

**A CONTROVÉRSIA DO RECONHECIMENTO DA PERSONALIDADE JURÍDICA INTERNACIONAL E DA TITULARIDADE DE DIREITOS E OBRIGAÇÕES AOS NOVOS ATORES RELEVANTES NO CENÁRIO INTERNACIONAL, COM INCLUSÃO DAS COMUNIDADES TERRITORIAIS NÃO ESTATAIS E DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

THE CONTROVERSY OF RECOGNITION OF INTERNATIONAL LEGAL PERSONALITY AND OWNERSHIP OF RIGHTS AND OBLIGATIONS TO NEW RELEVANT ACTORS IN THE INTERNATIONAL SCENE, WITH INCLUSION OF NON-STATE TERRITORIAL COMMUNITIES AND THE BRAZILIAN MUNICIPALITIES

Idir Canzi<sup>1</sup>

**RESUMO**

O artigo centra o desenvolvimento de seu conteúdo na temática da Personalidade Jurídica Internacional e a titularidade de direitos e obrigações, problematizando sobre o papel dos municípios brasileiros no cenário internacional. O Texto confere relevo inicial à polêmica existente na Doutrina acerca da Personalidade Jurídica Internacional, explicitando a concepção do Direito Internacional Clássico, de caráter interestatal, pela qual apenas os Estados Internacionais seriam Sujeitos de Direito Internacional e, a concepção baseada na evidência de que a Sociedade Internacional já não tem mais nos entes estatais seus únicos atores relevantes e inclui indivíduos, empresas, Organizações não-Governamentais, por exemplo, dentre os detentores de personalidade internacional. Ato contínuo, disserta sobre o Ordenamento Constitucional Brasileiro e a delimitação das competências em matéria de Relações externas. Insere fundamentada argumentação da atual dimensão internacional das ‘comunidades territoriais não estatais’ e alguns dos seus mecanismos e instrumentos de atuação no âmbito do Direito Comparado no Continente Europeu. Conclui em defesa da concepção do Direito Internacional baseada na evidência de que há novos atores relevantes, incluindo as ‘comunidades territoriais não estatais’ e os municípios, no caso brasileiro, com possibilidade de efetiva concessão de personalidade jurídica internacional, considerado o seu papel no cenário internacional. Trata-se de pesquisa bibliográfica pautada pela utilização do método indutivo e comparativo, a partir da leitura e análise de dados extraídos das Constituições, leis, regulamentos, artigos, periódicos e livros.

**PALAVRAS-CHAVE:** Personalidade Jurídica Internacional. Comunidades Territoriais não Estatais. Municípios. Competências. Relações externas. Cenário internacional.

**ABSTRACT**

The article focuses the development of its content in the theme of International Personality and the ownership of rights and obligations, questioning the role of municipalities in the international scenario. The text firstly gives prominent position to the existing controversy about the Doctrine of International Personality, explaining the conception of the Classic International Law, of interstate character, in which only the International States would be

---

<sup>1</sup> Mestre e Doutorando em Direito pela UFSC e professor da Unochapecó.

Subjects of International Law , and the conception based on the evidence that the International Society no longer has in its unique state institutions its unique relevant stakeholders, however including individuals , companies , non- governmental organizations , for example , among the holders of international personality . Immediately thereafter, the article sates on Brazilian Constitutional Order as well as the delimitation of competences in the terms of external relations. It also inserts reasoned arguments of the current international dimension of ' non-state territorial communities ' and some of its mechanisms and instruments of action under Comparative Law on the European Continent. It concludes in favor of the conception of International Law based on the evidence that there are new relevant actors, including ' non-state territorial communities ' and municipalities in the Brazilian case, with the possibility of granting effective international legal personality, considering its role in the international scenario. It is a bibliographic research, and it was guided by the use of inductive and comparative method from the reading and analysis of data extracted from the Constitutions, laws, regulations, articles, journals and books.

**KEYWORDS:** International Personality. Municipalities. Republic Constitution. Competences. External relations. International Scenario.

## **I – Personalidade Internacional e a titularidade de direitos e obrigações**

A Personalidade Jurídica, no dizer de Plácido e Silva, *é a denominação propriamente dada à personalidade que se atribui ou se assegura às pessoas jurídicas, em virtude do que se investem de uma qualidade de pessoa, que as torna suscetíveis de direitos e obrigações e com direito a uma existência própria, protegida pela lei.*<sup>2</sup> Pode-se afirmar que a personalidade jurídica vincula-se ao reconhecimento da titularidade de sujeito ativo de direito, ou de uma obrigação, que lhe são assegurados pela normatividade jurídica.

Acontece que o referido reconhecimento da personalidade jurídica, notadamente nas relações internacionais, tem gerado polêmica doutrinária entre uma concepção clássica do direito internacional e a concepção baseada na evidência de que a Sociedade Internacional já não tem mais nos entes estatais seus únicos atores relevantes, dentre os detentores de personalidade internacional.<sup>3</sup>

O contexto anterior à segunda guerra mundial foi marcado profundamente pela vontade pura e simples dos Estados, explicitando a concepção doutrinária do Direito Internacional Clássico, de caráter interestatal, pela qual apenas os Estados Internacionais seriam Sujeitos de Direito Internacional.

---

<sup>2</sup> SILVA, DE PLÁCIDO. Vocabulário Jurídico. Rio de Janeiro, Forense, 1989, p. 361.

<sup>3</sup> PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. Sujeitos de Direito Internacional Público. Calameo. Disponível em: <<http://www.calameo.com/books/001302582c47f18cf2bc1>>. Acesso em 10 de ago. 2013.

Entretanto, as profundas transformações processadas no contexto internacional do segundo pós-guerra, fez com que a Comunidade internacional<sup>4</sup> deixasse de se configurar como uma entidade da qual faziam parte poucos e robustos Estados, centrados em fazer predominar os próprios interesses nas ações e política internacional.

Em 1949 o Tribunal Internacional de Justiça de Justiça (CIJ) proferiu a seguinte decisão: “*Os sujeitos internacionais de direito, em qualquer sistema jurídico, não são necessariamente idênticos em sua natureza ou na extensão de seus direitos e sua natureza depende das necessidades da comunidade*”.<sup>5</sup> O reconhecimento da personalidade jurídica das Nações Unidas, notadamente, à sua capacidade de demandar reparações e exercer proteção diplomática em favor de seus funcionários nos Tribunais Internacionais, tornou-se referência no debate doutrinário sobre os sujeitos internacionais de direito público<sup>6</sup>.

Entre o período da segunda Guerra Mundial até a década de setenta do século passado, poucas foram as exceções em que somente os Estados Nacionais poderiam ser titulares de personalidade internacional. Quase não se cogitava acerca da personalidade jurídica internacional das subdivisões ou desmembramentos dos Estados. *Na sua grande maioria, os poucos casos se referiam a questões de direito interno – como tratamento dado em matéria pelas respectivas normas constitucionais aos Länder alemães e austríacos, aos Cantões suíços ou às comunidades e regiões belgas -, situações vistas com estranheza e um certo desconforto pela doutrina de direito internacional*<sup>7</sup>.

Dal Ri indica que os argumentos de maior relevo que ainda persistem até hoje na doutrina contra qualquer tipo de reconhecimento da dimensão internacional das ações dos Estados Federados, podem ser encontrados no célebre manual de direito internacional público editado na França por Nguen Quoc Dinh, Patrick Dallier e Alain Pellet<sup>8</sup>. Entre os doutrinadores da concepção Clássica, destaca-se, por exemplo, Jean Tuscoz<sup>9</sup> e Michael Akehurst.

---

<sup>4</sup> Vide ROBERTO AGO, Revista Sequência, nº 56, p9-28, jun.2008: A Comunidade Internacional não é uma sociedade humana universal que tenha como membros primários a totalidade de indivíduos que vivem sobre o planeta. Os membros primários da Comunidade internacional são entidades físicas, mas entidades políticas. A Comunidade internacional como o nome denuncia, necessariamente pressupõe a existência de coletividades nacionais, ou estatais, com as suas características, estruturas e instituições.

<sup>5</sup>RIBEIRO, Jomara de Carvalho. A questão da Personalidade Jurídica Internacional das Empresas Multinacionais. *Conpedi*. Disponível em: [http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/jomara\\_de\\_carvalho\\_ribeiro.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/jomara_de_carvalho_ribeiro.pdf) Acesso em: 12 ago. 2013.

<sup>6</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado,2002.p.1 et se; SOARES,Guido Fernando Silva.,2002,p.149.

<sup>7</sup> DAL RI, ARNO. Às sombras da Soberania: A condição jurídica de Estados Federados e governos infraestatais no Direito Internacional. Florianópolis: Fundação Boatex, 2010, p. 24.

<sup>8</sup> DAL RI, A.,op.cit.,p. 26.

<sup>9</sup> TOSCOZ, Jean. Direito Internacional. Men Martins: Europa América,1994,p.59

A partir da década de setenta do séc. XX houve uma mudança significativa para além da concepção doutrinária clássica do direito internacional. Tanto Comunidades quanto esferas de governo infra-estatais e entidades de caráter público passaram a implementar iniciativas de evidente dimensão internacional. A Sociedade Internacional já não tem mais nos entes estatais seus únicos atores relevantes e inclui indivíduos, empresas, Organizações não-Governamentais, Bancos Centrais, Universidades, com possibilidade de efetiva concessão de personalidade jurídica internacional.

Entre os internacionalistas de relevo e precursores na defesa da plena expansão da dimensão internacional da personalidade jurídica dos Estados e entidades federadas, pode-se citar Alfred Verdross e Suzane Bastid. Verdross foi grande conhecedor da dimensão internacional outorgada pela lei Fundamental Alemã e pela Constituição Austríaca aos seus respectivos Länder. Bastid<sup>10</sup> versou sobre os dispositivos em ordenamentos internos de alguns Estados federais europeus a exemplo da Alemanha, Áustria e Bélgica<sup>11</sup>.

No contexto atual, os pressupostos da política dos países do Continente Europeu, entre estes a Noruega, evidenciam um fortalecimento dos novos atores políticos, em fortalecimento do Direito Internacional e o desenvolvimento de parcerias com outros atores do sistema internacional<sup>12</sup>, incluindo regiões e localidades.

No Brasil atual, embora na visão tradicional a União Federal seja considerada a única entidade com capacidade político-jurídica no plano internacional<sup>13</sup>, consigna-se que o estudo objeto vem despertando forte interesse na ampliação de sua abordagem por parte de professores, estudantes e pesquisadores, considerada a inserção internacional dos novos atores no cenário internacional a ensejar a possibilidade de efetiva concessão de personalidade jurídica internacional aos novos atores políticos.

## **II - Ordenamento Constitucional Brasileiro: competência em matéria de relações externas**

A República<sup>14</sup> se caracteriza enquanto forma de governo e a Federação como forma de Estado. O Estado para melhor atingir seus objetivos tende a adotar subdivisões internas

---

<sup>10</sup> BASTID, Suzanne. *Droit International Public. Principes Généraux*. Paris: Institut d'Études Politiques, 1974.

<sup>11</sup> DAL RI, A., op.cit., p. 30.

<sup>12</sup> MEZZAROBBA, Orides; PINTO, Danielle Jacon Ayres. Resolução de Conflitos Internacionais: o caso da Noruega como novo ator político. *Revista Sequência*. Florianópolis: Boiteux, n.º. 56, p.32, 2008.

<sup>13</sup> RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. *Globalização e Novos Atores: – a paradiplomacia das cidades brasileiras*. Salvador: EDUFA, 2009.

<sup>14</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 25 ed.-São Paulo: Saraiva, 2005. P 228: A República, que é a forma de governo que se opõe à monarquia, tem um sentido muito próximo do significado de democracia, uma vez que indica a possibilidade de participação do povo no governo.

com distribuição de competências e atribuições, o que é o caso da República Federativa do Brasil integrada pela União Federal, Estados membros, Distrito Federal e Municípios<sup>15</sup>.

Na Federação os entes integrantes são dotados de capacidade política e na condição de Pessoas Jurídicas podem legislar criando normas abstratas com força vinculante no ordenamento jurídico.

A repartição de competências entre os entes da Federação pode ocorrer na dimensão constitucional ou administrativa. Uma vez estabelecidas as competências, os entes integrantes da Federação passam a legislar e atuar em todas as matérias envolvendo a sua esfera de delegação.

Na definição de José Afonso da Silva, competência é a *faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, órgão ou agente do poder público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder que servem aos órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções.*<sup>16</sup>

A própria Constituição estabelece as matérias próprias de cada um dos entes da Federação, podendo acentuar a concentração de poderes ora na União ou nos Estados membros e Municípios.

No caso do Brasil, em matéria de relações internacionais, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

O texto constitucional estabeleceu o rol taxativo de princípios<sup>17</sup> que a República Federativa do Brasil deve primar nas Relações internacionais, além de buscar a integração nas

---

<sup>15</sup>Art. 1º da CRFB/1988: 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: I- a soberania; II- a cidadania; III- a dignidade da pessoa humana; IV- os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V- O pluralismo político.

<sup>16</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional positivo. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 1992, p. 419

<sup>17</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional. 4. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1998, p.1086/87: “Os princípios cumprem caráter de fundamentalidade no sistema das fontes do direito, constituindo-

esferas econômica, política, social e cultural, objetivando a formação de uma Comunidade Latino Americana de Nações<sup>18</sup>.

As condições internas motivam a atuação externa dos Estados e demais atores internacionais. Toda vez que ocorre mudanças de governo ou do regime político as atividades externas sofrem inflexão de agendas e prioridades. Neste sentido, no dizer de Seitenfus, *há estreitos liames entre realidade interna e política externa*<sup>19</sup>.

O artigo 21 da Constituição Federal Brasileira estabelece que é competência da União manter relações com outros Estados estrangeiros, por meio da celebração de tratados internacionais. Nas relações internacionais, a União não atua como ente federado parcial, como componente da federação brasileira, mas congrega todos os demais entes federados para representar a República Federativa do Brasil. Portanto, a União ora atua como ordem jurídica global, representando o Estado brasileiro, ora como ente federado, como pessoa jurídica de direito público interno.

Ressalva-se aqui que o artigo 49, inciso I da CRFB/88 atribui competência exclusiva do Congresso Nacional para resolver de forma definitiva sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio Nacional.

Entretanto, no ordenamento jurídico brasileiro não existem competências definidas e tampouco reconhecimento legal para as ações internacionais de Estados Federados e municípios.

Por conseguinte, há uma lacuna a suprir de modo a conferir respaldo constitucional aos atos, acordos e convênios internacionais firmados por Estados membros da Federação, Distrito Federal e municípios brasileiros com outros entes de estados estrangeiros. Segundo Rodrigues<sup>20</sup>, na Ordem interna pode-se dizer que existe uma crise federativa que acomete o país, caracterizada pela desigualdade socioeconômica entre regiões e Estados da Federação. Na ordem externa, o novo sistema internacional favorece e estimula a participação direta do poder local nas relações internacionais.

---

se em normas de natureza ou com um papel fundamental no ordenamento jurídico devido à sua posição hierárquica no sistema das fontes”.

<sup>18</sup> VARELA, Marcelo D. Direito Internacional Público. 3. Ed. São Paulo: Saraiva, 2011., p 375: O Mercosul foi criado em 1991, pelo Tratado de Assunção. Somente em 1995, com a entrada em vigor do Protocolo de Ouro Preto, os Estados decidiram criar a personalidade jurídica do Mercosul. Trata-se agora de uma Organização Internacional. O Mercosul tinha como membros originais Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Em 2005 houve a adesão da Venezuela, cuja efetivação necessita da concordância dos Parlamentos Nacionais.

<sup>19</sup> SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. Relações Internacionais. Barueri, SP: Manole, 2004, p.3

<sup>20</sup> RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. A inserção internacional da cidade: notas sobre o caso brasileiro. In: VIGEVANI, Tullo et al. (Org). A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: Editora UNESP; Bauri: EDUSC, 2004 .

### **III - A dimensão internacional das “Comunidades Territoriais não estatais” no âmbito do direito comparado no Continente Europeu a partir de 1960.**

No quadro internacional que envolve os países no âmbito do direito comparado no Continente Europeu, a partir de 1960<sup>21</sup>, resta evidenciada, notadamente no sistema federal, que a autoridade e competências decisórias encontram-se divididas entre dois níveis de governo, sendo um nacional e outro subnacional. Em nível federal estaria a União, enquanto que no subnacional estariam os Estados membros ou Províncias, Cantões ou Länder. Ainda, não se pode desconsiderar as regiões no caso da Bélgica e França e as comunidades autônomas no caso da Espanha, entre outros.

No novo cenário internacional, os Estados estão progressivamente coagidos a dividir com entidades subnacionais uma parte de suas responsabilidades em política estrangeira<sup>22</sup>.

No final da década de setenta as ações das esferas de governo que compunham os Estados não federais – tais como regiões, departamentos, províncias e comunas –, passaram a ter uma crescente dimensão internacional<sup>23</sup>. Surge na abordagem da doutrina internacionalista as chamadas “*comunidades territoriais*” –, *migrada do linguajar técnico próprio da ciência política, que vem inserida no universo do direito internacional substituindo a antiga e bastante vaga expressão “ente do Estado”*<sup>24</sup>.

A partir de 1974 houve disseminação da expressão *Comunidades Territoriais*, notadamente ante a adoção pelo Conselho da Europa no trato sobre a cooperação das coletividades locais nas regiões de fronteira e instrumentos jurídicos apropriados.

No referido contexto surgiu a Convenção-quadro Européia sobre a cooperação transfronteiriça entre as coletividades ou autoridades territoriais, aberta à assinatura dos Estados-membros do Conselho de Europa em 15 de maio de 1980<sup>25</sup>.

Em 2001, na realização da Jornada de estudos organizada pela Sociedade Francesa para o Direito Internacional, *foram apresentados os principais delineamentos tomados pela*

---

<sup>21</sup> Neste sentido vide ‘Estados federados e comunidades territoriais não estatais através dos ordenamentos europeus’: DAL RI, ARNO. Às sombras da Soberania: A condição jurídica de Estados Federados e governos infraestatais no Direito Internacional. Florianópolis: Fundação Boatex, 2010, p.37 a 59.

<sup>22</sup> RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. Globalização e Novos Atores:– a paradiplomacia das cidades brasileiras.Salvador: EDUFA, 2009,p.66.

<sup>23</sup> Vide ‘A dimensão das Comunidades territoriais não estatais’: DAL RI, ARNO. Às sombras da Soberania: A condição jurídica de Estados Federados e governos infraestatais no Direito Internacional. Florianópolis: Fundação Boatex, 2010, p.30 a 33.

<sup>24</sup> DAL RI, A.,op.cit.,p. 31.

<sup>25</sup> BRITO, Vlademir Augusto Correia. Convenção-quadro Européia sobre a cooperação transfronteiriça entre as coletividades ou autoridades territoriais. Coimbra: Stvddia Ividica,2000.

*expressão Comunidades Territoriais ao adentrar no mundo do direito internacional, fornecidos por Emmanuel Jos no âmbito do “Rapport Introductif” do evento:*

Trata-se de coletividades no sentido em que elas dispõem de uma personalidade jurídica própria. A existência desta personalidade jurídica de direito interno não levanta nenhuma discussão. Ao contrário, se põe a questão de saber se elas dispõem ou se elas disporão um dia, tanto quanto pareça necessário, da personalidade jurídica internacional.

Trata-se de coletividades públicas. Elas são encarregadas da gestão de interesses coletivos e são regidas, geralmente, pelo direito público. São administradas, muito freqüentemente, por indivíduos eleitos pelo povo e dispõem, assim, de um grau de legitimidade importante.

Trata-se de coletividades públicas territoriais. Elas se distinguem dos estabelecimentos públicos que não têm competências relativas a um espaço territorial circunscrito. As delimitações advêm tanto da geografia, como da história. Elas levam em consideração a economia, a cultura e a vontade pública<sup>26</sup>.

Ao que tudo indica, o debate central do evento foi permeado pelo questionamento/discussão do reconhecimento ou não da personalidade jurídica das comunidades territoriais infra-estais, enquanto sujeitos do direito internacional, evidenciando as novas dimensões das discussões e o campo real de atuação no cenário internacional.

#### **IV - O papel dos municípios brasileiros no cenário internacional**

A humanidade atravessa um enfraquecimento do papel do Estado-nação e ao mesmo tempo fortalece os blocos econômicos regionalizados. À medida que se avança para além da dimensão territorial, surge a dimensão internacional/transnacional, embora não separada do direito interno.

Destaca-se aqui o fortalecimento dos governos subnacionais que interessa ao estudo das relações internacionais, dos processos de integração, da globalização, do federalismo e dos temas municipais e estaduais.

Todavia, resta evidente a ampliação da atuação dos municípios brasileiros no cenário internacional, notadamente dada a projeção das cidades nas relações internacionais, com forte impulso com a globalização a partir dos anos 90, das conferências internacionais e processos de integração regional que possibilitaram a abertura de novos espaços de atuação para o poder local firmar-se na cena internacional.

---

<sup>26</sup> DAL RI, A., op.cit., p. 32.

A inserção internacional das entidades subnacionais passa a constituir uma importante ferramenta de incorporação e integração dos diferentes níveis da Federação Brasileira ao sistema internacional, contribuindo para a redução das desigualdades regionais e para o fortalecimento da integração nacional.

No Brasil, a Constituição da República Federativa de 1988 atribuiu status de ente federativo aos municípios, em igualdade às demais organizações político-administrativas reconhecidas, assegurando-lhes autonomia.

Também é notório que o Ministério das Relações Exteriores Brasileiro tem celebrado convênios de cooperação com governos estaduais e municipais, secretarias estaduais, universidades e outros tantos agentes locais para promover o debate sobre temas internacionais de interesse do Estado e da federação.

Destaca-se aqui o esforço decisivo dos agentes locais na instrumentalização dos programas e agendas, em conformidade à vocação e possibilidades para a ação externa, a exemplo da implementação de cursos destinados à sensibilização de determinados setores produtivos para as oportunidades do mercado externo.

Registra-se a importância que o tema objeto tem no Direito Internacional, com destaque para o contexto das relações externas, do papel internacional dos entes federativos nos outros Estados Nacionais, das relações intergovernamentais com vistas à previsão legal dos governos infranacionais na ação externa, entre outros.

No complexo processo de globalização, os novos sujeitos de Direito Internacional, vêm gradualmente disputando e conquistando espaços da agenda internacional com os governos centrais e se consolidando como agentes da dinâmica internacional. Exemplo disso é estreitamento a partir de 2009 das relações da União Europeia e a América Latina<sup>27</sup>.

O cenário anunciado evidencia a quebra do paradigma<sup>28</sup> de que ‘tudo o que era relação com o exterior cabia à União Federal’. Caminha-se para uma atuação dos municípios

---

<sup>27</sup> SILVA, Karine de Souza. As relações entre a União Europeia e a América Latina: convergências e divergências da agenda birregional. Florianópolis: Ed. da UFSC: Fundação Boiteux, 2011, p.132-133.

<sup>28</sup> KUNHN, Thomas S. Estrutura das Revoluções Científicas. Trad. Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. São Paulo: Perspectiva, 1997, p. 166: A transição de um paradigma em crise para um novo, do qual pode surgir uma nova tradição de ciência normal, está longe de ser um processo cumulativo obtido através de uma articulação do velho paradigma. É antes uma reconstrução da área de estudos a partir de novos princípios, re-construção que altera algumas das generalizações teóricas mais elementares do paradigma, bem como muito de seus métodos e aplicações. MORIN, Edgar. O método 4: as ideias: habitat, vida e costumes. Tradução de Juremir Machado da Silva. 5. ed. Porto Alegre; Sulina, 2011<sup>a</sup>,p.268: [...] é preciso, enfim, que surjam novas teses ou hipóteses não mais obedecendo a esse paradigma e, depois, multiplicação das verificações e confirmação das novas teses onde fracassaram as antigas; é preciso, em suma, um vaivém corrosivo/crítico entre dados, observações, experiências nos núcleos teóricos, para que, então, possa acontecer o desabamento do edifício minado, arrastando, na sua queda, o paradigma, cuja morte poderá, com a sua vida, manter-se invisível...

brasileiros no cenário internacional que desafia a construção de um novo paradigma de direito material, na conformidade da ordem jurídica interna, com delimitação de competências próprias, para atuar no plano internacional, respeitadas a tolerância das outras soberanias interessadas e a responsabilidade da União Federal<sup>29</sup>.

No que tange ao novo paradigma do fenômeno da inserção internacional das entidades subnacionais, incluindo os municípios brasileiros, este passa a constituir uma importante ferramenta de incorporação e integração dos diferentes níveis da Federação Brasileira ao sistema internacional, contribuindo para a redução das desigualdades regionais e para o fortalecimento da integração nacional.

Há uma lacuna evidente no ordenamento jurídico brasileiro, visto que não existem competências definidas e tampouco reconhecimento legal para as ações internacionais de Estados Federados e municípios. Por outro lado, começam a surgir propostas de mudanças constitucionais objetivando a construção de espaços de atuação internacional dos entes nacionais. Entre as propostas de Emenda Constitucional pode-se citar a PEC 45/2005 da Paradiplomacia de iniciativa do ex-deputado Federal André-Costa (PDT/RJ), cujo conteúdo, se não fosse rejeitado, conferiria respaldo constitucional aos atos, acordos e convênios internacionais firmados por Estados membros da Federação, Distrito Federal e municípios brasileiros com outros entes de estados estrangeiros.

Na visão de Rodrigues, os movimentos dos Estados membros e municípios brasileiros estão ligados a fatores de ordem interna e externa<sup>30</sup>. Na ordem interna registra-se que existe uma crise federativa que acomete o país, caracterizada pela desigualdade socioeconômica entre regiões e Estados da Federação. Na ordem externa, o novo sistema internacional favorece e estimula a participação direta do poder local nas relações internacionais.

Ribeiro destaca que a paradiplomacia dos municípios brasileiros vem aumentando gradativamente desde os anos 1980, porém uma política externa federativa, com em inserções internacionais das unidades locais, é registrada apenas a partir de 1990, em algumas grandes cidades do país<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> No que concerne a questão no Estado brasileiro, vide livro de REZEK, José Francisco. *Direito internacional público: curso elementar*. 7. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2002.

<sup>30</sup> RODRIGUES, Gilberto. "A política externa federativa". In: *Política Externa – Network*, V.7, N° 3, setembro-dezembro 1998. Rio de Janeiro: Universidade Cândido Mendes.

<sup>31</sup> RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. *Globalização e Novos Atores:– a paradiplomacia das cidades brasileiras*. Salvador: EDUFA, 2009,p.66.

Não se pode negar que a participação das cidades brasileiras contribui decisivamente para o movimento de projeção das relações internacionais, em que pese a assimetria de atuação.

A Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e a Frente Nacional de Prefeitos concorrem fortemente para a ampliação da capacidade de articulação interna e internacional dos municípios, a exemplo da Mercocidades e do Fórum de Secretários e Dirigentes municipais de Relações Internacionais.

Entre os casos brasileiros de municípios de destaque em ações internacionais pode-se inserir: Curitiba (Planejamento urbano), Porto Alegre (Orçamento Participativo e sede de eventos do Fórum social mundial), São Paulo (Estratégia Internacional de voltada às Relações Internacionais).

A criação da Assessoria para Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), vinculada ao Gabinete do Ministro das Relações Exteriores vincula o reconhecimento do governo federal em fazer uma interface entre o referido ministério e os governos de estados e municípios brasileiros. Referida política implicou a instalação de vários escritórios do Itamaraty em estados ou regiões do país, a exemplo do RGS, PR, RJ, SC, SP, MG, PB, AM.

Registra-se que a literatura consultada sobre o tema objeto denuncia a carência de mecanismos de relações intergovernamentais, motivando ações mais ousadas no sentido de congregar a União Federal e os municípios brasileiros ao real e efetivo desenvolvimento do papel destes no atual cenário internacional.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A doutrina internacionalista clássica, no que tange a personalidade jurídica internacional, confere relevo central à concepção de caráter interestatal, com reconhecimento limitado aos Estados internacionais enquanto sujeitos de Direito Internacional. Entre os doutrinadores da concepção Clássica, destaca-se, por exemplo, Jean Tuscoz e Michael Akehurst. Os argumentos referenciais do posicionamento clássico podem ser encontrados no célebre manual de direito internacional público editado na França por Nguen Quoc Dinh, Patrick Dallier e Alain Pellet.

Por outro vértice, há um crescente posicionamento na doutrina internacionalista que defende a plena expansão da dimensão internacional da personalidade jurídica dos Estados e entidades federadas. Entre seus precursores destaca-se Alfred Verdross e Suzane Bastid. A lei Fundamental Alemã, a Constituição Austríaca e Belga, além da França e das comunidades autônomas da Espanha serviram de base inicial para tais avanços da dimensão

internacionalista. Referida concepção evidencia que a Sociedade Internacional já não tem mais nos entes estatais seus únicos atores relevantes, visto que inclui tanto indivíduos, empresas, ONGs, Organizações Internacionais, Comunidades territoriais entre os detentores de personalidade internacional.

Em 1974 o Conselho da Europa adotou a expressão *Comunidades Territoriais* ao tratar sobre o tema da cooperação das coletividades locais nas regiões de fronteira entre outros instrumentos jurídicos apropriados. Em 1980 foi aprovada a Convenção-quadro Europeia sobre a cooperação transfronteiriça entre as coletividades ou autoridades territoriais. Em 2001 a Jornada da Sociedade Francesa para o Direito Internacional delineou a expressão *Comunidades Territoriais*, adentrando no debate do reconhecimento da personalidade jurídica das comunidades territoriais infra-estatais, enquanto sujeitos do direito internacional.

No ordenamento jurídico brasileiro não existem competências definidas e tampouco reconhecimento legal para as ações internacionais de Estados Federados e municípios. Entretanto, há uma lacuna a suprir de modo a conferir respaldo constitucional aos atos, acordos e convênios internacionais firmados por Estados membros da Federação, Distrito Federal e municípios brasileiros com outros entes de estados estrangeiros. Na Ordem interna existe uma crise federativa que acomete o país, caracterizada pela desigualdade socioeconômica entre regiões e Estados da Federação. Na ordem externa, o novo sistema internacional favorece e estimula a participação direta do poder local nas relações internacionais.

Conclui-se argumentando em defesa da concepção doutrinária da plena expansão da dimensão internacional da personalidade jurídica dos Estados, entidades federadas, Comunidades territoriais ou infra-estatais que, no caso brasileiro, desafia a construção de um novo paradigma de direito material para Estados membros da Federação e municípios, na conformidade da ordem jurídica interna, com delimitação de competências próprias, para atuar no plano internacional, respeitadas a tolerância das outras soberanias interessadas e a responsabilidade da União Federal.

### **Bibliografia:**

AGO, Roberto. *Lezioni di diritto internazionale*. Milano, 1943.

\_\_\_\_\_. *Revista Sequência*, n° 56, p9-28, jun. 2008.

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento e. *Manual de direito internacional público*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BARROSO, Luiz Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2009.

BASTID, Suzanne. Droit International Public. Principes Généraux. Paris: Institut d'Études Politiques, 1974.

BRITO, Wladimir Augusto C. A convenção-quadro europeia sobre a cooperação transfronteiriça entre as colectividades ou autoridades territoriais. Coimbra: Coimbra Editora, 2000.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional. 4. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2001.

CONDORELLI, Luigi et SALERNO, Francesco. Le relazioni transfrontaliere tra comunita locali in Europa nel diritto internazionale ed europeo. Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, 36 (1986-II).

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Brasília: Senado Federal, 2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

DAL RI JÚNIOR, Arno (Orgs). Santa Catarina nas relações internacionais: desafios da Assembleia Legislativa do estado de Santa Catarina no cenário internacional. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010.

DAL RI, Arno Júnior; MARQUES, Guilherme Bez; ARRUDA, Sônia Regina (Orgs). Santa Catarina nas relações internacionais: desafios da Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina no Cenário Internacional. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010.

DAL RI, Arno. Às sombras da Soberania: A condição jurídica de Estados Federados e governos infraestatais no Direito Internacional. Florianópolis: Fundação Boatex, 2010.

KUNHN, Thomas S. Estrutura das Revoluções Científicas. Trad. Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1997.

MAIRA, Luis. La política internacional subnacional em América Latina. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2010.

MEZZARROBA, Orides;PINTO, Danielle Jacon Ayres. Revista Sequência, nº56:Resolução de Conflitos Internacionais: o caso da Noruega como novo ator político. Florianópolis:Boiteux,2008.

MORIN, Edgar. O método 4: as ideias: habitat, vida e costumes. Tradução de Juremir Machado da Silva. 5. ed. Porto Alegre; Sulina, 2011a.

OLIVEIRA, Odete Maria de; Dal Ri Junior, Arno (Orgs.). Relações internacionais: interdependência e sociedade global. Ijuí: Unijuí, 2003.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. Sujeitos de Direito Internacional Público. Calameo. Disponível em: <<http://www.calameo.com/books/001302582c47f18cf2bc1>>. Acesso em 10 de ago. 2013.

PRAZERES, Tatiana L. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de Integração Regional. In: VIGEVANI, Tullo et alii. (Org.s). A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: Unesp, 2004.

REZEK, José Francisco. Direito internacional público: curso elementar. 11. ed. rev. e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2008.

RIBEIRO, Jomara de Carvalho. A questão da Personalidade Jurídica Internacional das Empresas Multinacionais. *Conpedi*. Disponível em: [http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/jomara\\_de\\_carvalho\\_ribeiro.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/jomara_de_carvalho_ribeiro.pdf) Acesso em: 12 ago. 2013.

RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. Globalização e Novos Atores:– a paradiplomacia das cidades brasileiras. Salvador: EDUFA, 2009.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. A inserção internacional da cidade: notas sobre o caso brasileiro. In: VIGEVANI, Tullo et al.(Org). A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: Editora UNESP; Bauru:EDUSC,2004.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. Relações Internacionais. Barueri, SP: Manole, 2004.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e; ACCIOLY, Hildebrando. Manual de direito internacional público. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional positivo. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

SILVA, Karine de Souza. As relações entre a União Européia e a América Latina: convergências e divergências da agenda birregional. Florianópolis: Ed. da UFSC: Fundação Boiteux, 2011.

SILVA, DE PLÁCIDO. Vocabulário Jurídico. Rio de Janeiro, Forense, 1ª Edição, 1989.

TOUSCOZ, Jean. Direito Internacional. Mem Martins: Europa-América, 1994.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado, 2002.p.1 et se; SOARES,Guido Fernando Silva.,2002.

TRINDADE, Antônio Augusto. Princípios do Direito Internacional Contemporâneo. Brasília: UnB, 1981.

VARELA, Marcelo D. Direito Internacional Público. 3. Ed. São Paulo: Saraiva,2011.

VIGEVANI, Tullo et alii. (Org.s). A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: Unesp, 2004.