atualmente há quatro iniciativas comunitárias estabelecidas pelos fundos:

I) INTERREG III, cujo objetivo é estimular a cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional; II) LEADER+, que visa promover o desenvolvimento rural; III) EQUAL, que prevê o desenvolvimento de novas práticas de luta contra a discriminação e desigualdades de qualquer natureza no acesso ao mercado de trabalho e; IV) URBAN II, que favorece a revitalização econômica e social das cidades e dos subúrbios em crise.

Quando as regiões seguem as políticas de cooperação estipuladas pelo bloco, em nível de cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional, suas ações podem fortalecer a integração regional, tanto pela diversidade de ações e objetivos, quanto pela diversidade de atores que atuam como novos interlocutores da cooperação internacional.

A propósito, em 2008, a Comissão Europeia emitiu um “Comunicado da Comissão ao Conselho, ao Parlamento e para o Comitê Econômico e Social e para o Comitê das Regiões”. O documento intitulado “*Local Authorities: actors for development*”,⁴⁶³ é muito interessante porque reconhece os entes subnacionais como atores das Relações Internacionais, conceitua os atores subnacionais na União Europeia e destaca a cooperação descentralizada como um motor para o desenvolvimento.

A criação do Comitê de Regiões pelo Tratado de Maastricht,⁴⁶⁴ em fevereiro de 1992, foi possível dada a redação do segundo parágrafo do artigo 5º do mesmo tratado, que enuncia o *princípio da subsidiariedade*. Tal princípio implica a repartição de competências entre diversos níveis de poder, constituindo a base institucional dos Estados federais. Ao mesmo tempo, o princípio da subsidiariedade visa a garantir um determinado grau de autonomia a uma autoridade subordinada, em face de uma instância superior, ou a um poder local face ao poder central.

⁴⁶³ Comissão Europeia. “Local Authorities: actors for development”, Bruxelas, 2008. Disponível em: [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COM%20\(2008\)%20626%20FINAL_EN.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COM%20(2008)%20626%20FINAL_EN.pdf). Acesso aos 04/06/2012.

⁴⁶⁴ O Tratado de Maastricht cria a União Europeia, entretanto, a personalidade jurídica de direito internacional surgirá com o Tratado de Lisboa, em vigor desde 1º de dezembro de 2009.

Assim, criado o Comitê de Regiões, formalizou-se a participação dos governos subnacionais, ainda que heterogêneos, na política comunitária europeia. Os artigos 263 e 265 são os responsáveis por esclarecer sua capacidade consultiva, sua legitimidade representativa, a visão comum do aspecto decisório – em consonância com a política decisória supranacional europeia no grau de democracia que se instaura no seio do Comitê.

No entanto, percebe-se a independência como princípio-guia da atuação de seus 353 membros procedentes dos 28 países que integram a União Europeia, qualificando o aspecto de visão comum, ainda que dividida em regiões, sobre o futuro do bloco como um todo. Desta forma, observa-se a importância da presença do Comitê de Regiões, ao fazer escutar a voz dos entes subnacionais, no momento em que o tema é a elaboração da política externa europeia em matéria de cooperação transfronteiriça. Daí nasce a “Europa das Regiões”, termo largamente utilizado depois da adoção do Ato Único Europeu, em 1986.

O Comitê das Regiões se divide em seis comissões encarregadas de elaborar os ditames que se debatem nos cinco plenários ao ano. São elas: (1) Política de Coesão Territorial; (2) Política Econômica e Social; (3) Educação, Juventude, Cultura e Pesquisa; (4) Meio Ambiente, Mudança Climática e Energia; (5) Cidadania; Governança, Assuntos Institucionais e Exteriores e (6) Recursos Naturais. Decidindo sempre em Assembleia, por maioria, o Comitê também pode aprovar Resoluções sobre questões políticas regionais da atualidade. Assim, além dos Ditames e das Resoluções, o Comitê também se manifesta por Relatórios ou Informes. Por exemplo, participou da Conferência Rio+20, à qual promoveu em sua página eletrônica e até criou um relatório: *“When cities breathe, people progress: the future we Europe’s Cities and sub-national level wants”*.⁴⁶⁵

O Comitê é a melhor representação institucional sobre a articulação da cooperação descentralizada intra-regional. Ademais, tem o poder de influenciar a política externa europeia através de seus pareceres consultivos, sobre os temas que sejam pertinentes no âmbito da legislação comunitária. Isto se deve a que o Tratado de

⁴⁶⁵ Comitê das Regiões. “When cities breathe, people progress: the future we Europe’s Cities and sub-national level wants”. Bruxelas, 2012. Disponível em: http://cor.europa.eu/en/news/events/Documents/CoR_brochure_Rio-20_final.pdf. Acesso aos 04/06/2012.

Lisboa obriga à Comissão Europeia a consultar aos entes regionais e locais já desde a fase pré-legislativa. O Comitê, como dá voz às autoridades locais e regionais, se encontra profundamente implicado neste processo. Quando faz propostas legislativas em algum dos numerosos âmbitos políticos que afetam diretamente aos entes regionais e locais, a Comissão deve consultar o Comitê.

O Comitê, por sua vez, não tem poder decisório vinculante. Na realidade sua ação se consubstancia na pretensa capacidade de influenciar as políticas públicas europeias. Ainda pode desenvolver-se mais, principalmente com as Resoluções e interpondo Recursos ante o Tribunal de Justiça da União Europeia. Sua atuação pode traduzir-se como um olhar local sobre a política comunitária.

Em seu Livro Branco sobre a Governança Multinível⁴⁶⁶ de 2009, o Comitê de Regiões propõe a *governança multinível* como uma forma de:

ação coordenada da União, dos Estados-membros e dos entes regionais e locais, baseada na associação e destinada a elaborar e aplicar as políticas da União Europeia. A mesma induz à *responsabilidade compartilhada dos diversos níveis de poder em questão* e se baseia em todas as fontes de legitimidade democrática e na representatividade dos diversos agentes implicados (grifou-se).

Seguramente a *responsabilidade compartilhada* é uma forma sensata de garantir não somente a participação, mas também o compromisso dos entes subnacionais em prol do desenvolvimento local e regional.

Uma mudança na regra do Direito Internacional nesse sentido vem ao encontro não somente dos desejos de mais autonomia dos entes subnacionais no cenário internacional, como também da adequação deste Direito a uma nova realidade criada pelo fenômeno da globalização, qual seja, a internacionalização dos entes subnacionais, a cooperação internacional descentralizada, a integração regional e subnacional.

⁴⁶⁶ Comitê das Regiões. “Libro blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel”, Bruxelas, 2009. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/dv/livre-blanc/livre-blanc_es.pdf. Acesso aos 04/06/2012.

Paralelamente à atuação do Comitê de Regiões e dos Fundos, deve-se observar o papel desempenhado pela Rede Eurocities, que corre por fora da estrutura institucional da União Europeia. A Rede pioneira, fundada em 1986 pelos prefeitos de seis grandes cidades: Barcelona, Birmingham, Frankfurt, Lyon, Milão e Rotterdam, proporciona a cooperação entre cidades, regiões, governos nacionais e instituições privadas. Atua em três pilares centrais: a superação dos desafios sociais, econômicos e ambientais. Desenvolve Grupos de Trabalhos sobre temáticas variadas. Já em relação à política externa europeia, a Rede exerce mínima influência ao promover a cooperação entre cidades de países que recém aderiram ao último alargamento europeu e, sob esta lógica, a inclusão, como membros associados, de cidades de países vizinhos, como exemplo Istambul.

O papel da Rede Eurocities foi muito importante no processo de descentralização do poder e para o destaque da atuação dos entes subnacionais em território europeu.

4.3.2. A participação dos entes subnacionais no âmbito do Mercosul

No âmbito do Mercosul, ao longo dos seus 22 anos de processo de integração foram criados órgãos dedicados à integração *desde dentro*, isto é, uma integração movida por uma relativa participação dos entes subnacionais no processo decisório do bloco.

Primeiramente é forçoso reconhecer o papel que a Rede Mercocidades exerceu e exerce ainda, na aproximação entre os entes subnacionais e o próprio Mercosul. Trata-se de uma rede independente de cidades criada em março de 1995⁴⁶⁷, mas que não figura na estrutura institucional do bloco. A Rede funciona como um catalizador, isto é, promove o contato e a troca de informações entre as cidades mercosulinas com o objetivo de dar-lhes voz no processo decisório do bloco. Ao

⁴⁶⁷ Os prefeitos de Assunção, Buenos Aires, La Plata, Rosário, Córdoba, Rio de Janeiro, Brasília, Curitiba, Florianópolis, Porto Alegre, Salvador e Montevideu assinaram a Ata de Fundação da Rede Mercocidades, onde afirmam o objetivo de “consolidar uma visão de autêntica cidadania a partir da sociedade”. A primeira Reunião da Rede, ocorrida em Assunção, foi consagrada ao tema “Uma resposta das cidades ao desafio da Integração”.

mesmo tempo, a atuação da Rede tem por desafio difundir o tema da integração regional para os entes subnacionais consagrando um espaço privilegiado de interlocução cidadã. Entre as funções mais importantes da Rede, está favorecer a participação das cidades na estrutura do Mercosul; a difusão de uma cultura democrática a nível regional e nacional, e o estabelecimento de uma relação mais estreita de cooperação para a definição de políticas sociais adequadas.

Graças à atuação da Rede Mercocidades foi criado um órgão permanente na estrutura institucional do Mercosul. Assim, o Grupo Mercado Comum (GMC)⁴⁶⁸, criou, em 2000, a Reunião Especializada de Municípios e Intendências do Mercosul – REMI. A Rede Mercocidades impulsionou as cidades membros de seu próprio Conselho Diretivo e as que coordenassem unidades temáticas a integrar as seções nacionais da REMI. Somente o Uruguai conferiu um sistema de eleições anuais e autônomas de representantes municipais que participam da REMI. Os outros países não adotaram este sistema porque não existe esta autonomia no processo decisório dos respectivos representantes nacionais em foro regional, ocorrendo a intervenção direta dos poderes federais.

Assim, no Brasil os representantes são indicados pela Casa Civil (antes era pelo Itamaraty). Na Argentina e no Paraguai são indicados por seus Ministros do Interior. A criação da REMI significou o cumprimento do primeiro objetivo da Rede, que observa o processo de integração dos países do Mercosul como um processo que deve ir mais além das iniciativas de seus governos centrais, porque são os Municípios que possuem o nível mais descentralizado e estão em contato com a vida cotidiana dos povos, ideia que se reflete em um dos temas da Rede: “o Mercosul mais perto do cidadão”.

Diante dos esforços da Rede, atuante na estrutura da REMI, foi criado um novo órgão, o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul⁴⁶⁹, com a finalidade de estimular o diálogo e a cooperação entre as autoridades municipais, estaduais, provinciais e departamentais dos Estados parte do bloco. Trata-se do espaço institucional de

⁴⁶⁸ Através da Resolução GMC n° 90/00 de 15/12/2000.

⁴⁶⁹ Criado pela Decisão do Conselho Mercado Comum (CMC) n° 41/04 de 16 de dezembro de 2004.

participação dos entes subnacionais na estrutura orgânica formal do Mercosul, cujos objetivos entram na esfera de contribuição e influência nos debates de tomada de decisões no seio do bloco.

Originariamente foi composto por um Comitê de Municípios e um Comitê de Estados Federados, Províncias e Departamentos. Os Comitês estão divididos por países, denominados como Capítulos, compostos por 20 membros rotativos, 10 para cada Comitê (10 prefeitos e 10 governadores), atuantes sob a orientação de um coordenador nacional. Atualmente, também dispõe de dois Grupos de Trabalho: de Integração Fronteiriça (GTIF) e de Informação Portal Web (GTPW). Os Comitês organizam seminários, reuniões temáticas, rodadas de negociações e reuniões plenárias, cujos resultados são levados tanto ao GMC pelo coordenador nacional da Presidência Pro-Tempore do Mercosul, como por um prefeito ou governador às Cúpulas semestrais de Chefes de Estado do Mercosul. As reuniões do Conselho Mercado Comum (CMC) são as mais importantes porque tem um caráter político mais expressivo ⁴⁷⁰ e porque é a oportunidade para que o Foro emane uma Recomendação formal ao bloco. Todavia, até o presente momento, o Foro vem manifestando suas opiniões somente por meio de Declarações, e não utilizou ainda o máximo de seu potencial para influenciar o sistema decisório do bloco.

Significa que o próprio Foro ainda necessita desenvolver um sistema mais eficiente de aprovação de propostas, já que seu atual sistema de tomada de decisões, que requer o consenso com a presença de todos os participantes, constitui um freio quase insuperável tendo em conta as divergências que existem no seio de cada delegação e entre as próprias delegações. De toda forma, sendo Declarações ou Recomendações, não se trata de opiniões obrigatórias ou vinculantes.

Os eixos temáticos do Foro são a *integração fronteiriça*, a *integração produtiva* e a *cidadania regional*. Como objetivos da Rodada de Integração Produtiva dos governadores e prefeitos do Foro, realizada em Foz do Iguaçu em novembro de 2008, por exemplo, vislumbra-se que o Foro pretende impactar a formulação da política externa dos Estados Partes do bloco. Como exemplo, destaca-se a

⁴⁷⁰ As informações detalhadas obtidas sobre o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul são fruto de uma entrevista enviada via e-mail e realizada via telefone ao então Sub-Chefe da Presidência da República, Alberto Kleiman.

integração agrícola e a integração turística como eixo da integração fronteiriça. Assim, o objetivo da integração agrícola é a formulação de propostas sobre as iniciativas estaduais e nacionais no âmbito do Mercosul de integração, complementariedade de rotas turísticas e novas possibilidades de cooperação.

Desta forma, a opinião dos governos locais encontra um espaço para influenciar as decisões no âmbito do Mercosul, instaurando-se o embrião de uma nova legitimidade. Contudo, o fato de que os órgãos decisórios do Mercosul não são obrigados a levar em consideração as propostas dos entes subnacionais, gera uma grande instabilidade em sua capacidade de influência. Alguma forma de intervenção dos entes subnacionais que seja mais efetiva no processo de tomada de decisões do bloco poderia contribuir ao aperfeiçoamento das normas do Mercosul, ao permitir a intervenção de diversos atores e o amadurecimento de seu conteúdo em diversos planos. Para que uma norma tenha uma ampla e profunda efetividade, contribuindo para a consolidação do processo de integração, é preciso que seja capaz de *incorporar as expectativas da sociedade* no âmbito da qual será aplicada⁴⁷¹. Ao mesmo tempo, ainda não se pode verificar os níveis de influência do Foro Consultivo na política externa do Mercosul, porque ainda não se constata, no seio do bloco mercosulino, a existência de uma política externa comum.

As perspectivas para que esta participação adquira maior relevância no cenário regional é o aprofundamento de programas proporcionados pela Rede e pelo Foro Consultivo, que inclua uma aprendizagem sobre todo o alcance da projeção internacional dos entes subnacionais. A conscientização dos administradores locais é imprescindível para que o desinteresse e o desconhecimento não sejam um obstáculo de uma integração *desde dentro*.

No atual estado das coisas, afirma-se, portanto, que não existe incompatibilidade entre a internacionalização dos entes subnacionais e o processo de integração regional, senão ao contrário, todo movimento externo dos entes subnacionais fortalece a integração, principalmente quando ocorre entre atores do mesmo processo integracionista, ou quando os projetos envolvem toda uma região, por exemplo. Neste mesmo sentido percebe-se que a internacionalização dos entes

⁴⁷¹ Deisy Ventura; Alejandro D. Perotti, “El Proceso Legislativo del MERCOSUR”. Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer, 2004, p. 74.

subnacionais gera o desenvolvimento local e regional, fortalecendo, ainda que indiretamente, os próprios Estados.

Enquanto à influência informal que os entes subnacionais exercem sobre a posição de seus respectivos governos centrais sobre as mesas de negociação do Mercosul, pode-se afirmar que ainda não foi estudada detalhadamente e com profundidade. Trata-se do chamado *lobby* exercido por prefeitos e governadores que desejam que projetos estruturais de desenvolvimento sejam construídos em seus territórios, por exemplo. Esse *lobby* subnacional também pode partir da influência da iniciativa privada sobre prefeitos e governadores.

No caso do Brasil, os lobbies podem ter uma imensa influência tanto no sistema de tomada de decisões sobre a política externa brasileira, quanto na formulação da opinião do Brasil nos processos de integração regional dos quais participa, como no Mercosul. Como agente econômico de relevância, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), por meio de seu Departamento de Relações Internacionais e Comércio Exterior e de seu Conselho de Comércio Exterior, observa toda a dinâmica do Mercosul com o objetivo de efetuar um acompanhamento das negociações que possam vir a afetar a indústria brasileira. A natureza de sua participação é de difícil definição e classificação. O sistema de participação social das reuniões do Mercosul foi objeto de estudos que indicam a incerteza a respeito de quais são as entidades não-governamentais convidadas para as reuniões dos foros de negociação⁴⁷². O convite depende de cada delegação nacional. Sabe-se que a FIESP é frequentemente convidada para as reuniões, em princípio sem direito à voz, e seguramente sem direito a voto⁴⁷³. Por tudo isto, pode-se assegurar que, apesar de não terem participação direta no processo

⁴⁷² Ver, por exemplo, o artigo de Michelle Ratton Sanchez, “É possível pensar em sociedade civil no Mercosul?”, in: *Cena Internacional*, v. 9, nº 1, 2007, p. 37-56, e o informativo de Gerardo Caetano, Mariana Vazquez e Deisy Ventura, “Reforma institucional del Mercosur. Análisis de un reto”, in: *Reforma Institucional del Mercosur: del diagnóstico a las propuestas*. Montevideo: CEFIR, 2008, p. 21-76.

⁴⁷³ Por exemplo, Brasil e Argentina mantêm algumas diferenças em matéria comercial. Em momentos de crise, a Fiesp atua influenciando a política externa, no sentido de proteger a indústria nacional e projetá-la internacionalmente, e praticando uma espécie de paradiplomacia, chamada de diplomacia empresarial. Neste sentido, organiza missões empresariais para a Argentina, recebe embaixadores e declara que pretende apaziguar os ânimos do governo de Cristina Kirchner, que está impondo barreiras comerciais aos produtos brasileiros, segundo informação oficial da Fiesp. Disponível em: www.fiesp.com.br. Acesso em: 04/06/2012.

decisório sobre as políticas industriais do Mercosul, é certo que a FIESP atua através de *lobbies* e de influência política.

4.3.3. Conclusões sobre a institucionalização dos entes subnacionais no Mercosul

Não se pode tratar o tema da institucionalização dos entes subnacionais brasileiros sem mencionar a relevância jurídica, política e institucional dos sistemas de integração regional dos quais o país é parte. Atualmente o Mercosul é o caso mais relevante que se apresenta. Além do Mercosul há que se pensar nas novas formas de institucionalização também da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL).

A ideia de integração subnacional como uma integração concebida no seio dos processos de integração regional, como expressão política coordenada em prol do desenvolvimento regional, ainda é embrionária. Significa dizer que não há embate nos processos e que é possível que a complementaridade se configure como uma estratégia de aprofundamento da integração para as Organizações de integração no futuro próximo.

A partir de uma análise da União Europeia e do Mercosul, pode-se concluir que a relação existe e que, quanto mais aprofundado o nível de institucionalização das Organizações Internacionais de Integração na esfera subnacional, maior é a capacidade de coordenação entre a cooperação descentralizada e a integração regional para uma integração subnacional. Em outras palavras, ambos os processos tem o potencial de aprofundamento da integração subnacional, que é, ademais do nível institucional propriamente dito, um desenvolvimento na esfera política, porque é concebido no âmbito dos projetos mais amplos de aprofundamento da integração regional por si mesma.

Ainda que a União Europeia esteja mais institucionalizada, organizada e avançada em termos de participação dos entes subnacionais em suas instituições, com os Fundos e o Comitê de Regiões, a coordenação para que o desenvolvimento ocorra

intra-regionalmente não existe. Não há estímulo específico para tanto. Não se trata de uma política específica de integração subnacional.

O que se extrai das instituições que se apresentam nas estruturas dos processos de integração é que estão trabalhando para incluir os entes subnacionais em seus processos decisórios. Trata-se de um fenômeno constante e que tende a expandir-se e a aprofundar-se, como a participação em decisões que digam respeito às regiões, na União Europeia, por exemplo. O tipo de “consulta” existente na União Europeia é mais influente, mais agressiva talvez ou simplesmente mais institucionalizada ou imbuída de mais força política.

No Mercosul, a rede de cidades criada fora dos limites da institucionalidade do bloco, a Rede Mercocidades, exerceu um papel crucial para a institucionalização da cooperação subnacional na estrutura orgânica do Mercosul. Assim a criação do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos é o resultado dos esforços da própria Rede Mercocidades, para institucionalizar o direito à participação dos entes subnacionais do Mercosul nos temas de integração regional.

Ainda que o Foro seja um processo incipiente, com muito a se desenvolver, já garante aos entes subnacionais o direito a uma voz comum, através de Recomendações não-vinculantes, que, apesar de não ter tanto valor em termos decisórios, representa não somente uma conquista política dos entes subnacionais, mas também um mecanismo de comunicação na estrutura institucional mercosulina. Como afirma Gilberto Rodrigues, *o Foro é o corolário da legitimidade da paradiplomacia na América do Sul.*⁴⁷⁴

Em resumo, desta análise se conclui que o Foro Consultivo ainda não exerceu a possibilidade de emanar Recomendações. Ainda que seja mais jovem que o Comitê das Regiões, em seus 7 anos de exercício já poderia ter insinuado algum protagonismo no processo.

⁴⁷⁴ Rodrigues, *op.cit.*, 2011, p. 227.

Diante desse contexto, no Mercosul a relação direta dos entes subnacionais no processo decisório ainda é mais rarefeita porque aqui não existe, todavia, um projeto de integração (supranacional) concreto. De todas as formas, deve-se esclarecer que o objetivo dos entes subnacionais nos processos de integração regional como o Mercosul é, do ponto de vista de seus entes subnacionais, é a possibilidade de participação em decisões que tenham relação com seus Municípios, Estados federados, províncias ou departamentos. Nesse sentido, também é possível questionar se, com a criação da UNASUL, uma Organização de caráter político e mais amplo e integracionista, não seria hora de pensar se o Mercosul é uma Organização de integração, ou se uma Organização com fins unicamente comerciais.

Tanto o papel do Foro Consultivo no Mercosul como o do Comitê das Regiões na União Europeia no exercício desta relação entre descentralização e integração são, sobretudo, fundamentais para conferir legitimidade jurídica, institucional e política aos processos de descentralização nos Estados-parte dos blocos, garantindo a estabilidade da atuação subnacional interna e internacionalmente. Portanto, a institucionalização contribui formal, jurídica e politicamente para a legitimação do processo de descentralização dos Estados.

No entanto, a cooperação descentralizada desde a perspectiva regional não é a regra. A regra de cooperação descentralizada é a cooperação livre, autônoma, extra-regional. Para que esta cooperação ocorra de forma mais efetiva no seio dos processos integracionistas, ainda falta muito por se desenvolver.

CONCLUSÕES DA PARTE II

A Parte II desta tese versou sobre as Relações Internacionais dos entes federativos brasileiros, a partir de um olhar sobre a estrutura jurídica e institucional existente na federação.

As questões motivadoras desta parte da tese foram as seguintes: a paradiplomacia é constitucional? A estrutura institucional, política e jurídica do Estado brasileiro favorece a internacionalização dos seus entes subnacionais? Quais são os modelos de paradiplomacia existentes atualmente no Brasil?

Pode-se responder, sem sombra de dúvidas, pela análise da Parte II desta tese como um todo, e com especificidade pela apreciação do Capítulo 3, que a paradiplomacia no Brasil é constitucional, legal e legítima.

A internacionalização dos entes federativos brasileiros é constitucional de acordo com os princípios de autonomia, previstos no Artigo 18; de acordo com as suas competências específicas estabelecidas nos Artigos 23, 24, 25, 30 e 32 e de acordo com o princípio da indissociabilidade da União, previsto no Artigo 1º.

Está também expressa na Constituição, tanto no artigo 102 quanto no artigo 105, que versam sobre a competência do STF e do STJ para julgar casos em que tenha havido conflitos entre entes federativos brasileiros e organismos internacionais. Nesse sentido, o dispositivo resolve, por ora, as discussões acerca da constitucionalidade da paradiplomacia no país.

No Brasil a competência constitucional em matéria de política externa é da União. Os entes federativos brasileiros não participam do processo decisório de elaboração da política externa brasileira. O único modelo institucionalizado no qual isso se faz presente é no Foro Consultivo de Municípios, Estados federados, Províncias e Departamentos do Mercosul.

Aos governos centrais e seus Ministérios de Relações Exteriores como o brasileiro está lançada a oportunidade de internacionalizar o país. Trata-se de abrir mão do monopólio das Relações Internacionais no país em prol de uma causa maior:

permitir o desenvolvimento através da internacionalização centrífuga, ou seja, de dentro para fora. Eis a verdadeira expressão da descentralização. Eis a legitimação da internacionalização dos entes subnacionais.

O contrário reflete-se como um retrocesso, como a afirmação de que autonomia e descentralização não caminham necessariamente juntos. E de que o Brasil, na prática, é um país centralista.

Ainda há muito que se construir em matéria de normatização até que a construção desse processo se inicie.

Os casos julgados pelo STF e pelo STJ revelam o problema da falta de normatização atinente à matéria. Tentar obstaculizar a captação de recursos internacionais não resolve o problema. No Brasil, percebe-se que o déficit normativo que ocorre nas três esferas, municipal, estadual e federal gerando impactos realmente problemáticos para a atuação internacional dos entes federativos, gerando uma questão de falta de transparência, falta de democratização do processo e, pior, uma nebulosidade imensa em relação ao destino das verbas captadas internacionalmente. O déficit normativo gera uma diversidade de consequências nefastas para o país, tais como a insegurança jurídica, o aumento da dívida externa dos entes subnacionais, a inadimplência dos mesmos em relação aos financiamentos internacionais, e a total falta de *accountability* do processo de internacionalização dos entes federativos brasileiros.

Ainda, quanto aos casos analisados no ordenamento jurídico nacional, percebe-se que a teoria da responsabilidade internacional compartilhada lhes cairia adequadamente. Isso porque, além dos casos demonstrarem que a corrupção é um tema que afeta vários países na comunidade internacional, e o Brasil especificamente, pode-se deduzir que o país se beneficiaria da teoria da responsabilidade compartilhada.

Nesse sentido, se nos próximos anos um tratado sobre a Responsabilidade Internacional dos Estados por Fatos Ilícitos se concretizar, contendo uma cláusula sobre a responsabilidade compartilhada com os entes subnacionais, como sugerido nesta tese, o país deve firmá-lo e ratificá-lo sem hesitação. Tal ato desencadearia

ações positivas para o país, tais como: maior autonomia internacional para os entes subnacionais, e, paulatinamente, maior transparência dos entes subnacionais em suas ações internacionais, uma efetiva coibição da corrupção, e finalmente uma maior profissionalização dos setores internacionais dos entes subnacionais que passariam a lidar e administrar seus próprios direitos e deveres.

O Capítulo 3 ainda demonstrou a diferença existente entre a cooperação internacional descentralizada vertical e horizontal e, ou seja, quando há conteúdo financeiro e quando não o há e o tema específico referente à dispensa de consulta obrigatória ao Ministério de Relações Exteriores com base na autonomia dos entes federativos brasileiros.

O Capítulo 4 não deixa dúvidas a respeito da institucionalização que ocorre no país. O estudo desenvolvido revelou o panorama de internacionalização dos entes federativos brasileiros em nível municipal e estadual, com a análise de dados e o estudo de dois casos específicos; em nível federal, com a análise dos órgãos existentes para apoiar os entes federativos em matéria de internacionalização; e em nível regional, com o estudo da estrutura institucional existente para a atuação dos entes federativos brasileiros no processo de integração regional.

Significa que o país já dispõe de referências institucionais exitosas capazes de facilitar a difusão de iniciativas de internacionalização. Mas ainda falta muito por fazer.

Por fim, percebe-se a importância da constante atividade internacional dos governos federativos para que haja a ascensão da paradiplomacia, ramo novo para os profissionais das Relações Internacionais, mas muito promissor.

CONCLUSÕES GERAIS DA TESE

A análise da institucionalização da internacionalização dos entes subnacionais no Brasil revelou que há órgãos especializados para atuar juntamente com os entes federativos brasileiros. Ocorre que sempre haverá necessidade de ajuda, de apoio. A baixa institucionalização em nível subnacional revela isso. Os entes subnacionais ora não dispõem de funcionários preparados para assumir sua internacionalização, ora não dispõem de equipamentos e conhecimento para atuar internacionalmente.

Os dados trazidos à baila nesta tese evidenciam que há um processo de institucionalização em curso, que os Estados federados e os Municípios brasileiros estão em franco processo de internacionalização, mas que, ao mesmo tempo, ainda há um longo caminho a ser percorrido rumo à internacionalização. Apesar dos casos de sucesso, casos emblemáticos de internacionalização no país, estes ainda representam a exceção.

Portanto, somente a criação de órgãos no âmbito do governo federal para atuar como apoio não é suficiente. Os órgãos poderiam ter iniciativa para envolver e orientar os entes federativos brasileiros. Os órgãos poderiam criar um banco de dados sobre os entes federativos brasileiros. Não há, ainda, no país, uma pesquisa completa e atualizada ou um banco de dados digital com dados a respeito dos seus entes federativos.

Há muito que fazer além dessa institucionalização em nível federal para que o Brasil possa se dizer um país internacionalizado de dentro para fora. Para que o país seja uma potência no mundo globalizado, os seus entes federativos, ou seja, todos os seus 26 Estados federados, o seu Distrito Federal e os seus 5.570 Municípios, devem estar internacionalizados.

Se a institucionalização existente no âmbito do governo federal não é suficiente, pode-se concluir que a normatização existente tampouco o é. Esta tese revela que a Constituição da República prevê a atuação internacional dos entes federativos brasileiros. Contudo, isso ocorre de forma indireta. Não está claro, trata-se de um exercício de pesquisa e interpretação para que se chegue a tal conclusão. Da mesma

forma ocorre com os dispositivos a respeito das competências constitucionais dos entes federativos.

Trata-se de um exercício de interpretação compreender que no mundo globalizado, onde vigora a cooperação, os entes subnacionais, como regra geral, exercem suas competências constitucionais fora dos limites territoriais. Trata-se de um conceito próprio de uma análise internacionalista ampla, na qual vê-se o mundo com fronteiras flexibilizadas. Na qual se enxerga uma forte conexão entre o local e o internacional, sem muita diferença. É nesse sentido que se fala em glocalização. Tudo o que acontece aqui tem influência internacional e pode repercutir internacionalmente.

Num ambiente internacionalizado, todas as ações ou omissões podem causar impactos internacionalmente. Eis o que esta tese pretendeu apresentar, principalmente com a análise dos casos jurisdicionais internacionais e com os casos brasileiros.

Os casos jurisdicionais brasileiros mostram, num primeiro plano, que há problemas sérios relacionados com o déficit normativo sobre a matéria. Nesse diapasão, ressalte-se que as tentativas de normatização foram todas frustradas devido tanto à falta de conhecimento e aprofundamento sobre o tema, quanto sobre um vício capital nas propostas legislativas, qual seja, o desrespeito à autonomia dos entes subnacionais.

Esta tese demonstra que os entes federativos brasileiros não necessitam de qualquer “aprovação” seja do Ministério de Relações Exteriores quanto da Presidência da República ou de outros ministérios para atuar internacionalmente, no que compete à cooperação internacional descentralizada horizontal.

A tese detalha também que os atos concernentes à cooperação internacional descentralizada vertical devem passar por um processo burocrático que envolve o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento, além de uma aprovação final pelo Senado Federal. Isso porque se trata de casos de financiamento internacional, captação de recursos públicos internacionais. Eis o maior problema evidenciado na análise dos casos jurisdicionais brasileiros sobre o tema. Todos os

casos envolveram problemas licitatórios. Um caso em particular relata o tema da dívida com a União. Ora, se o Estado federado já detém dívidas com a União, ele não poderá endividar-se mais, nem com recursos internacionais. Esta é a regra. Contudo, a regra também tem sido o perdão de dívidas dos governos estaduais pela União. Logo, o que deveria ser a exceção torna-se a regra.

Se a cooperação internacional descentralizada segue crescendo e se expandindo, haverá um momento em que o Estado não terá mais controle sobre os atos externos dos entes subnacionais (como nunca o teve sobre a cooperação horizontal), e ainda assim terá que atuar como responsável pelos eventuais ilícitos internacionais que os entes subnacionais venham a cometer. Impedir ou tentar reter a expansão dos atos externos realizados pelos entes federativos no país não é uma solução juridicamente aceitável, por ferir a própria Constituição da República.

O problema reside na falta de transparência dos entes federativos brasileiros em revelar suas atividades internacionais à sociedade civil. A falta de transparência das contas públicas, das contas internacionais e da finalidade da captação de recursos internacionais. A sociedade civil deve opinar, deve participar desse processo. Como um cidadão pode compreender que o seu prefeito vai viajar para o exterior duas vezes ao ano, por exemplo, com dinheiro público, se ele não entende que há um processo de cooperação em curso? Se não vislumbra benefícios para o seu bairro ou para uma vida melhor?

A transparência denotaria maior democratização do tema. As câmaras de vereadores devem opinar. Elas são as guardiãs da vontade do povo. As assembleias legislativas devem criar comissões para analisar o tema. Assim se constrói a democratização da internacionalização na esfera subnacional de um país. Para tudo isso há necessidade de normatização. Ocorre que a normatização não poderá apresentar um conteúdo centralizador, por tratar-se de um tema eminentemente descentralizado. A proposta de *lege ferenda* realizada no âmbito do Governo do Estado de São Paulo pela autora perseguiu este objetivo.

Retomando o tema do perdão da dívida, ou o ente subnacional é autônomo completamente ou não o é. Envio de recursos é uma coisa, endividamento indevido é outra. Isso trava o processo de confiança que deve existir entre os entes

federativos brasileiros e a União. Daí se dizer nos bastidores da matéria que o governo federal se institucionalizou para “vigiar” os seus entes federativos.

O déficit normativo encontra aqui grandes problemas: se não há clareza na norma, há maior facilidade de haver captação indevida de recursos, corrupção, desvio de verbas internacionais, fraudes nas licitações, falta de transparência, falta de democratização sobre o tema e falta de profissionalização na atuação internacional, e, finalmente, insegurança jurídica sobre o tema, o que compromete fatalmente a responsabilização no caso de ilícito.

Como se pode observar, isso se aplica tanto para o caso brasileiro quanto para o tema de forma geral, em âmbito internacional.

Constatou-se, nesta tese, que o déficit normativo a respeito da internacionalização dos entes subnacionais ocorre em nível interno dos Estados e seus órgãos (seus entes subnacionais), e em nível internacional, pelo Direito Internacional.

Somente os Estados podem firmar tratados internacionais que os tornam passíveis de responsabilização internacional. Ocorre que com a globalização e com o incremento da cooperação internacional o mundo passou por uma grande transformação, diante da qual o Direito Internacional terá que se adaptar.

No cenário internacional há agora outros *players*, outros atores que não somente os Estados, as Organizações Internacionais e os indivíduos. Quando um órgão de um Estado fere o Direito Internacional, desrespeitando diretamente um tratado internacional, quem deverá responder internacionalmente pelo ilícito internacional será o próprio Estado, como deduz-se da análise do estado da arte sobre a matéria e na análise dos casos dos tribunais internacionais. Eis a regra do Direito Internacional.

Ora, com o incremento das Relações Internacionais subnacionais, esta regra terá de ser modificada. Isso porque num Estado descentralizado cada um deve assumir suas responsabilidades. A autonomia depende disso, ou seja, o jargão “liberdade com responsabilidade” se aplica. Daí a proposta de *lege ferenda* da autora para que

se inclua um terceiro item ao artigo 4º do Projeto de Artigos sobre Responsabilidade do Estado por Fatos Internacionalmente Ilícitos de 2001.

No mundo onde tudo é internacional, se um ente subnacional comete um ilícito internacional, ele deve responder internacionalmente por seus atos. Hoje ainda não é assim. Mas poderá ser, pois a normatização atinente ao instituto da responsabilidade internacional está paulatinamente se reformulando. Haverá espaço para que os entes subnacionais possam atuar como sujeitos ativos e passivos em contendas internacionais juntamente com seus Estados, demandando e respondendo internacionalmente na medida de sua competência. Trata-se de uma responsabilidade compartilhada, numa demanda multilateralizada, muito mais condizente com o mundo atual, no qual as conexões existentes e as alianças travadas remetem ao problema comum, de todos.

O estudo realizado sobre os entes federativos de algumas federações revela que a eles são conferidas competências exclusivas, capacidade de celebrar tratados internacionais, de contrair obrigações no cenário internacional e de participar do processo decisório de elaboração da política externa de seus países. Concluiu-se que os entes federativos alemães, belgas, austríacos e suíços são aqueles que mais se aproximam da condição de sujeitos plenos de Direito Internacional, detendo uma ampla capacidade jurídica internacional, eles são reconhecidamente, interna e internacionalmente, sujeitos de direitos e de deveres perante o Direito Internacional.

Significa afirmar que eles poderiam, num primeiro plano, responder e demandar compartilhadamente com seus Estados, diante dos tribunais internacionais.

Às outras federações estudadas, quais sejam, Espanha, Rússia, Austrália, Estados Unidos da América, México, Argentina e Canadá, faltam algumas dessas características e, por isso, a elas lhes recaem a condição de sujeitos parciais de Direito Internacional, com capacidade restrita no plano jurídico internacional.

Os entes federativos brasileiros também se configuram como sujeitos parciais de Direito Internacional, com capacidades restritas no plano internacional, sujeitos com personalidade jurídica parcial, porque eles não têm competências exclusivas.

Neles se verifica a capacidade de contrair obrigações internacionais, ou seja, a investidura da capacidade de contrair acordos internacionais ou o *ius contrahendi* sobre matéria de sua competência constitucional. Ainda, em razão de os entes federativos não participarem do processo decisório de formulação da política externa brasileira, devem ser considerados sujeitos parciais de Direito Internacional.

Significa que tanto a ordem jurídica interna brasileira quanto a ordem jurídica internacional, demonstram que os entes federativos brasileiros são sujeitos parciais de Direito Internacional.

Se os entes subnacionais utilizarem as prerrogativas que lhes competem, no âmbito de suas competências e passarem a realizar atos internacionais que não firam o direito constitucional de seus países ou as diretrizes da política externa de seus países; se o fizerem com fulcro em sua autonomia, com o lastro de uma normatização local sobre a sua internacionalização, estarão exercendo a sua capacidade de contrair acordos internacionais ou o seu *ius contrahendi*. Logo, poderão ser considerados sujeitos parciais de Direito Internacional.

Na continuidade desta pesquisa, pretende-se aprofundar o estudo sobre os casos jurisdicionais das federações pesquisadas aqui, de modo que se verifique como os entes federativos com amplas capacidades jurídicas internacionais se comportam frente aos seus tribunais e aos tribunais internacionais.

Enquanto os entes subnacionais não puderem participar do processo de solução de controvérsias das Organizações Internacionais e de cortes arbitrais internacionais, haverá insegurança jurídica, haverá o cometimento impune de ilícitos internacionais.

Se para esta tese o Estado centralizador é uma figura ultrapassada na realização das Relações Internacionais, os entes subnacionais são os novos protagonistas das Relações Internacionais, ainda que com sua personalidade jurídica internacional incompleta.

BIBLIOGRAFIA

- ABDALLA, Maurício. *O princípio da cooperação: em busca de uma nova racionalidade*. 2.ed. São Paulo: Paulus, 2004.
- ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G.E do Nascimento e; CASELLA, Paulo Borba. *Manual de Direito Internacional Público*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. *Diretrizes para o desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral*. 2ed. 2005.
- _____. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Agência Brasileira de Cooperação. Brasília: IPEA/ABC, 2010.
- AGÊNCIA INDUSNET FIESP. “Presidente da Fiesp recebe segunda-feira (13) o embaixador da argentina no brasil”. Disponível: http://www.aduaneiras.com.br/noticias/noticias/noticias_texto.asp?ID=22969543&acesso=2. Fecha de consulta: 10 febrero de 2012.
- AGUIRRE, Iñaki. Making Sense of Paradiplomacy? An Intertextual Enquiry about a Concept in Search of a Definition, In: Francisco Aldecoa e Michael Keating (Eds.), *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. London e Portland: Frank Cass, 1999.
- ALDECOA, Francisco; KEATING Michael (Eds). *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. Portland: Frank Cass, 1999.
- ALONSO José Antonio. Eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones. In: *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 72, 2005/2006, pp. 19-32. Disponível em <<http://www.cidob.org>>.
- AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *Introdução ao direito internacional público*. São Paulo: Atlas, 2008.
- _____. *Comércio Internacional e Proteção do Meio-Ambiente*. São Paulo: Atlas, 2011.
- ARAUJO, Izabela Viana de. *A influência partidária no nível municipal: paradiplomacia na cidade de São Paulo*. Dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo, 2012.
- ARNAUD, André-Jean. *O direito entre modernidade e globalização: lições de Filosofia do Direito e do Estado*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- ARRETCHE Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, Fiocruz, 2012.

- ÁVILA, Marta Marques. *O Município frente ao federalismo na Argentina e no Brasil*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005.
- AYLLÓN, Bruno. La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de la Relaciones Internacionales. *in: Carta Internacional*, v.2, n.2. São Paulo: Nupri/USP, out. 2007, p. 32-47.
- AYLLÓN, Bruno ; OJEDA, Tahina (coords.). *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina: políticas afirmativas y prácticas transformadoras*. Madri: Catarata, 2013.
- BADIN, Michelle Ratton Sanchez; FRANÇA, Cassio Luiz de. “A inserção internacional do poder executivo federal brasileiro”. *en: Análises e propostas*. Nº 40, São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung, 2010. Disponível: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/07917.pdf>. Fecha de consulta: 14 junio de 2011.
- BADIN, Michelle Ratton Sanchez. “É possível pensar em sociedade civil no Mercosul?” *Cena Internacional*. vol. 9, n.1. Brasília: IREL, 2007. Disponível: http://cafemundorama.files.wordpress.com/2011/11/cena_2007_1.pdf. p. 37-56. Data de consulta: 30 novembro de 2011.
- BALWIN, David A . Neoliberalism, neorealism and world politics. *in: Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press, 1993.
- BARBERIS, Julio A. Nouvelles questions concernant la personnalité juridique internationale. *in: Recueil des Cours: collected courses of the Hague Academy of International Law*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1983, V. 179, n. I.
- BARBOSA, Rubens. *A diplomacia dos Estados da Federação*. O Estado de S.Paulo. Opinião, 27, Nov. 2012. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,a-diplomacia-dos--s-da-federacao-,965698,0.htm>
- _____. *A identidade brasileira no exterior*. O Estado de São Paulo. Opinião, 11, dez, 2012. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,a-identidade-brasileira-no-externo-,971960,0.htm>
- BARRETO, Maria Inês. *Gestão Estratégica do Poder Executivo do Estado de São Paulo Frente ao Processo de Integração Regional do Mercosul*. Tese de Doutorado em Administração, Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2001.
- BARROS, Marinana Andrade e. *A atuação internacional dos governos subnacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.
- BAUMAN, Zygmunt. *Confiança e medo na cidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

- _____. *Em busca da política*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.
- _____. *Globalização: as conseqüências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- BEAUD, Olivier. *Théorie de la Fédération*. Paris : PUF, 2007.
- BECKER, Alexander De. La representación de Bélgica en el Consejo de la UE y la participación directa de las regiones. *In: Revista CIDOB d'afers internacionals*, nº 99. Barcelona, 2012.
- BELTRÁN GARCÍA, Susana. Un marco jurídico internacional para Barcelona (o de la autonomía internacional de los entes locales). *in: O Município e as relações internacionais: aspectos jurídicos*. São Paulo: EDUC, 2009, p.191-231.
- _____. *La regulación jurídica interna e internacional de los acuerdos exteriores de las colectividades regionales europeo occidentales: especial referencia al caso español*. Tesis doctoral. Bellaterra, 1998.
- _____. Una salida para la representación de las comunidades autónomas en el Consejo de la UE. *In: Revista CIDOB d'afers internacionals*, nº 99. Barcelona, 2012, p.133-156.
- BEREZOWSKI, Cezary. Les sujets non souverains du droit international. *in: Recueil des Cours: collected courses of the Hague Academy of International Law*. 1938, Vol. 65, n. III.
- BOBBIO, Norberto. *Direito e Estado no Pensamento de Emmanuel Kant*. 2.ed. São Paulo: Mandarim, 2000.
- BONAVIDES, Paulo. *A Constituição aberta*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BRANDE, Luc Van den. The International Legal Position of Flanders: some considerations. *in: International Law: Theory and Practice. Essays in Honour of Eric Suy*. Edited by Karel Wellens. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1998.
- BRIGAGÃO, Clóvis. *Relações Internacionais Federativas no Brasil: Estados e Municípios*. Rio de Janeiro: Gramma, 2005.
- BROTÓNS, Antonio Remiro. *Derecho Internacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2007.
- BULL, Hedley. *A sociedade anárquica*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.
- BUSSJÄGER, Peter. *Homogeneïtat i diferència: sobre la teoria de la distribució de competències entre Bund i Länder a Àustria*. Col·lecció Institut d'Estudis Autònoms. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2010.

- CADERNOS ADENAUER V. *Avanços nas prefeituras: novos caminhos da democracia*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004.
- CALDUCH, Rafael. *Relaciones Internacionales*, Madrid: Ciencias Sociales, 1991.
- CALVINO, Ítalo. *As cidades invisíveis*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *O Direito em um mundo em Transformação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002
- CANCLINI, Nestor García. *Culturas Híbridas: estratégias para entrar e sair da modernidade*. 4.ed. São Paulo: EDUSP, 2006.
- CANEPA, Carla. *Cidades sustentáveis: o Município como locus da sustentabilidade*. São Paulo: RCS, 2007.
- CANSACCHI, Giorgio. Identité et continuité des sujets internationaux. *in: Recueil ds Cours: collected courses of the Hague Academy of International Law*. Leyden: A.W. Sijthhoff, 1970, N°130, v.II.
- CARNEIRO. José Mario Brasiliense. *Município: parte integrante da Federação?* *in: Cadernos Adenauer V*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004.
- CASELLA, Paulo Borba et al. *Manual de Direito Internacional Público*. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- CASTELLS, Manuel. *Cidade, democracia e socialismo*. 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. *Paradiplomacia & entes não-centrais no cenário internacional*. Curitiba: Juruá, 2009.
- CERVO, Amado Luiz. *Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- CEZÁRIO, Gustavo de Lima. *Atuação global municipal: dimensões e institucionalização*. Brasília: Confederação Nacional de Municípios, 2011.
- CHIDIAC, Marie-José. *La capacité des entites territoriales d'Etats a structure complexe de conclure des traites et de participer aux Organisations Internationales*. Université de Liege, 1982.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. *As Áreas internacionais dos Municípios brasileiros: observatório de cooperação descentralizada - Etapa 1*. Brasília: CNM, 2011. Disponível em: http://www.cnm.org.br/images/stories/DestaquesAreastecnicas/Internacional/As_reas_Internacionais_dos_Municipios_Brasileiros_2011.pdf

- _____. *Atuação Global Municipal: Dimensões e Institucionalização*. Brasília: CNM, 2009. Disponível em: http://www.cnm.org.br/images/stories/DestaquesAreastecnicas/Internacional/Atuao_Global_Municipal.pdf
- COCK, Vanessa Sueli. *Federalismo en teoría y práctica: el caso español como proceso federal: Estudio de la autonomía regional y local en los sistemas federales*. Curitiba: Juruá, 2010.
- COOK, Michael. *Uma breve história do homem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.
- CORELLA, Beatriz Sanz. *Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina: elementos para la construcción de una política pública local de cooperación descentralizada*. Vol.2. Diputación de Barcelona: 2008.
- CORNAGO, Noé. Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: Dimensions of Conflict and Co-operation. In: *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. Francisco Aldecoa e Michael Keating (Eds.), London e Portland: Frank Cass, 1999.
- COSTA, José Augusto Fontoura. *Direito Internacional Público*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- COSTÓDIO FILHO, Ubirajara. *As competências do Município na Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Celso Bastos, 2000.
- COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga*. 7.ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1996.
- CRAWFORD, James; PELLET, Alain; OLLESON, Simon. *The law of international responsibility*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2010.
- CRAWFORD, James. *The International Law Commission's Articles on State Responsibility*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- _____. *Los artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre la responsabilidad internacional del Estado*. Madrid: Dykinson, 2004.
- _____. The system of international responsibility, in: *The Law of International Responsibility*. Oxford: Oxford University Press, 2010,
- CRIEKEMANS, David (Ed.). *Regional Sub-State Diplomacy Today*. Martinus Nijhoff Publishers: Leiden / Boston, 2010.
- CROISAT, Maurice; QUERMONNE, Jean-Louis. *L'Europe et le fédéralisme*. 2.ed. Paris: Montchestien, 1999.

- DAILLIER, Patrick. The development of the law of responsibility through the case law. *In: The Law of International Responsibility*. New York: Oxford University Press, 2010.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *O futuro do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- _____. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 22.ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- DAL RI JUNIOR, Arno. *História do Direito Internacional: comércio e moeda, cidadania e nacionalidade*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.
- DAVID, Eric. La Responsabilité des Etats Fédéraux dans les Relations Internationales. *in: Revue Belge de droit international*. Vol. XVII, n. 1. Bruxelles: Bruylant, 1983.
- DEHOUSSE, Renaud. *Fédéralisme et Relations Internationales: une réflexion comparative*. Bruxelles : Bruylant, 1991.
- DELMAS-MARTY, Mireille. *Por um direito comum*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- _____. *Três desafios para um Direito Mundial*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003.
- DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Direito Internacional Público*. 2.ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 2003.
- DOMINICÉ, Christian. Attribution of Conduct to Multiple States and the implications of a State in the Act of Another State. *in: The Law of International Responsibility*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- DUCHACEK, Ivo D.; LATOUCHE, Daniel; STEVENSON, Garth. *Perforated Sovereignities and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*. Nova York: Greenwood, 1988.
- DUCHACEK, Ivo D. *The Territorial Dimensions of Politics: Within, Among, and Across Nations*. Boulder and London: Westview Press, 1986.
- _____. The international dimension of subnational self-government. *in: Publius: the journal of federalism*, nº 14, outono, 1984, 5-31.
- DUPAS, Gilberto. *Atores e poderes na nova ordem global*. São Paulo: Unesp, 2005.
- DUPUY, René-Jean. *O Direito Internacional*. Coimbra : Almedina, 1993
- ENGEL, Christian; VAN GINDERACHTER, Joseph. *Le pouvoir regional et local dans la Communauté Européenne*. Paris : Pedone, 1992.
- ESPADA, Cesáreo Gutierrez. *El hecho ilícito internacional*. Madrid: Dykinson, 2005.

- ESTEVE, Josep M^a Pascual. *Governança democrática: construção coletiva do desenvolvimento das cidades*. Juiz de Fora: UFJF, 2009.
- EUSTATHIADES, Constantin. Les sujets de droit international et la responsabilité internationale. *in: Recueil des Cours: collected courses of the Hague Academy of International Law*. 1953, vol. 84, n. III.
- EVANS, Graham; NEWNHAM, Jeffrey. *The penguin dictionary of International Relations*. London: Penguin books, 1998.
- FELDMAN, David. International Personality. *in: Recueil des Cours: collected courses of the Hague Academy of International Law*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1985. N^o 191, v.II.
- FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- FERREIRA, João Sette Whitaker. *O mito da cidade-global*. São Paulo: Vozes, 2007.
- FIGUEIRA, Ariane Roder. “Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 53, n^o 2. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2010.
- FLORIDA, Richard. *Who’s your city?* Nova York: Basic Books, 2009.
- FONSECA, Marcela Garcia e SALLES, Marcus. Una agenda internacional imBRICada: los nuevos caminos y desafíos de la política externa brasileña en el siglo XXI. *in: Comentario Internacional*. Quito: 2011, n. 10, p. 40 - 56.
- FONSECA, Marcela Garcia; VENTURA, Deisy. Posibilidades y límites a la participación de los entes subnacionales en la política exterior de Brasil y en los procesos de integración regional. *In: Revista CIDOB d'afers internacionals*, núm. 99-100, set. 2012, p. 55-73. Disponível em: http://www.cidob.org/es/publicaciones/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/99/la_participacion_de_los_entes_subnacionales_en_la_politica_exterior_de_brasil_y_en_los_procesos_de_integracion_regional
- FONSECA, Marcela Garcia; VENTURA, Deisy. Cooperación descentralizada e integración regional: ¿embate o complementariedad? Los entes subnacionales en la Unión Europea y en Mercosur”, *in: Revista TIP*, ano 1, n.3, agosto 2012, p. 39-55. Disponível em: <http://issuu.com/equipoparadiplomacia/docs/tip3>
- FONSECA, Marcela Garcia. A diplomacia portuária de Santos. *in: Porto e Relações Internacionais*. Santos: Revista Leopoldianum, Janeiro-Abril 2011, n. 98, ano 37.
- _____. *A internacionalização dos Municípios: uma breve análise de modelos*. São Paulo: Inter Relações, v. 28, p. 3-6, 2007.

- _____. *COP 15: pela sustentabilidade*. in: *Jornal A Tribuna*. Santos, 17/12/2009.
- _____. *O Porto e o Planejamento Estratégico das Cidades*. Disponível em: <<http://www.portogente.com.br>>. Acesso aos 4 de abril 2006.
- _____. *Pela internacionalização das cidades da Baixada Santista*. in: *Jornal A Tribuna*. Santos, 11/06/2009.
- _____. *Relatório sobre as Relações Internacionais de Santos*. Prefeitura de Santos/SEPORT (circulação interna). Setembro de 2008.
- FRANCO, Augusto de. *A independência das cidades*. Curitiba: Fundação Astrojildo Pereira, 2010.
- GABSCH, Rodrigo d'Araújo. *Aprovação de Tratados Internacionais pelo Brasil*. Brasília: FUNAG, 2010.
- GARCIA, Marco Aurélio. "O lugar do Brasil no mundo - A política externa em um momento de transição". en: Emir Sader y Marco Aurélio Garcia (orgs.). *Brasil, entre o passado e o futuro*. São Paulo: Boitempo, 2010.
- GARESCHE, Eugene D. Zapata (coord.) Marco legal e institucional para la acción internacional de las ciudades: Diagnóstico y prospectiva euro-latinoamericana. *Cuadernos para la internacionalización de las ciudades. N°1. Proyecto Allas*. UNAM: Ciudad de Mexico, 2013. Disponível em: <https://www.proyectoallas.net/documents/161716/9a557c85-392b-4203-bc38-57fcc0f4568d>
- _____. *Manual práctico para internacionalizar la ciudad: guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina*. Vol.1. Diputación de Barcelona: 2007.
- GARNACHE, Jérôme; VAN DE VYVER, Pierre. *Financial self-evaluation guide for local authorities*. from: Committee for the Charter of essential services and Institut de la Gestion Deleegue. In partnership with United Cities and Local Government. 2008.
- GOYARD-FABRE, Simone. *O que é democracia?* São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- GRIECO, Joseph. Understanding the problem of international cooperation. The limits of neoliberal institutionalism and the future of realistic theory. in: *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press, 1993.
- GRUBISA, Damir. *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. London: Mediterranean Politics, 1999.
- HABERMAS, Jürgen. *A constelação pós-nacional: ensaios políticos*. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

- HALLSTEIN, Walter. *Une pédagogie politique pour la fédération européenne*. Bruges : Presses interuniversitaires europeennes, 1995.
- HANNUM, Hurst; LILLICH, Richard B. The concept of autonomy in International Law. in: *American Journal of International Law*. Washington: American Society of International Law, 1980, V. 74, N.4.
- HART, L.A. Herbert. *O conceito de direito*. 4 ed. Lisboa : Fundação Calouste Gulbenkian, 2005.
- HOCKING, Brian. *Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*. London and New York: Macmillan and St. Martin's Press, 1993.(a)
- _____. (Ed.). *Foreign Relations and Federal States*. London: Leicester University Press, 1993.(b)
- _____. Regions and International Relations. In: *The Political Economy of Regionalism*, M. Keating e J. Loughlin (Eds.). London: Belhaven, 1997.
- HOLSTI, Kalevi J. *International Politics, a Framework for Analysis*. Englewood Cliffs : Prentice Hall, 1995.
- IANNI, Octavio. *Teorias da globalização*. 10.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- JACKSON, John Howard. *The World trading system: law and policy of international economic relations*. 2ed. Massachusetts: MIT, 2002.
- JELLINEK, Georg. *Teoria General del Estado*. Buenos Aires: Albatros, 1954.
- JIMENEZ, Paulino E. Arellanes. *El Municipio Mexicano y las Relaciones Internacionales*. Publa: BUAP, 2009.
- KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- KLEIMAN, Alberto; RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. "The MERCOSUR Committee of Municipalities, States, Provinces and Departments: Process of creation and perspectives". *Fifth Annual Conference of the Euro-Latin Study Network on Integration and Trade (ELSNIT)*. Barcelona, October, 26-27, 2007. Disponible: <http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/i foro ELSNIT 2007 10 02 Rodrigues Kleiman.PDF>.
- KLEIMAN, Alberto. Um olhar brasileiro sobre a ação internacional dos governos subnacionais. in: *Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Leticia Pinheiro e Carlos R.S. Milani (orgs.). Rio de Janeiro: FGV, 2012, p. 301-329

- KEOHANE, Robert. *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- _____, Robert; NYE, Joseph. *Power and interdependence*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- KINCAID, John. The International Competence of US States and their Local Governments. In: *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, Francisco Aldecoa e Michael Keating (eds.). London e Portland: Frank Cass, 1999.
- KOCHER, Bernardo (org.). *Globalização: atores, idéias e instituições*. Rio de Janeiro: Mauad X; Contra Capa, 2011, p. 227.
- KOSKENNIEMI, Martti. Doctrines of State Responsibility, in: *The Law of International Responsibility*. New York: Oxford University Press, 2010.
- _____. *Fragmentation of International Law: difficulties arising from the diversification and expansion of International Law*. Report of the Study Group of the International Law Commission, New York, United Nations, 2006.
- KOVZIRIDZE, Tamara. *Hierarchy and Interdependence in Multi-level Structures: foreign and European Relations of Belgian, German and Austrian Federated Entities*. Brussels: Vubpress, 2008.
- KUMM, Mattias. The Legitimacy of International Law: A Constitutionalist Framework of Analysis. *The European Journal of International Law*. 15, 5, 2004, 907-931.
- LACHAPELLE, Guy; PAQUIN, Stéphane, (Eds.), *Mastering Globalization: New Sub-States' Governance and Strategies*. Abingdon e New York: Routledge, 2005.
- LAFER, Celso. Política externa brasileira: reflexão e ação. in: *Cooperação internacional: estratégia e gestão*. São Paulo: EDUSP, 1994.
- LALLANDE, Juan Pablo Prado. *La condicionalidad política de la cooperación al desarrollo: las sanciones a la ayuda internacional*. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid, 2005.
- LECOURS, André. Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions, in: *International Negotiation*, Volume 7, 1, 2002, p. 91-114;
- LESSA, Antônio Carlos; COUTO, Leandro Freitas *et al.* Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 52, nº 1. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2009.
- MALONE, Linda A. *International Law*. Emanuel Law Outlines: Nova York, 1995.

- MALUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1995.
- MANIN, Phillippe (1997), *Les Communautés Européennes: L'Union Européenne*. 3.ed. Paris : Pedone.
- MARCOVITCH, Jacques. *Cooperação internacional: estratégia e gestão*. São Paulo: EDUSP, 1994. Disponível em: <
<http://www.erudito.fea.usp.br/cooperacao/> >
- MARTÍN, Araceli Mangas; NOGUERAS, Diego J. Liñán (2010), *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. 6.ed. Madrid: Tecnos.
- MARTINEZ, Oscar J. (Ed.), *Across Boundaries: Transborder Interaction in Comparative Perspective*. El Paso: Texas Western Press, 1986.
- MARZO, Luigi Di. *The legal Status of Agreements Concluded by Component Units of Federal States with Foreign Entities*. Alphen aan de Rijn, Sythoff, Noordhoff, 1980, n. 195.
- MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- MEDEIROS, Marcelo de A. Dinâmica subnacional e lógica centro-periferia: os impactos do Mercosul na economia política dos Estados de Pernambuco, Bahia, São Paulo e Rio Grande do Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 49, nº 1. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2006.
- MEIRA FILHO. Luiz Gylvan. Uma nova revolução industrial? *Folha de São Paulo*. 05/11/2009.
- MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de direito internacional público I e II*. 11.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.
- MEARSHEIMER, John J. *The tragedy of great power politics*. New York: W.W Norton and Company, 2001.
- MENEZES, Fabiano L. de. *As inter-relações entre os atores internacionais: o caminho à cooperação*. São Paulo: Editorama, 2010.
- MERCADANTE, Araminta de Azevedo. *Consolidação das normas do GATT 47, GATT 94 e OMC: legislação brasileira*. São Paulo: Quartier Latin, 2007.
- MILANI, Carlos R. S.; RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. "International Relations and the Paradiplomacy of Brazilian Cities: Crafting the Concept of Local International Management". *BAR - Brazilian Administration Review - Anpad*, v. 8, n. 1, art. 2, pp. 21-36, Jan/Mar. 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/bar/v8n1/v8n1a03.pdf>

- MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS Panayotis. *Federalism and international Relations: the Role of Subnational Units*. Oxford e New York: Oxford University Press, 1990.
- MILNER, Helen. *Interest, institutions and information: domestic politics and international relations*. Princenton: Princenton University Press, 1997.
- MINC, Carlos; KAHN, Suzana. “Compartilhar as responsabilidades”. *Le Monde Diplomatique*. Ano 3, n.29, dez.2009. p.4-5.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. “O financiamento externo do setor público com organismos multilaterais e agências bilaterais de desenvolvimento”. Brasília, 2008. Disponível em : http://portal.cnm.org.br/sites/8800/8875/download/2_dia/MP-FinanciamentoExternoMarchadePrefeitos2008CarlosLampert.pdf.
- _____. *Manual do Ministério do Planejamento sobre Financiamentos externos: setor público com organismos multilaterais e agências bilaterais de crédito*. Brasília, 2005
- MOORE, Jonh Bassett. *A Digest of International Law*. Washington, 1906, vol. VI.
- MORIN, Edgar. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. 6.ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- MORGENTHAU, Hans J. *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.
- MUMFORD. Lewis. *A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- NAÍM, Moisés. *Ilícito: o ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global*. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.
- NEVES, João Augusto de Castro. “O Papel do Legislativo nas Negociações do Mercosul e da ALCA”. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 25, nº 1, janeiro/junho 2003, pp. 103-138.
- NEVES, Marcelo da Costa Pinto. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.
- NIARADI, George. *Investimentos Estrangeiros Diretos no Brasil*. Campinas: Millennium, 2008.
- NOLLKAEMPER, André; JACOBS, Dov. *Shared Responsibility in International Law: a concept paper*. ACIL Research paper n. 2011-07 (Shares Series). Amsterdam, 2011.
- NYE, Joseph. Globalization’s Democratic Deficit: How to Make International Institutions More Accountable. *Foreign Affairs*, 80, 4, 2001.

- OEA. *La descentralización y los desafíos de la gobernabilidad democrática*. 2008.
- OLIVEIRA, Simone Lavelle Godoy de. A internacionalização do Município de Santos. *in: Cidades em relações internacionais*. São Paulo: Desatino, 2009. p.185-197.
- PANARA, Carlo. La participación de los länder alemanes en el proceso de toma de decisiones de la UE. *In: Revista CIDOB d'afers internacionals*, nº 99. Barcelona, 2012.
- PAQUIN, Stéphane. Les actions extérieures des entités subétatiques: quelle signification pour la politique comparée et les relations internationales? *In: Revue internationale de politique comparée*. 2/2005 (Vol. 12), p. 129-142. Disponível em: <http://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2005-2-page-129.htm>
- _____. *La Paradiplomatie et les relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*. Bruxelles: Les presses interuniversitaires européennes. Peter-Lang, 2004.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. *Introdução às Relações Internacionais: temas, atores e visões*. 5ed, Petrópolis: Vozes, 2004.
- PELLET, Allain. The definition of responsibility in International Law, *in: The Law of International Responsibility*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- PEREIRA, Luis Cezar Ramos. *Costume Internacional (Gênese do Direito Internacional)*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- PERPÉTUO, Rodrigo de Oliveira. *A Cidade além da Nação: A institucionalização do processo de internacionalização de Belo Horizonte*. Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC/MG, 2010. Disponível em: <http://blogfonari.files.wordpress.com/2012/08/rodrigo-perpc3a9tuo--dissertac3a7c3a3o-09-jul-2010.pdf>
- PESCATORE, Pierre. *Derecho de la integración: nuevo fenómeno en las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Intal, 1973, XII.
- REUTER. Paul. *Le développement de l'ordre juridique international: écrits de droit international*. Paris : Economica, 1995.
- REZEK, Francisco. *Direito internacional público*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- RHI-SAUSI, José Luis; CONATO, Dario. Cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina y desarrollo económico local. Colección de Estudios de Investigación. N.6. *Observatório de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina*. Diputación de Barcelona: 2008.
- ROBERTSON, Roland. *Globalização: Teoria Social e Cultura Global*. Petrópolis: Vozes, 2000.

- RODRIGO, Mirna Nouvillas. Las oficinas regionales em Bruselas: ¿la clave para una participación efectiva en la UE? *In: Revista CIDOB d'afers internacionals*, nº 99. Barcelona, 2012, p.113-131.
- RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio; XAVIER, Marcos; ROMÃO, Wagner de Melo. (Orgs.) *Cidades em Relações Internacionais: análises e experiências brasileiras*. São Paulo: Desatino, 2009.
- RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. Vocábulo Paradiplomacia. *in: Globalização: atores, idéias e instituições*. Bernardo Kocher (org.). Rio de Janeiro: Mauad X; Contra Capa, 2011.
- _____. *Política externa federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios brasileiros*. Tese de doutorado. PUC-SP, 2004.(a)
- _____. *Governos subnacionais no Brasil e a globalização: novos conflitos à vista? in: Globalização & soberania*. Curitiba: Juruá, 2004.(b)
- _____. *Política externa de cidades*. in: Margem, Dossiê Tramas Urbanas. São Paulo: EDUC, 2004, n.20.(c)
- RODRÍGUEZ, Rogelio Hernández. *El centro dividido: la nueva autonomía de los gobernadores*. México D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2008.
- ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Orgs.) *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: UNB, 2000.
- SADER, Emir, GARCIA, Marco Aurélio (orgs.). *Brasil, entre o passado e o futuro*. São Paulo: Boitempo, 2010.
- SALA, José Blanes (org.). *O Município e as relações internacionais: aspectos jurídicos*. São Paulo: EDUC, 2009.
- SALLES, Marcus Maurer de. *O Regionalismo Desenvolvimentista Sul-Americano frente ao Sistema Multilateral de Comércio*. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2012.
- SALOMÓN, Mónica. Paradiplomacy in the Developing World: The Case of Brazil. *In: Cities and Global Governance: New Sites for International Relations*. Mark Amen, Noah J. Toly, Patricia L. McCarney e Klaus Segbers (eds.), Surrey e Burlington: Ashgate, 2011.
- _____. *A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas*. *In: Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Leticia Pinheiro e Carlos R.S. Milani (orgs). Rio de Janeiro: FGV, 2012.
- SANCHO, Laura Huici. *El Comité de las Regiones: su función en el proceso de integración europea*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2003.

- SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 7.ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- _____. *Por uma Economia Política da Cidade*. São Paulo: EDUSP, 2009.
- SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos *et al.* Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. *in: Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2004.
- SASSEN, Saskia. *Sociologia da Globalização*. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. *Direito Internacional Público*. 4.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- SEITENFUS, Ricardo. *Relações Internacionais*. Barueri: Manole, 2004.
- _____. *Manual das Organizações Internacionais*. 4.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.
- SETZER, Joana. *Environmental paradiplomacy: the engagement of the Brazilian state of São Paulo in international environmental relations*. Tese de doutorado. Londres: London School of Economics and Political Science, 2013.
- SHAW, Malcolm. *International Law*. 5ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. *In: The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Andreas Schedler, Larry Diamond and Marc Plattner (eds.). London: Lynne Rienner Publishers, 1999.
- SCHNEIDER, Hans-Peter. Cooperation between Bund and Länder in Germany: Recent Developments and Experiences. *In: XVII Jornades sobre la UE: els governs locals i els reptes de la Unió Europea*, 2011.
- SILVA, Elaini Cristina Gonzaga da; *et al.* Um novo arranjo institucional para a política externa brasileira. *In: Textos para discussão CEPAL-IPEA, LC/BRS/R.229*, 2010
- SILVA, Ironildes Bueno da. *Paradiplomacia Contemporânea: Trajetórias e Tendências da Atuação Internacional dos Governos Estaduais do Brasil e EUA*. Universidade de Brasília: Tese de Doutorado em Relações Internacionais, 2010.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
- SOARES, Guido Fernando Silva. *Curso de Direito Internacional Público*. Vol.1. São Paulo: Atlas, 2002.

- SOLDATOS, Panayotis; MICHELMANN, Hans (eds.). *Federalism and international relations: the role of subnational units*. New York: Oxford University Press, 1990.
- SOUZA, Ielbo Marcus Lobo de. *Direito Internacional Costumeiro*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2001.
- STERN, Brigitte. The elements of an internationally wrongful act. *in: The Law of International Responsibility*. New York: Oxford University Press, 2010.
- TAVARES, Rodrigo. Foreign Policy Goes Local. *Foreign Affairs*. Disponível em <http://www.foreignaffairs.com/articles/140091/rodrigo-tavares/foreign-policy-goes-local#>. Acesso em 9/10/2013.
- _____. As relações internacionais do Estado de São Paulo. *in: Revista Política Externa*. vol.20, nº4, mar. 2012.
- TOMZ, Michael. *Reputation and International Cooperation*. Princeton: Princeton University Press, 2007.
- TORRONTÉGUY, Marco Aurélio Antas. Cooperação Internacional. *in: Captura Críptica: Revista discente do Curso de Pós-Graduação em Direito*. nº2, v.1. Florianópolis: UFSC, 2009
- _____. *O direito humano à saúde no Direito Internacional: efetivação por meio da cooperação sanitária*. Tese de doutorado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2010.
- TOTORICAG, Gloria. Diasporas as non-central government actors in foreign policy: the trajectory of Basque paradiplomacy. *in: Nationalism and Ethnic Politics*. Nevada: University of Nevada, 2005, 11:265–287.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *O Direito Internacional em um mundo em transformação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- TROYJO, Marcos Prado. *Manifesto da Diplomacia Empresarial e outros escritos*. São Paulo: Aduaneiras, 2005.
- _____. *Tecnologia & diplomacia: desafios da Cooperação Internacional no campo científico-tecnológico*. São Paulo: Aduaneiras, 2003.
- TRUYOL Y SERRA, Antonio. *Fundamentos de Derecho Internacional Publico*. 4 ed. Madrid: Tecnos, 1977
- UNFPA - FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS: *Situação da população mundial 2007: desencadeando o potencial do crescimento urbano*.
- VAN CREVELD, Martin. *Ascensão e declínio do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

- VATTEL, Emer de. *O direito das gentes*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.
- VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, Integração e Processo Negociador: A construção do Mercosul*. Brasília: IBRI, 2002.
- VENTURA, Deisy; PEROTTI, Alejandro D. *El Proceso Legislativo del MERCOSUR*. Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer, 2004.
- VENTURA, Deisy. *As assimetrias entre o Mercosul e a União Europeia: os desafios de uma associação inter-regional*. Barueri: Manole, 2003.
- VENTURA, Deisy; CAETANO, Gerardo; VAZQUEZ, Mariana. “Reforma institucional del Mercosur. Análisis de un reto”, en: *Reforma Institucional del Mercosur: del diagnóstico a las propuestas*. Montevideo: CEFIR, 2008. Disponível: <<http://cefir.org.uy/wp-content/uploads/downloads/2010/06/La-reforma-institucional-del-MERCOSUR.-Del-diagnostico-a-las-propuestas..pdf>>, p. 21-76. Data de consulta: 2 fevereiro 2012.
- VERDROSS, Alfred. *Derecho Internacional Publico*. Madri: Aguillar, 1969.
- VIGEVANI, Tullo *et al.* (Orgs.) *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC, 2004.
- _____. *Diversidade étnica, conflitos regionais e direitos humanos*. São Paulo: UNESP, 2008.
- _____. Problemas para a Atividade Internacional das Unidades Subnacionais: Estados e Municípios Brasileiros. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21 (62), 2006.
- VIRALLY, Michel. *Le droit international en devenir: essais écrits au fil des ans*. Paris: PUF, 1990.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. 3.ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2008.
- WALTZ, Kenneth. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva, 2002.
- WANDERLEY, Luiz Eduardo W. (org.) (2005), *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*. São Paulo: EDUC.
- WANDERLEY, Luiz Eduardo; RAICHELIS, Raquel. *A cidade de São Paulo: relações internacionais e gestão pública*. São Paulo: Educ, 2009.
- WEILER, J.H.H. *The Geology of International Law – Governance, Democracy and Legitimacy*. ZaoRV 64, 2004, 547-562.

WIGHT, Martin. *A política do poder*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

WRIGHT, Quincy. Some thoughts about recognition. *in: American Journal of International Law*. Washington: American Society of International Law, 1950, V. 44, N.3.

ZARTMAN, William; TOUVAL, Saadia Touval (Editores). *International Cooperation: The Extents and Limits of Multilateralism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

ZOELLICK, Robert B. *Brazil Press Conference*. Brasília: World Bank Offices, June 2, 2011. Disponível:
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:22931139~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html> .