

O Município e o Direito Internacional no mundo globalizado.

José Rubens Andrade Fonseca Rodrigues

Procurador do Município de São Paulo, advogado, Especialista e Doutor em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Professor de Direito Internacional.

Sumário: I. Introdução – II. Razões históricas – III. Razões práticas – IV. Razões para rever o Direito Internacional em relação ao município – V. Município e o âmbito internacional – VI. Conclusão.

I – Introdução

Em geral os estudiosos do Direito, em especial do Direito Municipal, não se atém ou, ao menos, não dão a devida importância ao Direito Internacional e às possíveis correlações com o Município e o Direito Municipal.

Na verdade reputo que há duas ordens de causas principais para esta postura: a primeira histórica e a segunda prática. O presente escrito pretende abordar estes dois pontos e, após, oferecer razões ao operador do Direito no intuito de que ele repense as correlações atuais entre o Município e o Direito Internacional.

Como a matéria é muito vasta e poderiam ser vários os tópicos tratados para apontar a relação acima indicada, selecionei alguns pontos que parecem ser mais provocativos. Porém, advirto que de forma alguma se pretende esgotar o tema indicado no título.

Por outro lado, os pontos aqui levantados também o foram de forma sintética, a fim de permitir enquadrá-los neste texto de artigo, pois cada tópico em si daria azo a um trabalho extenso.

II – Razões Históricas

Quem estuda quaisquer das matérias incluídas naquelas que se convencionou chamar de Ciências Humanas, tenta continuamente fixar fatos históricos como divisores de águas, a fim de poder fazer um estudo sistemático.

Para o Direito Internacional, a queda do Muro de Berlim, com o posterior esfacelamento da antiga URSS, pode ser apontado como um desses divisores de águas.

Para aqueles que ainda têm dúvida, basta conversar com quem estudou Direito Internacional apenas na faculdade, antes e depois destes fatos. Esta sequência de acontecimentos, que mudou o panorama mundial, e o que se sucedeu após, foi uma mudança copérnica em relação à importância dada às relações internacionais e, especialmente, ao Direito Internacional.

Ora, a ideia, anterior à queda do Muro, de um Direito Internacional com perspectivas de mudança lenta e cuja importância existia, porém de maneira apoucada, ficou ligada à mente de muitos profissionais do Direito, o que acabou por levar a um desinteresse de vários profissionais da área. De mais a mais, muitas faculdades ou não ministravam¹ esta matéria ou davam apenas leves pinceladas, não despertando maior interesse nos estudantes. Infelizmente algumas ainda continuam não dando a devida atenção.

Como uma das exceções, pode-se apontar a Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, que desde a sua instalação em 1828, previa, por exemplo, já para o primeiro ano, o estudo do Direito das Gentes e Diplomacia. Hoje esta renomada Faculdade oferece vários outros cursos de Direito Internacional, tanto na graduação como na pós-graduação, não se resumindo apenas aos tradicionais: Direito Internacional Público e Direito Internacional Privado.

Mas ainda hoje a existência de cursos variegados na área é raridade; porém a situação já foi muito mais grave, pois, pelo então Currículo Mínimo de Direito, como bem aponta Guido Fernandes Soares², as matérias de Direito Internacional público e privado eram optativas, ou seja, no geral, raramente eram oferecidas. Fato que só foi alterado com a Portaria 1886/94 do MEC.

Hoje este quadro vem paulatinamente sendo alterado, e, felizmente, esta ideia se torna minoritária, embora, frise-se, ainda existente.

III – Razões Práticas

Uma primeira razão prática é que, na labuta diária dos advogados públicos, em especial em relação à maioria dos procuradores municipais, não se lida diretamente com problemas de Direito Internacional, entretanto, isto não significa que devam descuidar-se dele.

Vários fatores práticos poderiam ser indicados para este distanciamento do Direito Internacional nas atividades diárias. Nos municípios maiores existe uma divisão de trabalho por matéria tratada, o que leva um número reduzido de seus membros a entrarem em contato, na lida diária, com problemas de âmbito internacional, ou pior, devido ao excesso de trabalho na maioria dos lugares em que atuam, não dispor de tempo para se dedicar a possíveis inter-relações de suas funções com este ramo do Direito.

¹ Note-se que desde a Lei n.º 5.540/68 até a reforma do ensino de 1994 a matéria “Direito Internacional” não era obrigatória. E mesmo após a sua edição, há níveis bem diferentes de extensão e aprofundamento possíveis.

Para uma ideia mais completa do histórico dos cursos de Direito vide Parecer CNE/CES211/2004. Vide também Portaria n.º 1886 do MEC (30/12/1994), em especial artigos:

Art. 6º. O conteúdo mínimo do curso jurídico, além do estágio, compreenderá as seguintes matérias, que podem estar contidas em uma ou mais disciplinas do currículo pleno de cada curso:

...

II - Profissionalizantes: Direito Constitucional, Direito Civil, Direito Administrativo, Direito Tributário, Direito Penal, Direito Processual Civil, Direito Processual Penal, Direito do Trabalho, Direito Comercial e Direito Internacional.

Art. 15 - Dentro do prazo de dois anos, a contar desta data, os cursos jurídicos proverão os meios necessários ao integral cumprimento desta Portaria.

Art. 16 As diretrizes curriculares desta Portaria são obrigatórias aos novos alunos matriculados a partir de 1997 nos cursos jurídicos que, no exercício de sua autonomia, poderão aplicá-las imediatamente (*).

* Artigo 16 alterado pela Portaria n.º 003, de 09 de janeiro de 1996.

² SOARES, Guido Fernandes, *Curso de Direito Internacional Público*, 1º ed., São Paulo, Editora Atlas S.A., 2002, p.17.

Há também de se considerar que a maioria dos municípios brasileiros nem têm corpo de procuradores próprios e, por outro lado, se vê aflita com problemas, em geral, “mais diretos”, como falta de verbas e emergências locais. Isto sem contar também que a maioria dos municípios não é de divisa nacional, cuja posição geográfica tende, por si só, a acarretar situações de Direito Internacional que tem de ser lidadas no dia-a-dia.

Há de se ponderar, sob outro viés, que vários municípios economicamente mais importantes acabam, por necessidade, envolvendo-se em atividades internacionais³, o que gera a obrigação de ter pessoal capacitado para atender às novas demandas. Aliás, como se verá a seguir, várias são as razões possíveis para que os detentores do poder público tenham interesse na formação desse corpo especializado.

IV – Razões para rever o Direito Internacional em relação ao Município.

Aqui não se pretende descer a minúcias nos pontos abordados, mas apenas indicar o que pode ter passado despercebido ao operador do Direito, até como um incentivo ao estudo do Direito Internacional, especialmente para quem exerce essa função pelos municípios.

Primeiramente, aponta-se toda sorte de problemas que os municípios de fronteira têm mais diretamente, desde o exercício de poder de polícia em casos em que a fronteira do País é, por exemplo, no meio da rua, até situações internacionais de prestação de serviço (v.g., ali na esquina...).

Outro assunto, também de Direito Internacional, que pode refletir no Município, é o das chamadas cidades-irmãs⁴.

Cidades-irmãs são convênios internacionais firmados entre duas cidades, geralmente com uma certa representatividade econômica, que tenham alguma afinidade, em geral por imigração ou comércio.

Como exemplo podemos citar a Cidade de São Paulo⁵ que tem vários acordos internacionais deste naipe, senão vejamos:

Amman – Jordânia, Lei 12.527/97;
Assunción – Paraguai, Lei 12.704/98;
Bucareste – Romênia, Lei 13.087/00;
Buenos Aires – Argentina, Lei 12.888/99;
Cluj-Napoca – Romênia, Lei 13.088/00;
Coimbra – Portugal, Lei 12.011/96;
Córdoba – Espanha, Lei 13.088/01;
Damasco – Síria, Lei 12.886/99;
Funchal – Portugal, Lei 12.573/98;
Góis – Portugal, Lei 13.018/00;
Havana - Cuba, Lei 12.514/97;

³ V.g. o “Trade Point” criado há alguns anos em Campinas, SP, para desenvolver atividades internacionais de comércio.

⁴ Pode ocorrer o caso de cidades irmãs dentro do próprio País, como é o caso de São Paulo-SP (Dec. nº 35.043/95) com Alta Floresta - MS, porém o mais comum é o acordo entre cidades de países diversos.

⁵ Vide http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/cidadesirmas/index.php?p=1066.

La Paz – Bolívia, Lei 12.796/99;
Leiria – Portugal, Lei 12.057/96;
Lima – Peru , Lei 13.365/02;
Lisboa – Portugal, Lei 11.912/95;
Luanda – Angola, Lei 11.409/93;
Mendoza – Argentina, Lei 12.698/98;
Miami – EUA, Dec. 26.122/88;
Milão – Itália, Lei 5.941/62;
Montevideu – Uruguai, Lei 13.215/01;
Naha – Japão, Lei 12.566/98;
Ningbo – China, Lei 13.367/02;
Osaka - Japão, Lei 9.960/85;
Pequim – China, Lei 12.887/99;
Santiago – Chile, Lei 12.697/98;
Santiago de Compostela – Espanha, Lei 13.009/00;
Seul – Coréia do Sul, Lei 12.329/97;
Tel – Aviv – Israel, Lei 13.873/04;
Toronto – Canadá, Lei 12.955/99;
Yerevan – Armênia, Lei 12.795/99.

Há ainda casos assemelhados que não são por lei: Barcelona – Espanha, Convênio de Fraternidade 15/04/1985; La Plata – Argentina, Prot. de Coop. Tec. Internacional – 11/06/88; Presidente Franco – Paraguai, Dec. 34.494/944; San Cristoval de La Laguna – Espanha, Termo de Ratificação de Declaração Conjunta de Cidades Irmãs, de 27/04/90; San José – Costa Rica, Convênio de Amizade e Colaboração; Shangai – China, Dec. 26.309/88; e tinha ainda Macau – China, Lei 12.890/99.

Só pela lista acima citada já se verificam os possíveis desdobramentos que este meio de intercâmbio, cujos aspectos jurídicos são evidentes, podem requerer do profissional da área, principalmente na ajuda à implementação de ações mais práticas em prol dos municípios.

Apenas para apontar um caso, ainda nos tempos do Governo Marta Suplicy, em São Paulo foram ministradas algumas palestras, cujo título que se convencionou chamar de “Aula Barcelona”, na qual professores convidados da Espanha discutiram sobre os problemas e soluções encontrados em Barcelona, como meio de troca de informações administrativas sobre a condução de políticas públicas neste setor.

Outra razão que poderia ser enumerada é aquela que se refere à prestação de serviço, pois afeta mais diretamente os municípios que cobram o tributo relativo, ou seja, que acordos internacionais podem refletir como geradores ou inibidores de novos prestadores de serviços nos respectivos municípios e, portanto, ter as suas consequências em relação ao poder de polícia ou tributação, por exemplo.

Para falar de serviços e de sua correlação no âmbito internacional, ao menos mister se faz uma explanação, mesmo que superficial, sobre o GATS ⁶, acordo multilateral que primordialmente ⁷ disciplina a matéria. Para se entender o GATS é preciso recuar um pouco na História.

⁶ Sigla que significa em português: Acordo Geral sobre Comércio de Serviços.

⁷ Há vários acordos sobre serviços hoje no mundo. Apenas como exemplo pode-se citar o Protocolo de Montevideu sobre comércio de Serviços no Mercosul (15/12/1997).

Principalmente com o desembarque na Normandia em 6 de junho de 1944, a Segunda Grande Guerra começa a dar sinais de que tenderia ao seu fim. No mês seguinte, no vilarejo de Bretton Woods em New Hampshire, EUA, 44 países se reuniram para tecer um sistema financeiro e econômico de cooperação no pós-guerra.

Como resultado desta reunião surgiram três órgãos internacionais, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD ou Banco Mundial) e o Acordo Sobre Tarifas e Comércio (GATT).

Na verdade, a previsão era de criação da OIC- Organização Internacional do Comércio - e o GATT seria “apenas” um acordo provisório elaborado por um Comitê preparatório, ou seja, com base em partes do Projeto da OIC, resolveu-se criar este acordo provisório, que entrou em vigor em 1948, por meio do “Protocolo de Aplicação Provisório”. Um dos dados relevantes é que a “provisoriedade” desse protocolo vigorou até 1994, ou seja, por quase cinquenta anos.

Quando da Rodada do Uruguai (1994), que finalmente criou a OMC⁸, percebeu-se que o modelo de acordo, e não *a priori* de organização propriamente dita, poderia ser desenvolvido também para a área da prestação de serviços. Desta forma foi criado o GATS que, no Brasil, foi promulgado pelo Decreto nº 1355/94.

Muitos dirão que acordos internacionais, cuja representação é feita pela União, sairiam da órbita de interesse dos municípios. Acontece que acordos internacionais podem, por exemplo, afetar a entrada de escritórios ou consultorias internacionais que pagam tributos e geram rendas e riquezas nos municípios e isso, sem dúvida, é de interesse dos municípios. Ora, como os municípios podem se defender ou influir em decisões dessa magnitude sem quadro capacitado para tanto?

Há também outros assuntos de difícil encaminhamento sem corpo técnico-jurídico competente na área internacional. Como exemplo, podem ser mencionados os chamados tratados internacionais contra a bitributação. Bitributação, no âmbito internacional, nada mais é do que o fisco nacional tributar novamente “determinada riqueza obtida por um contribuinte no exterior e que no país da fonte do pagamento já tenha sido tributada. A liberdade de bitributação, quando exercida e aplicada, conduz à ineficiência econômica”⁹. Ora, a bitributação pode, ao menos, gerar dois efeitos diretos nos municípios. O primeiro seria a não competitividade internacional de uma empresa situada no Município e a sua diminuição na capacidade de geração de renda e pagamento de impostos, outra seria a possível desoneração tributária em favor de município estrangeiro, quando é celebrado um acordo internacional para desoneração sem se cuidar dos interesses específicos de municípios nacionais. Assim, ressalta imediatamente, repise-se, a necessidade de quadro técnico-jurídico da área que possa dar suporte às demandas municipais, ou ao menos, que possa alertar quanto a possíveis perdas na arrecadação, para que o Município tenha como se defender contra essas diminuições.

Outro assunto também ligado à desoneração tributária é aquele denominado de isenção heterônoma. Esta isenção difere das chamadas autônomas, pois as últimas são concedidas pelo ente político, União, estados, municípios ou o Distrito Federal, que é o titular da imposição tributária, enquanto que nas heterônomas a isenção é dada por outra que não o titular.

Isto era mais facilmente perceptível na Constituição Federal anterior, no então artigo 18, § 2º, que previa a possibilidade de a União conceder este tipo de isenção. Hoje esta situação foi

⁸ Organização Mundial do Comércio.

⁹ HUCK, Hermes Marcelo em prefácio de SILVEIRA, Rodrigo Maitto da, *Aplicação de Tratados Internacionais Contra a Bitributação*, Série Doutrina Tributária, vol. I, São Paulo, Ed. Quartier Latin do Brasil, 2006, p. 15.

modificada pelo o artigo 151, III, que prevê a vedação à União de “instituir isenções de competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios”¹⁰.

Mas o que se pretende levantar aqui é outro ponto. A União como pessoa jurídica de Direito Público, porém vista sob o viés do Direito Internacional, ou seja, como representante da Federação Brasileira que firma acordos¹¹ internacionais¹², não é a mesma que se entende no Direito interno, uma das três ordens de poder prevista na nossa Constituição Federal. Ora, se assim o é, cabe a indagação: “sob a ótica internacional, um tratado pode gerar uma isenção heterônoma, uma vez que não seria aplicável o artigo 151, III da Constituição Federal?”

A doutrina é dividida, conforme aponta Caio Mario da Silva Velloso¹³:

“Opinam pela regra negativa – os tratados não podem conceder isenções de tributos estaduais ou municipais¹⁴ – José Augusto Delgado, Diva Malerbi, Marilene Talarico Martins Rodrigues, Vittorio Cassone, José Eduardo Soares de Mello, Yoschiaki Ichihara, Ricardo Abdul Nour, Helenilson Cunha Pontes e Mônica Cabral Moura.

..., opinam pela afirmativa: Hugo de Brito Machado, Kiyoshi Harada, Moisés Akselrad, Wagner Balera, Cecília Marcondes Hamati, Valdir de Oliveira Rocha, Fernando de Oliveira Marques, Edison Carlos Fernandes, Halley Henares Neto e Vinicius T. Campiile, Plínio Marafon e Maria Helena Tinoco Soares, Antonio Carlos Rodrigues do Amaral, Oswaldo Othon Saraiva Filho e Marcos da Costa e Paulo Lucena de Menezes”.

Como se pode observar há juristas de escol em ambos os lados, não cabendo aqui tecer maiores argumentos, apenas apontar o quanto o Direito Internacional pode interagir com o Direito Municipal.

Apesar de interligado com o tema das isenções heterônomas e também com os tratados para que se possa evitar a bitributação, deixa-se consignado aqui o artigo 98 do Código Tributário Nacional que, por si só, já remete o jurista a pensar nas outras tantas correlações possíveis na área tributária a respeito do tema deste escrito. “In verbis”:

Artigo 98: “Os tratados e as convenções internacionais revogam ou modificam a legislação tributária interna e serão observados pelo que lhes sobrevenha”.

Outro campo de atuação dos advogados municipais refere à possibilidade de serem chamados a prestar seus serviços em relação às chamadas parcerias público-privadas (PPPs).

¹⁰ Vide também sobre o assunto sob o aspecto do direito interno a Constituição Federal no seu artigo 155, § 2º, XII, “e”.

¹¹ Entenda-se aqui todo o processo exercido pelos vários entes competentes, assinar, aprovar, promulgar, publicar e ratificar.

¹² Vide COUTO JUNIOR, Fernando Henriques do, *Conflito entre Norma Interna e Norma de Tratado Internacional*, em *Tratados Internacionais na Ordem Jurídica Brasileira*, coordenação AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do, São Paulo, Lex Editora : Aduaneiras, 2005, p. 126/127.

¹³ Vide VELLOSO, Caio Mario da Silva, *Tratados Internacionais na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*, em *Tratados Internacionais na Ordem Jurídica Brasileira*, coordenação AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do, São Paulo, Lex Editora: Aduaneiras, 2005, p. 28.

¹⁴ Foram excluídas as referências bibliográficas das posições doutrinárias levantadas, mas podem ser verificadas no artigo indicado na nota anterior.

São uma modalidade de contrato administrativo as chamadas PPPs. Até o surgimento da Lei n° 11.079/04, a concessão prevista na Constituição Federal era a de serviço público¹⁵, porém hoje existem as PPPs, seja na modalidade patrocinada ou administrativa.

Conforme o artigo 2º, parágrafo 1º, “concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras de que trata a Lei n.º 8.987, de 13-2-1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado”. No parágrafo 2º prevê o segundo tipo, ou seja, “concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens”.

Os municípios têm capacidade para fazer concessões de ambos os tipos acima indicados¹⁶ e não cabe aqui entrar em maiores detalhes sobre os vários tipos de concessão.¹⁷

Nada impede que, dependendo da concessão, o parceiro seja uma empresa estrangeira. Dirão alguns, isto é fácil de se resolver, basta exigir que o concessionário seja estabelecido no País. Primeiramente, isto poderia limitar o número de participantes subtraindo uma das idéias da licitação que é de possibilitar o maior número possível de concorrentes, isto sem falar que pode ser entendida como desrespeito ao artigo 15, § 4º da Lei n° 8.987, pois se há a preferência da proposta apresentada por empresa brasileira, quando haja igualdade de condições, há de se admitir que empresa estrangeira pode participar do certame, sem, ao menos “a priori”, “abrir” uma empresa nacional. Mas mesmo que assim não fosse, mister se faz lembrar que, como a concessão tem que ser efetivada com prazo entre cinco e trinta e cinco anos (artigo 5º, I), vários outros problemas se somam, devidos à necessidade da garantia do equilíbrio econômico-financeiro (artigo 5º, III e IV da Lei n° 11.079/04).

Imaginemos a seguinte situação: a empresa estrangeira aporta capital e assume a responsabilidade de continuar assim agindo durante parte do prazo da concessão. Para este(s) aporte(s) há uma contraprestação. Se o aporte é feito em outra moeda e depois convertido, indaga-se em que medida há uma real contraprestação (para cima ou para baixo) em relação à despesa ou aos custos para prestar ou implementar a concessão, dadas as variações de cotação existentes¹⁸.?

Mas o problema não para por aí. Para o ente público como fica a previsão da contraprestação em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial na concessão patrocinada?

Se ainda não se estiver satisfeito, junta-se mais um ingrediente: o caso financiador estrangeiro pode assumir a execução do projeto conforme o artigo 5º, § 2º da Lei n. ° 11.079/04. Como fica a situação, dadas as peculiaridades cambiais envolvidas e a contraprestação?

¹⁵ Vide DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*, 19ºed., Ed. Atlas S.A., 2006, p. 305.

¹⁶ Vide DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*, 19ºed., Ed. Atlas S.A., 2006, p. 308: “Para englobar as duas modalidades em um conceito único, pode-se dizer que a parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão que tem por objeto (a) a execução de serviço público, precedida ou não de obra pública, remunerada mediante tarifa paga pelo usuário e contraprestação pecuniária do parceiro público, ou (b) a prestação de que a Administração Pública seja usuária direta ou indireta, com ou sem execução de obra e fornecimento e instalação de bens, mediante contraprestação do parceiro público”.

¹⁷ Vide DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*, 19ºed., Ed. Atlas S.A., 2006, p. 293.

¹⁸ Sem querer ir muito longe na História, basta olhar o que aconteceu com a cotação do real frente às principais moedas do mundo em maio de 2006.

V - Município no âmbito internacional

Enfim, a pletera de possibilidades que podem ocorrer levam, ao menos, a repensar-se a importância que se dá ao Direito Internacional e as suas ligações com o Direito Municipal.

O presente escrito poderia parar por aqui e, imagino, já poderia ter alcançado seu objetivo, qual seja, o de se fazer, ao menos, repensar a relação proposta, porém, há um outro tópico que merece mais uma indicação para reflexão.

Dados os dispositivos constitucionais abaixo transcritos, até que ponto pode o Município agir no campo internacional?

Artigo 4º: A República Federativa do Brasil rege-se nas relações internacionais pelos seguintes princípios:

.....

IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; ...

Artigo 21º: Compete à União:

I – manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; ...

Artigo 22º: Compete privativamente à União legislar sobre:

...

VIII – comércio exterior e interestadual; ...

Artigo 23º: É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

....

V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

....

IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

....

Parágrafo único: Lei complementar fixará 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.

Artigo 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.

Artigo 30: Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e estadual no que couber; ...

Artigo 49: É de competência exclusiva do Congresso Nacional:

I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional...

Artigo 84: Compete exclusivamente 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; ...

Dados estes dispositivos legais, uma primeira conclusão aparece clara, ou seja, para assinatura de atos internacionais que acarretarem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional é competente apenas o Presidente da República, como representante da Federação Brasileira, até para estabilidade da própria Federação.

A pergunta que se poderia fazer é: e nos casos onde isto não ocorre, (não se acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional) podem os outros entes federativos estabelecer atos internacionais?

Especificamente para os municípios, sendo matéria de interesse local, pode o município agir internacionalmente nesses casos, sem amparo da União como representante da Federação Brasileira?

Há argumentos a favor e contra.

A favor, v.g., tem-se que haveria previsão constitucional apenas para certos tipos de atos internacionais, ou seja, aqueles que acarretassem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, e, portanto, para os demais não haveria esta obrigação, mesmo porque, nestes casos, estaria o Município amparado pelos artigos, 23º, V e IX, 30º, I, além de, como ente federativo, estar dando cumprimento ao artigo 4º, IX.

Como exemplo destes atos internacionais, poder-se-iam indicar os dispositivos legais arrolados relativamente às cidades irmãs.

Contra, pode-se indicar que tais atos contrariam o espírito da separação de poderes, ou seja, dentro do sistema de freios e contrapesos, não existiria tal medida que deveria caber ao Congresso Nacional.

A pergunta que fica é: nestes atos, que passam por edição de lei local, portanto, mantendo o sistema de repartição pela Câmara Municipal, teriam eles viabilidade jurídica? Note-se que, “a priori”, não se está fazendo uma internação de norma internacional, mas declarando a situação¹⁹ de cidades-irmãs e propiciando a criação de acordos bilaterais. Por outro lado, pode-se

¹⁹ V.g., LEI N. 12.011 - DE 15 DE MARÇO DE 1996, Declara "Cidades Irmãs" Coimbra e São Paulo, e dá outras providências. (Projeto de Lei n. 1244/95, do Vereador Dalmo Pessoa):

PAULO MALUF, Prefeito do Município de São Paulo, usando das atribuições que lhe são conferidas por lei. Faz saber que, nos termos do disposto no inciso I do artigo 84 da Resolução n. 02/91, a Câmara Municipal de São Paulo decretou e eu promulgo a seguinte lei:

Art. 1º - Ficam declaradas "Cidades Irmãs" a cidade de Coimbra (Portugal) e São Paulo (Brasil).
Parágrafo único - A declaração conjunta será firmada após o encaminhamento das comunicações necessárias.

alegar: mas e os acordos bilaterais²⁰? Não se observa maiores impedimentos desde que não onerem o Patrimônio Público. Aliás, na órbita da União existem os chamados “Acordos Executivos” que são acordos internacionais que não têm caráter estritamente oneroso e não passam pelo crivo do Congresso Nacional.

Outro argumento seria que, tradicionalmente, somente os Estados Soberanos (no caso a República Federativa do Brasil) seriam sujeitos de Direito Internacional Público. Porém hodiernamente esta posição já sendo está superada, por exemplo, com a inclusão das organizações internacionais.

Para aqueles que são tradicionalistas neste ponto, mister se faz trazer à luz a lição de J. F. Rezek²¹, que já no século passado pregava, ensinando que não caberia apenas aos Estados soberanos e às organizações internacionais de Estados a capacidade para tais atos, indicando que, em relação à exclusividade destes, aí “não vai uma verdade eterna, ... Não faz muito tempo essa qualidade era própria dos Estados, e deles *exclusiva*. Hoje, é certo que outras entidades, carentes de base territorial e de dimensão demográfica, ostentam também a personalidade jurídica de direito das gentes ...A era das organizações internacionais trouxe à mente dos cultores desta disciplina uma reflexão já experimentada noutras áreas: os sujeitos de direito, num determinado sistema jurídico, não precisam ser idênticos quanto à natureza ou às potencialidades”.

Dada esta posição, poder-se-ia dizer que uma situação de restrição²², por si só não seria impedimento.

Não se pretende aqui elaborar uma teoria, a favor ou contra a necessidade da atividade municipal no âmbito internacional, mas apenas apontar que temas como o presente, se não forem devidamente tratados por profissionais capacitados, poderão gerar inúmeros problemas aos municípios.

Art. 2º - Representantes das duas cidades promoverão na esfera de suas atribuições, as medidas indispensáveis à concretização dos objetivos visados por esta lei.

Art. 3º - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário”.

²⁰ V.g., LEI Nº 13.215, 22 DE NOVEMBRO DE 2001. (Projeto de Lei nº 490/2001, do Vereador José Laurindo - PT) : Declara "Cidades-Irmãs" as Cidades de Montevideú e São Paulo e dá outras providências. MARTA SUPPLY, Prefeita do Município de São Paulo, no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei, faz saber que a Câmara Municipal, em sessão de 25 de outubro de 2001, decretou e eu promulgo a seguinte lei:

Art. 1º - Ficam declaradas "Cidades-Irmãs" as Cidades de Montevideú e São Paulo, para fortalecimento dos laços de amizade entre seus povos como determina o artigo 4º da Constituição Federal Brasileira.

Art. 2º - A presente lei será a base para realização de acordos bilaterais que facilitem a troca de conhecimentos das raízes étnicas, de projetos urbanísticos, do rico acervo de nossas Nações, além de propiciar o intercâmbio cultural, tecnológico, científico e outras experiências que interessem às Cidades, o que poderá ser objeto de convênios a serem celebrados.

Art. 3º - As cidades contratantes facilitarão os contatos entre as instituições comunitárias interessadas, empresas, órgãos oficiais e organizações não-governamentais de cada Nação, competentes pelos setores objeto dos convênios.

Art. 4º - De iniciativa de ambas as partes contratantes, poderão criar-se programas de Cooperação Técnica.

Art. 5º - As despesas com a execução desta lei correrão por conta da verba orçamentária própria.

Art. 6º - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário. PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, aos 22 de novembro de 2001, 448º da fundação de São Paulo.

MARTA SUPPLY, PREFEITA.

ANNA EMILIA CORDELLI ALVES, Secretária dos Negócios Jurídicos.

JOÃO SAYAD, Secretário de Finanças e Desenvolvimento Econômico.

JORGE EDUARDO LEVI MATTOSO, Secretário Municipal de Relações Internacionais.

Publicada na Secretaria do Governo Municipal, em 22 de novembro de 2001.

RUI GOETHE DA COSTA FALCÃO, Secretário do Governo Municipal”.

²¹ REZEK, José Francisco, *Direito Internacional Público – Curso Elementar*, 2º ed., São Paulo, Editora Saraiva, 1991.

²² Que não acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

VI – Conclusão:

No presente escrito pretendo apontar a necessidade da formação de corpo jurídico especializado também em Direito Internacional na área municipal e não a responder às questões jurídicas propriamente ditas, sem deixar, no entanto, de querer provocá-las.

Aqui foram apresentadas algumas situações onde o corpo jurídico especializado se faz necessário, não se configurando, como alguns, menos afeitos à matéria, podem pensar, como inútil, ou pior, um devaneio de nefelibatas.

Que não se pense que tenho a intenção de criticar os que assim julgam, pois meu propósito é apenas sublinhar-lhes um contraponto, quiçá de caráter primordialmente utilitário.

Bibliografia:

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*, 19ª ed., Ed. Atlas S.A., 2006, 823 p.

HENRIQUES JUNIOR, Fernando do Couto, *Conflito entre Norma Interna e Norma de Tratado Internacional*, em *Tratados Internacionais na Ordem Jurídica Brasileira*, coordenação AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do, São Paulo, Lex Editora: Aduaneiras, 2005, 270 p.

HUCK, Hermes Marcelo, em prefácio para SILVEIRA, Rodrigo Maitto da, *Aplicação de Tratados Internacionais Contra a Bitributação*, Série Doutrina Tributária, vol. I, São Paulo, Ed. Quartier Latin do Brasil, 2006.

REZEK, José Francisco, *Direito Internacional Público – Curso Elementar*, 2ª ed., São Paulo, Editora Saraiva, 1991, 407p.

SOARES, Guido Fernandes, *Curso de Direito Internacional Público*, 1ª ed., Vol. 1, São Paulo, Editora Atlas S.A., 2002, 437 p.

VELLOSO, Caio Mario da Silva, *Tratados Internacionais na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*, em *Tratados Internacionais na Ordem Jurídica Brasileira*, coordenação AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do, São Paulo, Lex Editora: Aduaneiras, 2005, 270 p.

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/cidadesirmas/index.php?p=1066. Em 05/07/2012; 18h29minh.