

## **AS CIDADES E A PERSONALIDADE JURÍDICA INTERNACIONAL\***

### **THE CITIES AND THE INTERNATIONAL PERSONALITY**

**Clara Maria Faria Santos**

#### **RESUMO**

O presente paper tem o objetivo de contextualizar as transformações no cenário mundial que levaram à ascensão de entidades subnacionais a atores internacionais e, sob a perspectiva do direito internacional público, discutir os elementos teóricos que fundamentam o reconhecimento destas entidades, em especial as cidades, como sujeitos de direito internacional. Faz-se ainda uma análise da capacidade internacional das entidades subnacionais, como demandar um caso à apreciação de uma corte de justiça internacional, firmar acordos externos com validade para o direito internacional, enviar e receber delegações, filiar-se em Organizações Internacionais. Por fim, faz-se a análise da responsabilidade internacional das entidades subnacionais.

**PALAVRAS-CHAVES:** CIDADES, DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO, CAPACIDADE INTERNACIONAL

#### **ABSTRACT**

This paper aims to contextualize the changes in the global scenario that led to the rise of subnational entities as international actors. From the perspective of public international law, this work discusses the theoretical elements of the recognition of these entities, especially cities, as subjects of international law. It makes also an analysis of the international capacity of subnational entities, such as demanding a case to an International Court of Justice, enter into international agreements with validity to international law, send and receive delegations and join in International Organizations. Finally, it makes an analysis of the international responsibility of subnational entities.

**KEYWORDS:** CITIES, INTERNATIONAL PUBLIC LAW, INTERNATIONAL CAPACITY

#### **As cidades e o contexto internacional**

O presente paper tem o objetivo de contextualizar as transformações no cenário mundial que levaram à ascensão de entidades subnacionais a atores internacionais e, sob a perspectiva do direito internacional público, discutir os elementos teóricos que fundamentam o reconhecimento destas entidades, em especial as cidades, como sujeitos

---

\* Trabalho publicado nos Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em São Paulo – SP nos dias 04, 05, 06 e 07 de novembro de 2009.

de direito internacional. Faz-se ainda uma análise da capacidade internacional das entidades subnacionais, como demandar um caso à apreciação de uma corte de justiça internacional, firmar acordos externos com validade para o direito internacional, enviar e receber delegações, filiar-se em Organizações Internacionais. Por fim, faz-se a análise da responsabilidade internacional das entidades subnacionais.

A década de 90 marcou uma profunda mudança no sistema internacional, o fim do bipolarismo ressaltou o movimento de globalização pautado pela interdependência entre os países, ao mesmo tempo em que tencionou o movimento pela regionalização. A nova realidade do multilateralismo teve reflexos não apenas nas áreas econômica, financeira e política, mas também cultural e jurídica, configurando uma diversificação das pautas relevantes para o sistema internacional e a ascensão de novos atores na arena internacional.

Neste período, cada vez mais atores antes focados em assuntos internos, ou que se valiam do Estado como intermediário para suas ações internacionais, tornaram-se interessados nas relações internacionais e começaram a atuar por conta própria. Não apenas as empresas multinacionais desenvolveram estratégias de ação global, mas também outros atores estatais, não-estatais e transnacionais, como a sociedade civil e os governos subnacionais (WOOLCOCK, 2003, p. 46).

Nesse contexto, estado federado e município, a princípio entidades subnacionais voltadas para a realidade interna de um Estado, têm apresentado relevante atuação no cenário externo. Isto porque, na medida em que os Estados nacionais foram perdendo capacidade de promover o desenvolvimento local, as entidades subnacionais foram impulsionadas a procurar soluções para seus problemas internos fora das fronteiras nacionais (KEATING, 2004, p. 50).

Em alguns casos, o próprio Estado incentivou a atividade externa de suas partes componentes, pois a complexidade do novo sistema internacional mostrou a ineficácia da excessiva centralização de poder no Estado central, abrindo espaço para mecanismos de descentralização (VIGEVANI; WANDERLEY, 2004, p. 11). Dessa forma, muitos Estados impossibilitados de arcar com os custos do desenvolvimento ou inspirados pela diversidade cultural dentro de suas fronteiras promoveram reformas jurídicas proporcionando maior divisão de competências e responsabilidades entre suas partes constituintes, tal foi o que ocorreu com as reformas constitucionais brasileira de 1988 e argentina de 1994, com as reformas que transformaram a Bélgica em país federal e com as reformas infraconstitucionais francesas para assegurar às suas entidades locais maior autonomia.

Podemos identificar uma série de motivações que levam as entidades subnacionais a procurar recursos externos. No plano econômico e comercial, formulam estratégias e iniciativas diferenciadas voltadas para a atração de investimentos, renovação da base econômica, modernização da infra-estrutura, ampliação de mercados para seus produtos, absorção de tecnologia para sua modernização e estímulo ao turismo (KEATING, 2004, p. 54).

No plano político, as motivações passam pela formação de networking para arrecadação de recursos e participação em projetos de cooperação técnica, busca da melhoria da

qualidade de vida, integração social e governabilidade. No plano cultural buscam o reconhecimento da singularidade regional no que se refere à cultura e à história locais.

Diante da proeminente atuação no exterior, as entidades subnacionais passaram a ser consideradas por muitos autores como atores internacionais<sup>[1]</sup>. Sob a perspectiva do direito internacional, por outro lado, apenas os estados federados têm uma sólida teoria que reconhece e estuda sua personalidade jurídica internacional, deixando os municípios diante de uma situação inadequada de informalidade, na qual suas ações no cenário externo, embora tenham consequências que extrapolam o campo da política, carecem de status jurídico condizente.

É possível perceber que esta realidade está se transformando. A tendência do direito internacional é reconhecer a legitimidade dos novos atores e incorporá-los como sujeitos de direito no cenário internacional. Os pesquisadores do direito internacional público, assim como os teóricos de relações internacionais, encontram as origens da flexibilização da doutrina no sentido de acolher novos sujeitos nas mudanças ocorridas a partir da segunda metade do século XX.

Pois, como ensina Shaw (1997, p. 36), o direito internacional, assim como o interno, é reflexo dos valores sociais, econômicos e políticos da sociedade que os aplica, dessa forma, o seu desenvolvimento vai ao encontro das noções prevalecentes de relações internacionais, uma vez que a sua sobrevivência depende da harmonia com a realidade de seu tempo.

Diversas outras entidades têm atuado internacionalmente com diferentes propósitos e a tendência da teoria jurídica internacional, combinada com as novas idéias do sistema internacional, ao que Shaw (1997, p. 38) chamou de sofisticação da doutrina positivista, é romper com a ênfase exclusiva na atuação do Estado e reconhecer a participação efetiva desses novos atores como sujeitos de direito internacional público.

Foi o que ocorreu com os indivíduos no início do século XX e com as Organizações Internacionais na década de 40 (CANÇADO TRINDADE, 2002, p. 6; 2003, p. 10). A partir do momento que a eles foram atribuídos direitos e deveres pelo direito internacional, foi possível reconhecer-lhes a personalidade jurídica internacional. Isso ocorre, pois direito internacional há muito tempo não associa a qualidade de sujeito de direito à soberania (GANSHP VAN DER MEERSCH; ERGEC, 1986, p. 302), por isso, a noção de personalidade jurídica internacional é independente da noção de Estado (PILOTTI, 1928, p. 480).

Este é um dos aspectos fundamentais que Alain Pellet (2004, p. 3) identifica nas novas tendências do direito internacional, o fato de a personalidade jurídica internacional ter passado de um direito aplicável exclusivamente às relações entre Estados soberanos para um direito de uma sociedade internacional complexa e diversificada.

Segundo Antônio Augusto Cançado Trindade (2002, p. 1), o indivíduo como sujeito de direito das gentes já estava presente no pensamento de autores clássicos. Em fins do século XIX, contudo, o indivíduo foi excluído do ordenamento jurídico internacional pelas distorções do positivismo jurídico estatal e só voltou a ser considerado novamente sujeito de direito internacional na doutrina jurídica do século XX.

Isto ocorreu, pois os indivíduos passaram a ser protegidos por regras do direito internacional dos direitos humanos e do direito internacional humanitário, não como simples objetos de regulamentação, mas como verdadeiros sujeitos de direito. Nas palavras de Cançado Trindade (2002, p. 6):

Ora, se o direito internacional contemporâneo reconhece aos indivíduos direitos e deveres (como comprovam os instrumentos internacionais de direitos humanos), não há como negar-lhes personalidade internacional, sem a qual não poderia dar-se aquele reconhecimento. O próprio direito internacional, ao reconhecer direitos inerentes a todo ser humano, desautoriza o arcaico dogma positivista que pretendia autoritariamente reduzir tais direitos aos “concedidos” pelo Estado. O reconhecimento do indivíduo como sujeito tanto do direito interno como do direito internacional, dotado em ambos de plena capacidade processual, representa uma verdadeira revolução jurídica.

Um processo semelhante ocorreu com as Organizações Internacionais. Os redatores dos tratados constitutivos das organizações internacionais não demonstravam significativo interesse sobre a possível investidura de personalidade jurídica das mesmas. A própria Carta das Nações Unidas não possui um dispositivo que lhe atribui expressamente personalidade jurídica (SILVA, 1999, p. 15).

Porém, em 1948, a ONU se defrontou com uma situação na qual necessitava do esclarecimento da sua personalidade jurídica internacional para demandar reparações e indenização contra o assassinato de seu mediador enviado à Palestina, Conde de Bernadote. Visando solucionar este caso, a Assembléia Geral solicitou uma parecer consultivo à Corte Internacional de Justiça sobre o caráter da personalidade jurídica da ONU no direito internacional.

Em 11 de abril de 1949, a Corte emitiu o parecer sobre *Reparação de Danos*, atestando a irrefutável personalidade jurídica internacional das Nações Unidas e sua capacidade de apresentar reclamações internacionais contra um Estado responsável, com vistas a obter reparação de danos causados aos seus agentes no exercício de suas funções. O Parecer esclareceu que enquanto o Estado possui a totalidade dos direitos e deveres internacionais reconhecidos pelo direito internacional, os deveres e direitos de uma entidade tal como a ONU devem depender dos propósitos ou funções especificados ou implícitos em seus documentos constitutivos e desenvolvidos na prática (CANÇADO TRINDADE, 2003, p. 20).

Diante do parecer da Corte de Justiça Internacional a respeito da personalidade jurídica internacional, veremos o conceito se aplica às entidades subnacionais.

### **Personalidade jurídica internacional**

Segundo a CIJ (1949, p. 179), pessoa jurídica internacional é aquela que tem a capacidade para ser o titular de direitos e deveres de acordo com o direito internacional,

esclarecendo que os sujeitos de direito em um sistema legal não são necessariamente idênticos em sua natureza ou na extensão de seus direitos, e a sua natureza depende das necessidades da comunidade.

Júlio Barberis (1984, p. 26) esclarece, com base no Parecer da CIJ, que a qualidade de sujeito não depende da quantidade de direitos ou deveres que uma entidade é titular. A designação é válida tanto para quem goza de apenas um direito atribuído por uma norma consuetudinária como para um Estado soberano. Assim, do fato de que uma entidade ser titular de modo direto e efetivo de um direito ou uma obrigação na ordem internacional se pode deduzir que esta entidade é um sujeito do direito das gentes. Mas, da circunstância que alguém ser sujeito de direito internacional não se pode deduzir que é titular de um determinado direito ou obrigação.

No caso dos governos subnacionais, então, se eles assumirem direitos e obrigações no plano internacional, a personalidade jurídica internacional destas entidades pode ser reconhecida, pois se tornam destinatárias diretas de regras do direito internacional público. Barberis (1984, p. 25) coloca a questão da seguinte forma:

Determinar se uma província, um Cantão ou um Länder é sujeito de direito internacional equivale a determinar se existem casos em que suas obrigações e seus direitos no plano exterior são diferentes dos que, em última instância, é titular o Estado federal. Se esta distinção existe, o estado membro é um sujeito de direito internacional.

A personalidade jurídica internacional de estados federados é largamente fundamentada pelo direito internacional público<sup>[2]</sup>. No caso das cidades, o reconhecimento de uma personalidade internacional deve ser estabelecido sobre o mesmo fundamento jurídico do reconhecimento da personalidade internacional dos estados federados. Este paralelismo jurídico é baseado na semelhante condição de entidades infraestatais, dotadas de personalidade de direito interno e de autonomia administrativa.

Assim, a partir da constatação de que os municípios possuem competências para tratar com o exterior e estabelecem acordos internacionais que lhes atribui direitos e deveres no plano externo, deve-se lhes reconhecer a personalidade internacional *in statu nascendi*, pois nesta situação fica clara a existência de capacidade internacional das cidades.

### **Capacidade internacional de estados federados e municípios**

A existência de capacidade internacional é condição necessária para o reconhecimento da personalidade jurídica internacional. Segundo a doutrina de direito internacional público, são necessárias duas condições que a determinação da capacidade internacional de estados federados, e conforme proposto também dos municípios: a disposição nas Constituições federais das competências internacionais dessas entidades, sendo esta uma condição de validade do direito interno, e o reconhecimento dessa capacidade por

outras pessoas jurídicas internacionais, sendo esta uma condição do direito internacional.

Estabelecidas estas condições, Verdross (1969, p. 133) entende que membros subordinados a um Estado são sujeitos parciais de direito internacional. Parciais, pois possuem plena capacidade jurídica, porém capacidade de agir limitada.

### **Capacidade jurídica e capacidade de agir**

No direito internacional encontramos uma distinção entre a capacidade jurídica e a capacidade de agir. A primeira se refere àqueles requisitos que tornam um ente sujeito de direito internacional, isto é, que o transformam em sujeito de direitos e deveres perante a ordem internacional. A capacidade de agir diz respeito à realização de atos válidos no plano jurídico internacional (MELLO, 2004, p. 348).

Verdross (1969, p. 133, grifo do autor) esclarece tal distinção:

Se os Estados soberanos têm, por regra geral, plena capacidade jurídica e de agir, há sujeitos de Direito Internacional que só possuem capacidade jurídica, mas não capacidade de agir (...), e sujeitos com capacidade de agir limitada. Limitada é a capacidade de agir das uniões de Estados, dos Estados protegidos, dos Estados vassalos, ou dos Estados membros de um Estado federal, reconhecidos como sujeitos parciais de Direito Internacional.

A plena capacidade jurídica dos sujeitos parciais, nas considerações de Verdross (1969, p. 138), pode ser entendida como resultado do reconhecimento da personalidade jurídica internacional destas entidades pela atribuição de competência para o estabelecimento de relações externas e o reconhecimento da personalidade por uma norma de direito internacional, ou seja, pelo estabelecimento de relações entre uma entidade subnacional com outra pessoa jurídica internacional.

Por sua vez, a capacidade de agir limitada, no entendimento de Verdross (1969, p. 138), é resultado da delimitação da autonomia. Isto quer dizer que as entidades infraestatais só podem agir internacionalmente de acordo com as matérias da sua esfera de ação autônoma, determinada pela legislação interna.

### **Capacidade jurídica internacional**

A forma como deve ser estabelecido o reconhecimento da capacidade jurídica internacional de entidades infraestatais pelo direito interno não é unânime entre os juristas. Alguns entendem que tal reconhecimento não necessita ser de caráter constitucional, de forma que outros tipos de reconhecimento podem ser igualmente

válidos, como a disposição em legislação infraconstitucional ou a simples autorização do poder central.

Como explica Pellet (2002, p. 203), as entidades infraestatais não têm competências inerentes para lidar com assuntos externos, mas a elas pode ser atribuído esse tipo de competência, por que elas têm a capacidade de exercê-las.

Parte dos teóricos de direito internacional considera que para existir o reconhecimento da capacidade jurídica internacional das entidades internacionais, deve haver expressa atribuição de competência em favor destas entidades para agir no exterior descrita na Constituição do Estado (CUNHA; PEREIRA, 1981; SHAW, 1997; GANSHOF VAN DER MEERSCH; ERGEC, 1986; DEHOUSSE, 1991).

Há autores que consideram, além da atribuição de competência internacional na Constituição, outras formas de consentimento pelo direito interno para a ação internacional das entidades infraestatais, como a determinação de competências na legislação infraconstitucional ou apenas a autorização tácita do governo central.

Isto por que, explica Albert (2002, p. 37), os fundamentos constitucionais de uma capacidade jurídica para agir internacionalmente das entidades infraestatais são raramente formuladas explicitamente. Tal capacidade tem suas origens jurídicas no direito internacional e na evolução do direito interno de cada Estado, e será válida desde que a Constituição não se oponha.

Lissitzyn (1968, p. 84) ao ponderar que a validade para os acordos celebrados por entidades infraestatais no direito internacional tem dois pré-requisitos: além da voluntariedade dos outros contratantes para considerar essas entidades capazes de arcar com as obrigações legais internacionais; é preciso o consentimento do Estado do qual fazem parte, sendo este expresso ou tácito. Desta forma, apenas a permissão do poder central já seria suficiente para o reconhecimento da capacidade jurídica internacional de uma entidade infraestatal pelo direito interno.

As observações de Barberis (1984, p. 63) vão na mesma direção. Ao expor a situação do Canadá, o autor conclui que o governo federal considera que a competência das províncias canadenses de concluir acordos internacionais não encontra sua fonte em uma cláusula constitucional, mas no pacto entre o Estado e as províncias, no qual se autorizam as províncias a concluir acordos exteriores. Sendo este um caso no qual um membro de um Estado possui a capacidade jurídica internacional sem a autorização constitucional. Apesar, da província de Quebec declarar que sua competência em matéria internacional deriva de fato da Constituição.

É possível verificar nas considerações dos autores acima, portanto, que o aspecto interno do reconhecimento da capacidade jurídica internacional de entidades subnacionais pode ter outra fonte além da atribuição de competência para agir internacionalmente pela Constituição nacional, existindo casos nos quais a competência internacional dessas entidades encontra-se em outro tipo de autorização do poder central.

Essa parece ser a situação de grande parte dos municípios, possuindo autorização para estabelecer relações exteriores que conste de legislação infraconstitucional, ou apenas

autorização tácita. Embora, a atribuição de competência em matéria internacional aos municípios seja uma situação incipiente, ela vem se modificando.

Verdross considera a possibilidade na qual a capacidade jurídica internacional de uma entidade infraestatal possa ser reconhecida mesmo sem o consentimento de Estado do qual faz parte. Nas palavras do autor (VERDROSS, 1969, p. 138):

Por regra geral, o reconhecimento da personalidade parcial de um estado federado só é possível com o consentimento do Estado federal, uma vez que apenas este pode determinar o grau de autonomia de seus membros. Entretanto, nada impede que, excepcionalmente, uma parte deste Estado amplie sua competência, ainda que contra a vontade do conjunto, sendo reconhecida, dentro destes limites, por terceiros Estados como sujeito parcial de Direito Internacional.

Contudo, Lissitzyn (1968, p. 84) salienta que a validade dos acordos feitos por uma entidade dependente sem o consentimento do Estado a que pertence pode ter sua validade contestada, pelo princípio do controle efetivo, ou seja, se um Estado protestar contra a conclusão do acordo e, se necessário, suspender a sua execução, o acordo se torna inválido.

O outro aspecto relevante da atribuição da capacidade internacional aos entes infraestatais é o reconhecimento dessa capacidade por outros membros da comunidade internacional.

O reconhecimento distingue o nascimento histórico do nascimento da pessoa internacional. Para a doutrina do efeito declarativo, o reconhecimento é um ato unilateral pelo qual o Estado admite a existência de outro, e para os defensores da tese atributiva, o reconhecimento do ponto de vista do direito internacional é um ato bilateral pelo qual aos Estados é atribuída por consenso mútuo personalidade internacional (SILVA; ACCIOLY, 2002, p. 97).

Os novos sujeitos de direito internacional podem ser reconhecidos de forma expressa ou tácita, mas deve sempre indicar claramente a intenção do Estado que o pratica: no primeiro caso, faz objeto de alguma declaração explícita, em nota, tratado, decreto; no segundo caso, resulta implicitamente de algum ato que torne aparente o tratamento de novo Estado como membro da comunidade internacional, é o caso, por exemplo, de início de relações diplomáticas ou da celebração de um tratado com esse Estado (SILVA; ACCIOLY, 2002, p. 98).

Para as entidades infraestatais, o reconhecimento explícito não é usual. O comum é que a comunidade internacional reconheça sua capacidade jurídica internacional de forma tácita, por meio da celebração um acordo, troca de representantes, posse de responsabilidade internacional própria e manutenção de reclamação em foro internacional (SALMON, 1985, p. 507). Opeskin (1996, p. 365) lembra ainda que a entrada de um ente federado em uma Organização Internacional é uma maneira de a comunidade internacional expressar o reconhecimento dessas entidades como pessoas



de direito internacional, como ocorreu quando da participação da Ucrânia e da Bielorrússia na ONU enquanto repúblicas subordinadas à extinta URSS.

Quando se trata de precisar quais são em determinada época os sujeitos de direito internacional, pode ser que não haja para cada sujeito distinto um ato formal de reconhecimento. Nesse caso, é preciso levar em consideração um critério mais geral: examinar primeiramente se o sujeito em questão participa de fato com os outros membros da comunidade da formação de acordos internacionais e se os outros membros aceitam esta participação (PILOTTI, 1928, p. 479).

Normalmente, o reconhecimento da capacidade jurídica internacional de entidades infraestatais pela comunidade internacional constitui-se na celebração de um acordo entre a entidade infraestatal que possui competência para tratar de assuntos externos e uma pessoa de direito internacional público, como um Estado, uma Organização Internacional ou outra entidade infraestatal igualmente com capacidade internacional.

### **Capacidade de agir internacionalmente**

A capacidade de agir internacionalmente é diferente para cada sujeito de direito internacional. No caso das entidades infraestatais ela será determinada pelas competências estabelecidas no direito interno ao qual a entidade é subordinada.

Lissitzyn (1968, p. 15) destaca que:

Diferentes tipos de sujeitos de direito internacional têm diferentes capacidades. É a posse de algumas capacidades específicas que significa que uma entidade tem personalidade internacional, não o contrário. Se uma entidade tem capacidade para concluir tratados, é um sujeito de direito internacional, mas se nos dizem que uma entidade tem personalidade internacional, não podemos concluir que ela tenha capacidade para concluir tratados, uma vez que ela pode apenas possuir outras capacidades.

Consuetudinariamente, os Estados possuem capacidade internacional para exercer o direito de legação, tornar-se membro de uma Organização Internacional, submeter um caso à apreciação de uma corte de justiça internacional e principalmente concluir tratados (COULÉE, 2002, p. 95). Por sua vez, as entidades infraestatais têm usufruído a capacidade internacional para exercer estas mesmas atividades, mas com restrições que variam de acordo com as competências internas em matéria de relações externas. A seguir comentaremos cada uma das capacidades internacionais exercidas pelas entidades infraestatais.

### *Filiação em Organizações Internacionais*

Aos estados federados já foi concedido o direito de se filiarem em Organizações Internacionais, como ocorreu na participação de Repúblicas da extinta URSS, Bielorrússia e Ucrânia, nas Nações Unidas quando da sua criação.

Outro exemplo paradigmático é a participação de entidades infraestatais na Organização Mundial do Turismo (PELLET, 2002, p. 145), ainda que não tenham o mesmo status de um Estado nacional.

A Organização Mundial do Turismo mantém um estatuto especial para membros associados, categoria da qual formam parte as Antilhas Holandesas, Aruba, Comunidade Flamenca da Bélgica, Hong Kong, Macau, Madeira e Porto Rico. Para sua admissão, as candidaturas devem contar com a aprovação prévia do governo do Estado (PONS RAFOLS; SAGARRA TRIAS, 2006, p. 30).

O mais comum é que as Organizações Internacionais criem foros próprios para tais entidades[3], como o programa Habitat das Nações Unidas[4], que possui projetos de cooperação com governos locais.

Os governos municipais passaram a ter expressiva representação nas Nações Unidas a partir da segunda Conferência sobre Assentamentos Humanos, a Habitat II, em 1996, tendo uma participação inédita nas conferências intergovernamentais. Nesta ocasião, as autoridades locais conseguiram participar das deliberações da Conferência, dos principais comitês e dos grupos de trabalho. Foram tratados como sócios plenos e com voz oficial, ainda que sem direito a voto. A Habitat II foi um espaço no qual as autoridades locais conseguiram um esquema de acreditação próprio: não como representantes oficiais dos Estados, nem como agentes não-governamentais, mas como membros governamentais da extensa comunidade de atores vinculados às Nações Unidas (SALOMÓN; SÁNCHEZ CANO, 2005, p. 161).

O primeiro passo de estratégia de consolidação da presença das autoridades locais na Habitat foi a criação de uma instância de coordenação: a Coordenadoria das Associações Mundiais de Autoridades Locais. O intenso trabalho de lobby da CAMCAL e de suas associações constituintes resultou inicialmente no pedido da Assembléia Geral pelo pedido 51/177 para a Comissão de Assentamentos Humanos para que esta incorporasse a representação das autoridades locais e suas associações, tal como o modelo tripartite da Organização Mundial do Trabalho, em cujo Conselho de Administração participam governos, empregadores e sindicatos. O pedido foi negado e a contraproposta foi acreditar as associações de governo locais no ECOSOC, para que as delegações dos governos centrais do Habitat incluíssem representantes de autoridades locais (SALOMÓN; SÁNCHEZ CANO, 2005, p. 164-165).

Em 2000, foi criado o Comitê Consultivo das Autoridades Locais das Nações Unidas. O UNACLA se estabeleceu como um órgão consultivo do Diretor Executivo da Habitat. Em 2003, com a reforma do Habitat, abriu-se espaço para a participação das autoridades locais nas reuniões do Conselho de Governo e em seus organismos subsidiários na qualidade de observadores (SALOMÓN; SÁNCHEZ CANO, 2005, p. 165-166).

Outros exemplos de participação das entidades infraestatais em Organizações Internacionais podem ser encontrados na Organização Mundial do Comércio e na Organização Mundial de Aduanas, que permitem a participação como membros de

entidades que não são Estados, mas territórios aduaneiros distintos com plena autonomia na condução de relações comerciais com o exterior, como Hong Kong e Macau (PONS RAFOLS; SAGARRA TRIAS, 2006, p. 29).

A Organização Meteorológica Mundial prevê uma forma de participação a membros que não sejam Estados, mas territórios que mantenham serviços próprios de meteorologia, da qual são membros Territórios Britânicos do Caribe, Polinésia Francesa, Hong Kong, Macau, Antilhas Holandesas, Aruba e Nova Caledônia (PONS RAFOLS; SAGARRA TRIAS, 2006, p. 29).

A UNESCO também prevê a participação de membros associados infraestatais, como Antilhas Holandesas, Aruba, Ilhas Caimã, Ilhas Virgens Britânicas, Macau e Tokelau (PONS RAFOLS; SAGARRA TRIAS, 2006, p. 33).

### *Direito de Legação*

O envio e recebimento de representantes diplomáticos têm se constituído numa prática comum entre as entidades infraestatais. Embora de forma geral o exercício do direito de legação seja feito de maneira informal, ou seja, sem a autorização expressa pelo Estado central, há Constituições que preveem a troca de delegações para os membros constituintes do Estado.

Diz o art. 56 da Constituição da Suíça sobre as relações dos Cantões com o estrangeiro:

- 1) Os cantões podem concluir tratados com entidades estrangeiras dentro de sua competência.
- 2) Estes tratados não devem ser contrários ao direito e aos interesses da Confederação, nem ao direito dos outros cantões. Antes de concluir um tratado, o cantão deve informar a Confederação.
- 3) Os cantões podem tratar diretamente com as autoridades estrangeiras de status inferior, nos demais casos, as relações dos cantões com o estrangeiro devem ter um intermediário da Confederação.

Também nesse sentido, o art. 194 do Estatuto de Autonomia da Catalunha prevê a criação de delegação do governo no exterior, fato que já ensejou a criação de escritórios de representação do governo autônomo catalão na França, Reino Unido, Alemanha, Estados Unidos e Argentina<sup>[5]</sup>.

### *Capacidade para celebrar tratados*

A capacidade mais evidente das entidades infraestatais é a capacidade para celebrar tratados. Primeiramente, é necessário diferenciar a capacidade para celebrar tratados, conhecida como *treaty-making capacity*, da competência para celebrar tratados, *treaty-making power*. Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros (1993, p. 206) ensina que o primeiro conceito se refere a um atributo inerente ao sujeito de direito internacional, um predicado da sua capacidade internacional, enquanto que o segundo faz referência aos poderes constituídos de um sujeito para formar e declarar a vontade em assumir compromissos internacionais.

A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, no art. 2º, alínea a, define tratado como “um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, que conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica”.

Mello (2004, p. 212-213) esclarece que a Convenção de Viena excluiu da sua regulamentação os tratados celebrados entre outros sujeitos de direito internacional que não os Estados, entretanto, tal fato não significa que tais tratados não tenham força legal e não sejam regidos pelas suas normas. É importante lembrar que a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais, de 1986, regulamentou os tratados concluídos pelas Organizações Internacionais. Este fato pode ensejar outras iniciativas para a regulamentação dos acordos assinados por outros sujeitos de direito internacional.

Silva e Accioly (2002, p. 29) lembram que:

As Convenções de Viena de 1969 e de 1986 tiveram o grande mérito de estabelecer que o direito de firmar tratados deixou de ser atributo exclusivo dos Estados e pode ser exercido também pelas demais pessoas internacionais, sendo que em 1986 ficou ainda esclarecido que tal direito pode ser exercido por sujeitos do direito internacional que não Estados e organizações intergovernamentais.

Lauterpacht (1953, p. 139), no relatório da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas durante a preparação da Convenção de Viena sobre o Direito dos tratados de 1969, reconheceu que os “tratados assinados por unidades de um Estado Federal são tratados no sentido atribuído pelo Direito Internacional”. Para o autor, esses tipos de acordo são concluídos em conformidade com a capacidade contratual do membro federado, já que o direito internacional autoriza os Estados a determinar a capacidade para concluir tratados de suas divisões políticas.

Embora a denominação “tratado” seja utilizada para designar os acordos feitos pelas entidades infraestatais no exercício de sua capacidade internacional, preferimos utilizar a denominação acordo internacional. Conforme a Corte de Justiça Internacional afirmou no caso Sudoeste Africano<sup>[6]</sup>: “a terminologia não é um elemento determinante quanto ao caráter de um acordo ou de um compromisso internacional”, o que importa é a capacidade do ente infraestatal para firmar um acordo regido pelo direito internacional público.

Os critérios utilizados para definir a natureza jurídica dos acordos externos se baseiam em diferentes parâmetros de acordo com Philippe Gautier (2005, p. 56-58):

a) Vontade das partes contratantes: a vontade dos Estados tem um papel importante na formação do direito internacional e este deixa grande liberdade a seus sujeitos quanto à qualificação de seus atos. Não há critérios objetivos largamente aceitos que permitem determinar se certas matérias dizem respeito naturalmente ou obrigatoriamente do direito internacional ou do direito interno. O certo é que há uma presunção segundo a qual os acordos entre sujeitos do direito das gentes são normalmente regidos pelo direito internacional. De forma que não há razão para refutar a qualificação escolhida pelas partes. A vontade das partes se exprime pela inserção de uma cláusula que determina o direito aplicável ao acordo ou que prevê o mecanismo de solução de controvérsias. Quando as partes contratantes exprimem a intenção de concluir um tratado, este deve responder às condições de validade requeridas pelo direito internacional. No caso dos acordos infraestatais, esta será eventualmente em consequência de uma disputa judicial em torno da validade do acordo por não respeitar uma disposição do direito interno relativa a competência para concluir tratados. Todavia, a vontade das partes em um acordo raramente é expressa de maneira clara e, portanto, é necessário recorrer a um conjunto de indicações que mostrem a inserção do acordo na esfera do direito internacional ou do direito interno.

b) Forma: o direito internacional é pouco formal e, portanto, a forma de um acordo é a princípio indiferente. Contudo, o critério formal pode servir de indício para desvendar a vontade das partes contratantes. Dessa forma, uma simples “declaração de intenções” será *a priori* considerada como um instrumento juridicamente não obrigatório. Mas não se trata de um critério em si decisivo e é igualmente conveniente verificar se o conteúdo do texto não contém verdadeiras obrigações jurídicas. Quando um acordo toma a forma de um acordo de execução de um tratado de cobertura, esta filiação deixa a presunção de sua inserção na ordem jurídica internacional, pelo menos na ausência de cláusulas contrárias definindo a natureza jurídica do acordo ou o direito aplicável. As formalidades que cercam a conclusão do acordo dão igualmente as indicações utilizadas para a qualificação de um acordo. Assim, o registro de um acordo no Secretariado da Organização das Nações Unidas conforme o artigo 102 da Carta denota a intenção de considerá-lo como um acordo internacional sob a chefia da parte qual ele procede. Da mesma forma, as formalidades do direito interno não devem ser negligenciadas, em particular quando a conclusão do acordo segue os procedimentos aplicados a um tratado (indicação de plenos poderes para a assinatura do acordo, aprovação parlamentar ao acordo, etc).

c) Partes contratantes: a identificação das partes contratantes de um acordo exerce influência certa sobre a qualificação dos acordos que eles concluem, em particular quando as entidades locais partes em um acordo possuem competência para concluir acordos internacionais. Neste caso, a questão recairá em determinar se a entidade local concluiu o acordo em nome próprio, sobre sua capacidade de agir no direito internacional, ou se a entidade local agiu como um órgão do Estado a qual pertence.

d) Objeto: o objeto sobre o qual dispõe um acordo não é elemento determinante para a qualificação da natureza jurídica de um acordo.

Na prática não é fácil distinguir os diversos acordos internacionais efetuados pelas entidades subnacionais, mas podemos estabelecer algumas distinções.

Os acordos internacionais informais ocorrem quando a entidade infraestatal em questão não possui capacidade jurídica internacional, de forma que suas relações externas não estabelecem vínculo jurídico, portanto não são regidos por nenhum direito (BELTRÁN GARCÍA, 2001, p. 94). Craen (1983, p. 391) especifica tais acordos como *non-binding agreements*, ou seja, acordos informais realizados sem nenhum tipo de autorização do poder central, em contraste com os *binding agreements*, ou, acordos formais autorizados legalmente pelo poder central.

Trata-se normalmente de acordos base nos quais se prevê o exercício de futuras ações de colaboração. Estabelecem colaborações genéricas das quais não é possível deduzir nenhuma prestação determinada. No entanto alguns, ainda que não especifique o direito aplicável ou e negue sua natureza obrigatória, se observam efeitos vinculantes entre as partes (BELTRÁN GRACIA, 2001, p. 105).

As atividades informais são baseadas principalmente em resoluções, declarações conjuntas e gentlemen's agreements. Esses tipos de acordos não conferem às entidades subnacionais a personalidade jurídica internacional, pois o poder central é o único a possuir a capacidade internacional (CRAEN, 1983, p. 392).

Os acordos de direito privado se caracterizam por estar submetidos a um direito interno da esfera privada. Neste caso, as partes atuam como pessoas privadas em lugar de entes públicos.

Nos acordos de direito público interno, em geral, há determinado o direito aplicável do Estado. São acordos vinculantes, que geram obrigações concretas entre as partes, como a disposição de meios financeiros comuns para determinado objetivo, intercâmbio de pessoas, visitas, bolsas de estudo; o importante é que se estabeleça o objetivo e a intenção das partes de cumpri-lo (BELTRÁN GRACIA, 2001, p. 105).

Os acordos de direito internacional público são aqueles firmados por entidades infraestatais com outros sujeitos do direito das gentes, como Estados, Organizações Internacionais ou outras entidades infraestatais com capacidade internacional. Para Lauterpacht (1953, p. 139) esses acordos são regidos pelo direito internacional, pois são concluídos em conformidade com a capacidade internacional da entidade infraestatal.

Neste tipo de acordo, tem-se o reconhecimento da personalidade jurídica de entidades infraestatais, pois a entidade federada tem sua capacidade jurídica internacional reconhecida pelo direito interno, ou seja, atribuição de competência em matéria internacional; e pelo direito internacional, pela celebração de um acordo com uma pessoa de direito internacional público.

Acordos firmados por entidades infraestatais em desrespeito ao ordenamento interno do Estado a qual pertence pode ser anulado por incapacidade do ente em questão para firmar um compromisso internacional.

Para Lauterpacht (1953, p. 139):

De acordo com o direito internacional, é a Federação que, na ausência de determinação do direito constitucional em contrário, é o sujeito de direito internacional o representante internacional. Em consequência, um tratado concluído por um estado membro em discordância com a Constituição da Federação deve da mesma forma ser considerado concluído em discordância com as limitações impostas pelo direito internacional sobre o treaty-making power. Assim, não é um tratado para o direito internacional. Como um tratado é considerado nulo. Como o membro de uma federação não é um sujeito de direito internacional prima facie, parece não haver dúvidas do tratado ser inválido apenas com a opção do Estado Federal.

### *Ius stand in iudicio*

A capacidade para submeter um caso à apreciação de uma corte de justiça internacional é ainda incipiente para as entidades infraestatais. Pellet (2002a, p. 205) diz que estas entidades teriam capacidade de se representarem em foro internacional se fosse criada uma jurisdição que tivesse competências para se pronunciar sobre a petição dessas entidades.

A luz da experiência internacional, conforme Iván Bernier[7], diversos juristas preveem a criação de um tribunal arbitral como modo de solução de controvérsia a respeito dos acordos firmados por entes infraestatais (SALVIOLO, 2005, p. 28).

Lauterpacht (1953, p. 95) acredita que a um tribunal arbitral internacional é improvável que seja solicitado a discorrer sobre a interpretação ou a aplicação desse tipo de tratado, a menos que ele seja convencido que possa atuar no caso, ainda que incidentemente, ou no caso das partes aceitarem se submeter à decisão do tribunal.

Embora a regra geral seja que apenas os Estados nacionais tenham o direito de levar uma reclamação a uma jurisdição internacional, Wouters e Smet (2001, p. 31) apontam duas exceções. Uma delas diz respeito à Corte de Justiça Européia e à Corte de Primeira Instância que, apesar de ter afirmado em diversos casos que, governos de regiões ou de comunidades autônomas não têm locus standi diante das cortes da Comunidade Européia, se possuem personalidade jurídica perante o direito interno de seu país, podem ser considerados sujeitos de direito e, assim, podem iniciar procedimento de anulação perante a Corte de Primeira Instância nos casos que lhes digam respeito, de acordo com o art. 230, inc. 4, do Tratado da Comunidade Européia[8].

Outra possibilidade das entidades infraestatais iniciarem uma demanda em uma corte internacional é por meio da autoridade central. Na Bélgica, esta possibilidade é explicitada na Lei Especial para a Reforma Institucional. Se o conflito lida exclusivamente com uma competência do estado federado, a Comunidade ou a Região belga em questão pode requisitar ao Estado federal que a represente no foro internacional (WOUTERS; SMET, 2001, p. 31).

Veremos no tópico seguinte, se é possível que uma entidade infraestatal seja responsabilizado por uma corte de justiça internacional por não cumprir com uma obrigação externa.

## **Responsabilidade internacional**

A responsabilidade internacional, definida por David Ruzié (1961, p. 91), é um instituto segundo o qual um sujeito de direito internacional, que tenha imputado um ato ou uma omissão contrária às suas obrigações internacionais, tem de reparar o sujeito de direito internacional que tenha sido vítima desse ato ou omissão, em seu próprio nome ou em nome de seus residentes ou agentes.

Luiz César Ramos Pereira (2000, p. 26) esclarece que a responsabilidade internacional é atribuída nos casos em que um sujeito de direito internacional pratica por meio de seus órgãos ou por meio de outro Estado ou uma Organização Internacional, um fato ou ato lícito ou ilícito, consciente do dano efetivamente causado; fato ou ato realizado contra um dever ou uma obrigação estabelecida em qualquer dispositivo do direito internacional; ou contra uma Obrigação Internacional, afetando com isso um Estado estrangeiro ou súdito deste, assim como uma Organização Internacional.

Quanto às entidades infraestatais, Pereira (2000, p. 191) expõe que, a partir do fim do primeiro quartel do século XX, a responsabilidade internacional para o cumprimento de obrigações foi imposta ao Estado encarregado de conduzir a política externa das entidades subordinadas ao governo central.

É nesse sentido que o art. 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados diz que os Estados não podem invocar as disposições de seu direito interno para justificar o não cumprimento de um tratado, sem prejuízo ao art. 46<sup>[9]</sup>. Seguindo esta determinação, Dinj, Daillier e Pellet (2003, p. 193) entendem que o Estado central é o responsável pelo não cumprimento dos acordos celebrados por seus membros, salvo se estes tiverem manifestadamente excedido as competências que lhes são reconhecidas pelo direito interno.

Ainda neste entendimento, a Redação Preliminar da Convenção sobre Responsabilidade Internacional dos Estados (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2001) trata de unidades infraestatais como órgão do Estado, e apenas a este atribui a responsabilidade pelos atos daqueles<sup>[10]</sup>.

Xavier Pons Rafols e Eduard Sagarra Trias (2006, p. 38) observam que esta redação está de acordo com a concepção de que somente os Estados são sujeitos de direito internacional e, por isso, a responsabilidade internacional é totalmente atribuída a estes, ofuscando, assim, as atividades externas de entidades infraestatais. Diz o art. 4º do anteprojeto da referida convenção (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2001):

1. A conduta de qualquer órgão do Estado deve ser considerada um ato deste Estado pelo direito internacional, quer este órgão exerça funções legislativas, executivas,



judiciárias ou de outro tipo, qualquer que seja sua posição na organização do Estado, mesmo se for um órgão do poder central ou uma unidade territorial deste Estado.

2. Entende-se por órgão qualquer pessoa ou entidade que possua status de acordo com o direito interno do Estado.

Wouters e Smet (2001, p. 26) confirmam que, embora o princípio da responsabilidade internacional exclusiva do Estado nacional tenha sido aplicado frequentemente pelas cortes e arbitragens internacionais nos casos envolvendo entidades infraestatais, é possível se fazer ressalvas em relação a ele. Primeiramente, os autores lembram que a exclusiva responsabilidade internacional do Estado pelo não cumprimento do direito internacional por uma entidade infraestatal falha ao não levar em conta o recente desenvolvimento na organização dos Estados e os recentes casos ocorridos no direito internacional. Uma vez que o status de sujeito de direito internacional não é mais atributo exclusivo dos Estados e que outras entidades de diferente natureza e com diferentes capacidades foram reconhecidas como tal, os autores acreditam ser sensato que a responsabilidade internacional tenha uma correspondente adaptação.

Dessa forma, nos casos em que uma entidade infraestatal é reconhecida como sujeito de direito internacional, gozando de capacidade jurídica internacional, o parâmetro essencial para a atribuição de responsabilidade é o grau de autonomia conservada pela entidade (WOUTERS; SMET, 2001, p. 28), assim, nos casos em que há o exercício completamente autônomo de seus poderes, o ente infraestatal pode assumir responsabilidade internacional.

Embora muitos autores tratem do assunto com referência à autonomia [\[11\]](#) conservada pelas entidades infraestatais, podemos de fato analisá-la lidando com o conceito de personalidade internacional. Assim, teriam responsabilidade internacional aquelas entidades infraestatais as quais lhes fosse reconhecida a personalidade jurídica internacional.

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

Em uma visão diferente sobre o tema, Pellet (2002a, p. 200) argumenta que entidades infraestatais podem possuir certo grau de personalidade internacional, possuindo, assim, direitos; contudo, não se pode determinar com clareza quais seriam as obrigações que poderiam lhes corresponder. Dessa forma, estas entidades não poderiam ver sua responsabilidade exigida, por que ninguém comete um ilícito que não possa lhe ser atribuído.

Eric David (1983, p. 488) expõe que, na realidade, a falta de prática e de jurisprudência no sentido de uma responsabilidade internacional própria das entidades infraestatais é resultado essencialmente da raridade de situações onde juridicamente esta responsabilidade pode ser encontrada, o que não implica na sua inexistência. Diz o autor que a doutrina parece admitir a hipótese de uma responsabilidade internacional própria das entidades infraestatais por certas violações do direito internacional, e implicitamente, mas sempre de maneira pontual, parcial e limitada.

Embora escassamente, dizem Wouters e Smet (2001, p. 29), essa tendência vem se firmando nos julgamentos das cortes internacionais, que demonstram uma forte sensibilidade quanto à realidade dos Estados compostos e quanto à posição dos entes subordinados no direito internacional.

Tal ocorreu na Ordem da Corte de Justiça Internacional no Caso LaGrand de 3 de março de 1999, quando a Corte sustentou que:

Considera-se que a responsabilidade internacional de um Estado é invocada pela ação dos órgãos e autoridades competentes daquele Estado, o que quer que sejam; considera-se que os Estados Unidos devem tomar todas as medidas disponíveis para assegurar que Walter LaGrand não seja executado até a decisão final desta demanda; considera-se que, de acordo com a informação disponibilizada para a Corte, a implementação das medidas indicadas nesta presente Ordem recaem dentro da jurisdição do Governador do Arizona; considera-se que o Governo dos Estados Unidos é conseqüentemente obrigado a transmitir a presente Ordem para o Governador; considera-se que o Governador do Arizona está obrigado a agir em conformidade com os compromissos internacionais dos Estados Unidos.

Apesar da Corte ter reforçado que a responsabilidade internacional é exclusiva do Estado nacional, nesta Ordem inovou ao levar em consideração as particularidades do sistema federal dos Estados Unidos e chegou a fazer considerações diretas a um estado membro da Federação.

Não se pode deixar de considerar, por fim, os casos nos quais o Estado assume a responsabilidade no plano externo, mas não deixa de repassá-la no plano interno para a entidade infraestatal que descumpriu com uma obrigação internacional. Tal é o que ocorre, por exemplo, na Suíça e no Canadá (WOUTERS; SMET, 2001, p. 28).

### **Considerações finais**

Enfim, temos uma nova realidade do sistema internacional, entendida num contexto no qual as concepções tradicionais de atuação única dos Estados nacionais no plano externo têm dado lugar a sistemas de administração descentralizada propiciando a atuação internacional de entidades subnacionais. A incorporação de novos sujeitos de direito parece ser a tendência do direito internacional, que para se adaptar ao contexto externo, passa cada vez mais a criar normas para o relacionamento dos atores internacionais. Nesse contexto, o reconhecimento da personalidade jurídica

internacional das entidades subnacionais, sublinhando aqui as cidades, torna-se fundamental para a estabilidade das relações externas geridas por essas unidades, na busca do desenvolvimento local dentro do exercício das suas competências internas.

A personalidade jurídica internacional reconhecida às entidades infraestatais, como estados federados e municípios é então importante, pois como explica Shaw (1997, p. 137) sem a personalidade jurídica, as instituições e grupos não podem operar, uma vez que não possuem a capacidade de impor e sustentar reclamações. No plano internacional, a personalidade jurídica permite a seus sujeitos ações que variam de acordo com a sua capacidade, como demandar um caso à apreciação de uma corte de justiça internacional, firmar acordos externos com validade para o direito internacional, enviar e receber delegações, filiar-se em Organizações Internacionais.

### **Referência Bibliográfica**

ALBERT, Jean-Luc. L'Action Externe des Collectivités Infra-Étatique. In: SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL. Journée D'études: les collectivités territoriales non-étatiques dans le système juridique international. Paris: Editions A. Pedone, 2002.

BARBERIS, Julio. Los sujetos del Derecho Internacional. Actual. Madrid: Tecnos, 1984.

BELTRÁN GARCIA, Susana. Los acuerdos de las comunidades autónomas españolas: marco jurídico actual y perspectivas de futuro. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, 2001.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. A personalidade e capacidade jurídicas do indivíduo como sujeito de direito internacional. In: ANNONI, Danielle. Os novos conceitos do novo direito internacional: cidadania, democracia e direitos humanos. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Direito das Organizações Internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

CATALUNHA. Estatuto de Autonomía. Disponível em: <[http://www.gencat.cat/generalitat/cas/estatut/titol\\_5.htm#a193](http://www.gencat.cat/generalitat/cas/estatut/titol_5.htm#a193)>. Acesso em: 20 mai. 2009.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, parecer consultivo de 11 de abril de 1949. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/icjwww/icjhome.htm>>. Acesso em: 19 ago. 2006.

COULÉE, Frédérique. Collectivités territoriales non-étatiques et champ d'application des traités internationaux. In: SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL. Journée d'études: les collectivités territoriales non-étatiques dans le système juridique international. Paris: Editions A. Pedone, 2002.

CRAEN, Frank L. M. van de. The federated state and its treaty-making power. *Revue Belge de Droit International*, Bruxelas, v. XVII, n. 1, p. 377-424, 1983.

CUNHA, Silva; PEREIRA, Maria Assunção do Vale. *Manual de Direito Internacional Público*. Coimbra: Almedina, 1981.

DAVID, Eric. La responsabilité des États fédéraux dans les relations internationales. *Revue Belge de Droit International*, Bruxelas, v. XVII, n. 1, p. 483-504, 1983.

DEHOUSSE, Renaud. *Fédéralism et relations internationales: une réflexion comparative*. Paris: Bruylant, 1991.

DINH, Nguyen; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Direito Internacional Público*. 2. ed. Tradução de Vítor Marques Coelho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

KEATING, Michael. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. In: VIGEVANI, Tullo et al. *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004.

GANSHOF VAN DER MEERSCH, Walter Jean; ERGEC, Rusen. Les relations extérieures des États à système constitutionnel régional ou fédéral. *Revue de Droit International et de Droit Comparé*, p. 297-333, 1986.

GAUTIER, Philippe. La nature juridique des conventions de coopération transfrontalière entre autorités régionales ou locales relevant d'État différent. In: LEJEUNE, Yves. Le droit des relations transfrontalière entre autorités régionales ou locales relevant d'États distincts: les expériences franco-belge et franco espagnole. Bruxelles: Bruylant, 2005.

LAUTERPACHT, Hersch. Report on the Law of Treaties. Yearbook of the International Law Commission, Nova Iorque, v. II, 1953. Disponível em: <[http://untreaty.un.org/ilc/publications/yearbooks/Ybkvolumes\(e\)/ILC\\_1953\\_v2\\_e.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/publications/yearbooks/Ybkvolumes(e)/ILC_1953_v2_e.pdf)> . Acesso em: 15 ago. 2006.

LISSITZYN, Oliver J. Territorial entities other than independent States in the Law of Treaties. Recueil des Cours, Haya, v. 125, n. III, p. 1-91, 1968.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. Curso de Direito Internacional Público. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, v. I, 2004.

OPESKIN, Brian R. Federal States in the international legal order. Netherlands International Review, Bruxelles, v. XLIII, p. 353-386, 1996.

OPPENHEIM, Lassa. Tratado de Derecho Internacional Publico. 9. ed. Tradução de Lopez Oliván e Castro-Rial. Barcelona: Bosch, 1961. v. I.

PELLET, Alain. Debats: les collectivités territoriales non-étatiques sujets du Droit International?: sous la présidence de Patrick Daillier. In: SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL. Journée d'études: les collectivités territoriales non-étatiques dans le système juridique international. Paris: Editions A. Pedone, 2002.

PELLET, Alain. As novas tendências do direito internacinal: aspectos "macrojurídicos". In:BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord.). *O Brasil e os novos desafios do direito internacional*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, Forense, CEDIN, 2004.

PEREIRA, Luis Cezar Ramos. Ensaio sobre a responsabilidade internacional do Estado e suas conseqüências no Direito Internacional. São Paulo: LTr, 2000.

PILOTTI, Massimo. Les unions d'État. Recueil des Cours. Haia v. 28, n. IV, 1928.

PONS RAFOLS, Xavier; SAGARRA TRÍAS, Eduard. La acción exterior de la generalitat at en el nuevo estatuto de autonomía de Cataluña. Revista Electrónica de Estudios Internacionales, n. 12, 2006.

SALMON, Jean. Conclusions. Revue Belge de Droit International, Bruxelles, v. XVII, n. 1, p. 505-510, 1983.

SALOMÓN, Mónica; SÁNCHEZ CANO, Javier. El proceso de articulación de las autoridades locales como actores políticos y el sistema de Naciones Unidas. Agenda ONU, Barcelona, v. 6, p. 151-190, 2005.

SALVIOLO, Marcelo A. Provincias y convenios internacionales: una propuesta desde el federalismo de concertación. Buenos Aires: Nuevohacer, 2005.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e; ACCIOLY, Hildebrando. Manual de Direito Internacional Público. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

SILVA, Marcus Rector Toledo. Mercosul e personalidade jurídica internacional: as relações externas do bloco sub-regional pós-Ouro Preto. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SHAW, Malcolm N. International Law. 4. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

SUÍÇA. Constituição de 18 de abril de 1999. Disponível em: <<http://www.admin.ch/ch/f/rs/101/a56.html>>. Acesso em: 2 maio 2007.

VERDROSS, Alfred. Derecho Internacional Publico. 4. ed. Tradução de Antonio Truyol y Serra. Madrid: Aguilar, 1969.

VIGEVANI, Tullo; VANDERLEY, Luiz Eduardo. Introdução. In: VIGEVANI, Tullo et al. *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004.

WOOLCOCK, Stephen. State and Non-State Actors. In: *The new Economic Diplomacy: decision-making and negotiation in international economic relations*. Londres: Ashgate, 2003.

WOUTERS, Jan; SMET, Leen de. The legal position of federal States and their federated entities in international relations - the case of Belgium. Leuven: Institute for International Law, Working Paper n. 7, jun. 2001. Disponível em: <<http://www.law.kuleuven.ac.be/iir/nl/wp/WP/WP07e.pdf>>. Acesso em: 3 abr. 2006.

---

[1] MANSBACH, Richard W.; FERGUSON, Yale H.; LAMPERT, Donald E. *The web of world politics: non-state actors in the global system*. New Jersey: Prentice Hall, 1976; MICHELMANN, Hans. J.; SOLDATOS, Panayotis. *Federalism and international relations: the role of subnational units*. Oxford: Clarendon Press, 1990; DUCHACEK, Ivo D. Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis (Orgs.). *Federalism and international relations: the role of subnational units*. Oxford: Clarendon Press, 1990; HOCKING, Brian. *Localizing foreign policy: non-central government and multilayered diplomacy*. New York: St. Martin's Press, 1993; OMAHE, K. The rise of the region-state. *Foreign Affairs*, Spring, 1993; CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As Cidades como atores políticos. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 45, p. 152-166, jul. 1996; ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael. *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. Londres: Frank Cass Publications, 2000; BARBÉ, Esther. *Relaciones internacionales*. 2. ed. Madri: Tecnos, 2003; CORNAGO PRIETO, Noé. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, Tullo et al. *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004; VIGEVANI, Tullo; VANDERLEY, Luiz Eduardo. Introdução. In: VIGEVANI, Tullo et al. *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004.

[2] BARBERIS, Julio. *Los sujetos del Derecho Internacional*. Actual. Madrid: Tecnos, 1984; BLANES SALA, José; SANTOS, Clara Maria Faria. A capacidade dos Estados federados para celebrar tratados segundo a doutrina do Direito Internacional Público. In: CASELLA, Paulo B; CELLI JÚNIOR, Umberto; MEIRELLES, Elizabeth; POLIDO, Fabrício. *Direito Internacional, Humanismo e Globalidade: Guido Fernando Silva Soares Amicorum Discipulorum Liber*. São Paulo: Atlas, 2008; DEHOUSSE, Renaud. *Fédéralism et relations internationales: une réflexion comparative*. Paris: Bruylant,

1991; DINH, Nguyen; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Direito Internacional Público*. 2. ed. Tradução de Vítor Marques Coelho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003; DOMINICÉ, Christian. Les collectivités territoriales non-étatiques et la formation du droit international. In: SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL. *Journée d'études: les collectivités territoriales non-étatiques dans le système juridique international*. Paris: Editions A. Pedone, 2002; FELDMAN, David. International personality. *Recueil des Cours*, Haya, v. 191, n. I, p. 343-413, 1985; LEJEUNE, Yves. Les compétences internationales des collectivités territoriales. Approche comparée. In: MONDOU, Christophe; POTTEAU, Aymeric. *L'action extérieure des collectivités territoriales: bilan et perspectives*. Paris: L'Harmattan, 2008; LISSITZYN, Oliver J. Territorial entities other than independent States in the Law of Treaties. *Recueil des Cours*, Haya, v. 125, n. III, p. 1-91, 1968; MEERSCH, Walter Jean Ganshof van der; ERGEC, Rusen. Les relations extérieures des États à système constitutionnel régional ou fédéral. *Revue de Droit International et de Droit Comparé*, p. 297-333, 1986 ; OPEKIN, Brian R. Federal States in the international legal order. *Netherlands International Review*, Bruxelles, v. XLIII, p. 353-386, 1996; PELLET, Alain. Debats: les collectivités territoriales non-étatiques sujets du Droit International?: sous la présidence de Patrick Daillier. In: SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL. *Journée d'études: les collectivités territoriales non-étatiques dans le système juridique international*. Paris: Editions A. Pedone, 2002; WOUTERS, Jan; SMET, Leen de. The legal position of federal States and their federated entities in international relations - the case of Belgium. Leuven: Institute for International Law, Working Paper n. 7, jun. 2001.

[3] Cf.: SOREL, Jean-Marc. La prise en compte des collectivités territoriales non-étatiques par les organisations internationales à vocation universelle. In: SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL. *Journée d'études: les collectivités territoriales non-étatiques dans le système juridique international*. Paris: Editions A. Pedone, 2002.

[4] ONU-Habitat, United Nations Human Settlements Programme, é uma agência das Nações Unidas para o desenvolvimento humano. É mantido pela Assembleia Geral para desenvolver cidades social e ecologicamente sustentáveis. Disponível em: <[www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org)>.

[5] Decret 49/2008, d'11 de març, de creació de la Delegació del Govern de la Generalitat de Catalunya a l'França; Decret 50/2008, d'11 de març, de creació de la Delegació del Govern de la Generalitat de Catalunya al Regne Unit; Decret 51/2008, d'11 de març, de creació de la Delegació del Govern de la Generalitat de Catalunya a Alemanya; Decret 179/2008, de 9 de setembre, de creació de la Delegació del Govern de la Generalitat de Catalunya als Estats d'Amèrica; Decret 9/2009, de 27 de gener, de creació de la Delegació del Govern de la Generalitat de Catalunya a l'Argentina.

[6] Sud-Ouest africain, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Rec., 1962, p. 331.

[7] Cf: BERNIER, Iván. International legal aspects of federalism. 1973.

[8] Corte de Justiça Européia, Caso 222/83 Municipality of Differdange v Commission (1984); Caso C-298/89 Gibraltar v Council (1993); Ordem de 21 de março de 1997 no Caso C-95/97 Région Wallone v Commission (1997); Caso C-180.97 Regione Toscana



v Commission (1997); Corte de Primeira Instância, Caso T-214/95 Vlaams Gewest v Commission (1998); Ordem de 16 de junho de 1998 no Caso T238/97 Comunidad Autónoma de Cantabria v Consil (1998).

[9] O art. 46, inc. 1, da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969 por sua vez, dispõe que um Estado não pode invocar o fato de que seu consentimento em obrigar-se por um tratado foi expresso em violação de uma disposição de seu direito interno sobre competência para celebrar tratado, a não ser que essa violação fosse manifesta e dissesse respeito a uma norma de seu direito interno de importância fundamental.

[10] Muito embora, nas discussões preliminares para a redação da Convenção sobre Responsabilidade Internacional dos Estados (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1974, p. 291) apontava-se para uma exceção a esta regra quando se tratasse de um estado membro de uma Federação: “Il y avait lieu de formuler une exception à ce principe pour réserver spécialement le cas où il s’agirait des États membres d’une fédération qui auraient gardé, dans des domaines déterminés, une personnalité et une capacité juridique internationales propres, distinctes de celles de la fédération.”

[11] L. Di Marzo, num estudo de 300 acordos realizados por estados federados, principalmente da então República Federativa Alemã, Suíça, Canadá e Estados Unidos, concluiu sobre a responsabilidade internacional depende da situação da assinatura do acordo, definindo a seguinte tipologia: 1) na hipótese de um acordo concluído de maneira totalmente autônoma, dentro dos limites de suas competências, o estado federado possui a responsabilidade exclusiva ao respeito de suas disposições, ou, pode-se dizer, a responsabilidade primária, enquanto que o Estado federal possui uma responsabilidade subsidiária; 2) na hipótese de um acordo concluído por delegação do Estado federal ao estado federado ou em conjunto entre ambos, a responsabilidade decai sobre o Estado federal, enquanto que o membro federado fica com uma responsabilidade subsidiária; 3) na hipótese de um acordo concluído pelo governo federal em nome do estado federado, a responsabilidade é exclusiva do Estado federal; 4) enfim, na hipótese de um acordo concluído pelo estado federado em violação a suas competências, este será válido se a autoridade federal o aprovar e nulo, no caso contrário (DI MARZO apud DAVID, 1983, p. 490). Cf.: DI MARZO, L. *Component Units of Federal States and international agreements*. Alphen aan de Rijn: Sijthoff & Noordhoff, 1980.