



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS I – CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO**

TAIGUARA FERNANDES DE SOUSA

**O LUGAR INTERNACIONAL DOS MUNICÍPIOS
NA GARANTIA DOS DIREITOS NATURAIS
DA PESSOA HUMANA**

CAMPINA GRANDE – PB
2013

TAIGUARA FERNANDES DE SOUSA

**O LUGAR INTERNACIONAL DOS MUNICÍPIOS
NA GARANTIA DOS DIREITOS NATURAIS
DA PESSOA HUMANA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Bacharelado em Direito da Universidade
Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência
para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador (a): MsC. Milena Barbosa de Melo

CAMPINA GRANDE – PB
2013

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL – UEPB

S7251 Sousa, Taiguara Fernandes de.
O lugar internacional dos municípios na garantia dos
direito naturais da pessoa humana [manuscrito] / Taiguara
Fernandes de Sousa.– 2013.
27 f.

Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em
Direito) – Universidade Estadual da Paraíba, Centro de
Ciências Jurídicas, 2013.
“Orientação: Profa. Ma. Milena Barbosa de Melo,
Departamento de Direito Público”.

1. Direito internacional. 2. Direito municipal. 3.
Paradiplomacia. I. Título.

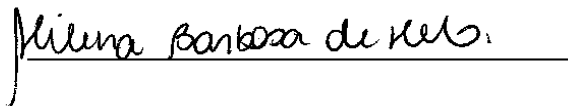
21. ed. CDD 341

TAIGUARA FERNANDES DE SOUSA

**O LUGAR INTERNACIONAL DOS MUNICÍPIOS
NA GARANTIA DOS DIREITOS NATURAIS
DA PESSOA HUMANA**

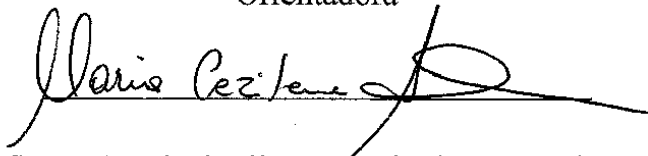
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Bacharelado em Direito da Universidade
Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência
para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em 16/10/2013.



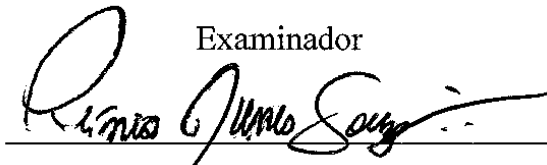
Prof^ª. MsC. Milena Barbosa de Melo/ UEPB

Orientadora



Prof^ª. Ma. Maria Cezilene Araújo de Moraes/ UEPB

Examinador



Prof. Esp. Plínio Nunes de Souza /UEPB

Examinador

O LUGAR INTERNACIONAL DOS MUNICÍPIOS NA GARANTIA DOS DIREITOS NATURAIS DA PESSOA HUMANA

SOUSA, Taiguara Fernandes de¹

RESUMO

O presente trabalho busca investigar o papel dos Municípios na tutela internacional dos direitos naturais da pessoa humana, tendo como objetivo responder aos questionamentos sobre o lugar que tem o Município no Pacto Federativo brasileiro de 1988 e no âmbito internacional, bem como qual a sua capacidade e obrigações na tutela dos direitos humanos. Observando as tendências do Direito Constitucional e do Direito Internacional Público contemporâneos, tenciona-se investigar: (1) se os Municípios são verdadeiros entes federativos; (2) se os Municípios detêm personalidade jurídica internacional; (3) quais as obrigações do Município no que se refere aos direitos fundamentais no Direito Interno; (4) se há obrigações do Município no plano internacional no que se refere aos direitos naturais da pessoa humana; (5) em havendo, quais os meios de implementação, de tutela e de resguardo dos direitos naturais da pessoa humana à disposição do Município no plano internacional. O trabalho foi conduzido com ampla pesquisa nas fontes constitucionais, jurisprudenciais e de direito internacional contemporâneo, além de investigação do entendimento da melhor doutrina na área.

PALAVRAS-CHAVE: Municípios. Direito Municipal. Direito Internacional. Direitos Fundamentais. Direitos Humanos. Paradiplomacia. Personalidade internacional. Dignidade da Pessoa Humana.

¹ É graduando do Curso de Bacharelado em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba, Campus Campina Grande, Centro de Ciências Jurídicas. E-mail para contato: taifersousa@gmail.com.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	4
1 OS MUNICÍPIOS E A PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS	5
2 A PERSONALIDADE JURÍDICA INTERNACIONAL	12
2.1 A União na esfera internacional	12
2.1.1 Os temperamentos feitos a essa corrente	13
2.2 A personalidade internacional dos Municípios	16
3 OS MUNICÍPIOS E A TUTELA INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS	19
3.1 Internamente falando.....	20
3.2 Internacionalmente falando.....	21
CONCLUSÃO.....	24
REFERÊNCIAS	27

INTRODUÇÃO

Atualmente uma das questões de debate mais candente é sobre a aplicabilidade e efetividade dos direitos naturais da pessoa humana. Os tratados internacionais e seus mecanismos de aplicação mediante as Cortes Internacionais de Justiça ou de Direitos Humanos têm sido as soluções encontradas.

Contudo, é inegável que a busca pela defesa da dignidade do ser humano e dos seus direitos naturais – a vida, a liberdade, a segurança, a igualdade – passa por uma reeducação dos Poderes Públicos para se absterem de ofender os direitos individuais e, naquilo que lhes for próprio, dentro da ótica da subsidiariedade, prestar a devida assistência quando os entes menores – o indivíduo, a família e a empresa – não possam alcançar seus objetivos por suas próprias forças.

Nesta linha, o Direito Constitucional e o Direito Internacional Público contemporâneos têm ressaltado o exsurgir de novas instâncias de defesa e promoção dos direitos naturais da pessoa humana, tais como o indivíduo em si mesmo e as comunidades locais do qual ele faz parte, entre as quais os Estados-membros de uma Federação e os Municípios.

Os organismos internacionais não têm negligenciado a necessidade de trabalhar junto aos poderes locais para a defesa e promoção dos direitos humanos.

A questão maior, contudo, reside em saber até onde vai a obrigação dos entes locais, como os Municípios, de resguardar os direitos humanos e se eles teriam, como os Estados soberanos, personalidade jurídica internacional para isso. Quer dizer: o Município, mesmo sem ser soberano, seria sujeito de direitos e deveres no plano internacional no que se refere aos direitos naturais da pessoa humana?

Acreditamos que, à luz da Constituição da República e do que têm entendido os internacionalistas contemporâneos, bem como observando a própria conotação dos fatos no mundo globalizado, seja possível chegar-se a uma resposta satisfatória sobre o lugar dos Municípios no plano internacional para a defesa e promoção dos direitos naturais da pessoa humana.

1 OS MUNICÍPIOS E A PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

A Constituição da República de 1988 elaborou novo Pacto Federativo, incluindo os municípios ao lado dos Estados e da União como entes componentes da Federação. Esta é, aliás, a dicção do art. 1º da Carta Magna:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

A este respeito, José Afonso da Silva afirma:

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende, como se vê do art. 18, a *União*, os *Estados*, o *Distrito Federal* e os *Municípios*. A Constituição aí quis destacar as entidades que integram a estrutura federativa brasileira: *os componentes do nosso Estado Federal*. Merece reparo dizer que é a organização político-administrativa que compreende tais entidades, como se houvesse alguma diferença entre o que aqui se estabelece e o que se declarou no art. 1º. Dizer que a República Federativa do Brasil é formada pela *união indissolúvel* dos Estados e Municípios e do Distrito Federal não é diverso de dizer que ela compreende União, Estados, Distrito Federal e Municípios, porque a *união indissolúvel* (embora com inicial minúscula) do art. 1º é a mesma União (com inicial maiúscula) do art. 18. Repetição inútil, mas que não houve jeito de evitar, tal o apego à tradição formal de fazer constar do art. 1º essa cláusula que vem de constituições anteriores, sem levar em conta que a metodologia da Constituição de 1988 não comporta tal apego destituído de sentido. Enfim, temos aí destacados os componentes da nossa República Federativa: (a) União; (b) Estados; (c) Distrito Federal; e (d) Municípios...²

Sobre os Municípios enquanto verdadeiros entes federativos, assevera Pedro Lenza:

O Município pode ser definido como pessoa jurídica de direito público interno e *autônoma* nos termos e de acordo com as regras estabelecidas na CF/88.

² SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 17 ed., São Paulo: Malheiros, 2000; pp. 471-472.

Muito se questionou a respeito de serem os Municípios parte integrante ou não de nossa Federação, bem como sobre sua autonomia. A análise dos arts. 1º e 18, bem como de todo o capítulo reservado aos Municípios (apesar de vozes em contrário), leva-nos ao único entendimento de que eles são entes federativos, dotados de autonomia própria, materializada por sua capacidade de *auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação*. Ainda mais diante do art. 34, VII, “c”, que estabelece a intervenção federal na hipótese de o Estado não respeitar a *autonomia municipal*.

Como já alertamos, trata-se de *autonomia*, e não de *soberania*, uma vez que a *soberania* é um dos *fundamentos* da República Federativa do Brasil. Internamente, os entes federativos são *autônomos*, na medida de sua competência, constitucionalmente definida, delimitada e assegurada.³

Outra não é a lição de Alexandre de Moraes, citando Paulo Bonavides:

A Constituição Federal consagrou o Município como entidade federativa indispensável ao nosso sistema federativo, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia, como se nota na análise dos arts. 1º, 18, 29, 30 e 34, VII, c, todos da Constituição Federal. Ressalta Paulo Bonavides, que “não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no País com a carta de 1988” (BONAVIDES, Paulo: p. 314).⁴

Assim, tem-se como certo que o Município é verdadeiro ente federativo, com toda a autonomia que lhe é característica. E de pronto percebe-se que, estando o Município entre os entes federativos e tendo o Estado Brasileiro como fundamento a dignidade da pessoa humana, aos Municípios cabe, desde já, a responsabilidade para a proteção e garantia desta dignidade, que se expressa nos direitos fundamentais.

Com efeito, o novo pacto federativo acresceu aos Municípios muitas responsabilidades e competências. A autonomia que lhes foi reconhecida foi de maior relevo e amplitude. Ainda assim, da ótica do princípio da subsidiariedade, mesmo o pacto federativo de 1988 está longe de dar aos municípios a autonomia a que fazem jus.

O Município é o lugar onde se desenvolve a vida das pessoas. Estas não vivem, em primeiro lugar, na União ou nos Estados, mas nos Municípios. Os municipalistas, defensores de maior autonomia e competências para estes entes, há muito vêm ressaltando, por exemplo, a falta de recursos experimentada pelos Municípios, que lhes faz depender quase que inteiramente do Governo Federal ou Estadual. A realidade tem demonstrado que os prefeitos municipais muitas vezes são obrigados a realizar conchavos políticos ou mesmo implorar às instâncias superiores para a obtenção de recursos essenciais ao Município. O

³ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**, 14 ed. , São Paulo: Saraiva, 2010; p. 365.

⁴ MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**, 17 ed., São Paulo: Atlas, 2005; p.253.

Fundo de Participação dos Municípios e a arrecadação própria – a Constituição deferiu a maior parte dos tributos para a União e os Estados, deixando apenas pequena parcela restante para os Municípios – são insuficientes para sua sobrevivência, motivo pelo qual diversos gestores municipais se encontram presos por amarras que não podem romper. A situação é flagrantemente inconstitucional e se faz necessária, sem dúvida, uma reforma do Pacto Federativo que valorize mais ainda a subsidiariedade e as instâncias menores, especialmente os Municípios.

Independentemente desta situação, a Constituição deu aos Municípios diversas competências (mas nem sempre os meios de realizá-las). No que se refere à dignidade da pessoa humana, são muitas as competências diretamente ligadas a direitos fundamentais reconhecidas na Carta Magna aos Municípios, seja para legislar sobre (o que lhes dá uma responsabilidade indireta de garantia), seja para garanti-los diretamente, mediante a proteção destes direitos ou a prestação de serviços públicos. Em apanhado não exaustivo, arrola-se os seguintes:

- a)** Vida e saúde (art. 5º, *caput*, art. 6º, art. 23, II, e especialmente art. 30, VII, da CRFB, sobre a competência do Município de prestar serviços de saúde);
- b)** Educação, ensino e desporto (art. 6º, art. 24, VII e art. 30, VI da CRFB, sobre a competência do Município de criar e manter programas de educação infantil e ensino fundamental);
- c)** Lazer (art. 6º da CRFB);
- d)** Proteção à maternidade e à infância (art. 6º e art. 30, VI, da CRFB);
- e)** Assistência aos desamparados (art. 6º da CRFB);
- f)** Proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência (art. 23, II e art. 24, XIV da CRFB);
- g)** Direito à cultura e proteção ao patrimônio histórico e cultural (art. 23, III a V, art. 24, VII e IX e art. 30, IX da CRFB);
- h)** Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o dever de sua proteção (art. 23, VI e VII da CRFB);
- i)** Direito à alimentação com o respectivo dever de fomento da produção agropecuária e organização do abastecimento alimentar (art. 23, VIII da CRFB);
- j)** Direito à moradia digna, mediante a promoção de programas de habitação e de saneamento básico (art. 23, IX da CRFB);
- k)** Proteção da infância e da juventude (art. 24, XV da CRFB);

l) Garantia do direito fundamental a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (art. 2º, I do Estatuto das Cidades, Lei 10.257/01);

m) Direito à liberdade de locomoção e outras liberdades, expressado no dever de oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais (art. 2º, V do Estatuto das Cidades, Lei 10.257/01); e inúmeros outros.

Os dois últimos, apesar de previstos em lei infraconstitucional, encontram-se, sem dúvida, na linha dos valores que emanam da Constituição e têm sido entendidos pela doutrina como direitos fundamentais constitucionais⁵, dentro da perspectiva do Bloco de Constitucionalidade, tese segundo a qual as normas constitucionais não estariam presentes apenas na Constituição, mas também nos tratados internacionais sobre Direitos Humanos recebidos na forma de Emenda Constitucional bem como em outras normas decorrentes do regime de princípios adotados pela CRFB, como é o caso do Estatuto das Cidades e dos direitos e deveres fundamentais nele percebidos. O texto constitucional, sobre este ponto, afirma expressamente:

Art. 5º. (*omissis*)

§ 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

Como salientado a início, por estar arrolado entre os entes federativos, o Município tem o expresso dever de resguardar a dignidade da pessoa humana, erigido em fundamento do Estado Democrático de Direito no art. 1º, III da CRFB. Se é assim, de uma forma ou de outra, direta ou indiretamente, a ele compete assegurar todos os direitos fundamentais expresso na Carta Magna ou decorrentes de tratados internacionais e de seu

⁵ A este respeito, conferir interessante artigo de FERREIRA, Valéria Corrêa Silva, que faz apanhado sobre o tema dos direitos fundamentais no Estatuto das Cidades: **Cidade e democracia: o espaço urbano, os direitos fundamentais e um novo conceito de cidadania.**

Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12143
Acesso em: outubro de 2013.

regime de princípios. Mas é fato que uns são mais efetivamente arrolados entre os deveres do Município, enquanto outros apenas decorreriam mediatamente, como ente componente da federação.

Ainda: por a Constituição afirmar que os Municípios compõem a República Federativa do Brasil, a realização dos objetivos fundamentais da República, também relacionados à dignidade da pessoa humana, é um dever que lhes é conferido. Estes objetivos fundamentais estão arrolados no art. 3º sob o seguinte enunciado:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Volta-se, novamente, à questão da autonomia e dos recursos deferidos aos Municípios: se aos Municípios cabe a realização destes objetivos em primeiro lugar, por ser o lugar da vida cotidiana das pessoas, como poderá o ente municipal realizar os objetivos fundamentais da República se não tiver a autonomia e os recursos necessários para isso? A revisão do Pacto Federativo ressoa, novamente, urgente.

Sobre o dever dos Municípios de resguardar pela dignidade da pessoa humana, como uma obrigação solidária a todos os entes federativos, a jurisprudência o tem ressaltado especialmente no que se refere ao direito à vida e à saúde, caso específico da concessão de remédios gratuitamente a quem deles necessita. Os seguintes julgados são exemplos:

Ementa: PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. INEXISTÊNCIA DE NULIDADE DA DECISÃO POR AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. A FUNDAMENTAÇÃO SUCINTA E A EXPOSIÇÃO DE RAZÕES DE CONVENCIMENTO NÃO OFENDEM O ART. 93, IX DA CF E O ART. 458, II DO CPC. PRECEDENTES STF E STJ. INFUNDADA ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE VEROSSIMILHANÇA. DOCUMENTOS QUE COMPROVAM A NARRATIVA. FORNECIMENTO DE FRALDA GERIÁTRICA E LEITE SUSTAGEM PELO MUNICÍPIO PARA INCAPAZ QUE SOFRE DE ESQUIZOFRENIA, EPILEPSIA E OLIGOFERNIA. **DIREITO À VIDA E À SAÚDE LIGADOS À DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. OBRIGAÇÃO SOLIDÁRIA DOS ENTES FEDERATIVOS.** RECURSO CONHECIDO QUE SE NEGA PROVIMENTO.

[...]

3. A Constituição impôs a obrigação de fornecer os medicamentos necessários ao Poder Público, sendo a saúde um direito fundamental que deve prevalecer sobre outros interesses do Estado, motivo pelo qual deve assegurar aos cidadãos o acesso aos meios que levem à cura, controle ou abrandamento de suas enfermidades.

4. **O direito à vida e à saúde estão intimamente ligados com a dignidade da pessoa humana, pelo que não pode o Município se eximir do cumprimento do dever que lhe é imputado pela Constituição Federal.** A eficiência do serviço público de saúde deve ser a meta do Poder Público, permitindo que a população carente tenha acesso a um tratamento digno que lhe garanta a sobrevivência e o socorro no momento em que mais precisa (grifo nosso).⁶

Ementa: CONSTITUCIONAL. OBRIGAÇÃO DE ENTREGAR COISA CERTA. CRIANÇA PORTADORA DE INTOLERÂNCIA ALIMENTAR. **DIREITO À VIDA E À SAÚDE PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ARTS. 5º, 6º E 196).** NEGATIVA DO MUNICÍPIO EM FORNECER O LEITE. **LEGITIMIDADE PASSIVA DO MUNICÍPIO.**

1. Os entes públicos (Estado, Município e União) têm legitimidade para figurar no pólo passivo da ação - no caso o Município de Pinhão, que tem como objetivo obter medicamento a enfermos.

2. **É dever do Município o prestígio e a garantia dos direitos fundamentais, como a vida e a saúde, considerando que ambos os direitos, pela natureza que ostentam, são indisponíveis.**

3. Assim, constitui direito impostergável do cidadão o direito de receber assistência farmacológica por parte dos entes públicos.

4. Multa diária reduzida. Apelação Cível desprovida. Sentença alterada parcialmente em sede de Reexame Necessário (grifo nosso).⁷

De tudo quanto exposto, é inegável que os Municípios têm o dever de resguardar e garantir os direitos fundamentais, não só os que lhe foram expressamente conferidos na Carta Constitucional, mas também os decorrentes de tratados internacionais e do seu regime de princípios.

É momento de adentrar mais especificamente no tema deste trabalho, isto é, o lugar internacional dos municípios na proteção dos direitos fundamentais. Por ora, incumbe salientar que, se o Município é ente componente da República, como afirma o art. 1º da CRFB, então está mediatamente obrigado a seguir o princípio da prevalência dos direitos humanos na esfera internacional, conforme o art. 4º, II:

⁶ BRASIL. TJ-ES - Agravo Interno - Agv Instrumento : AGT 7109000146 ES 7109000146, Rel. Des. Álvaro Manoel Rosindo Bourguignon, Julgamento: 05/07/2011.

⁷ BRASIL. TJ-PR - Apelação Cível e Reexame Necessário APCVREEX 5819541 PR 0581954-1, Rel. Des. Rosene Arão de Cristo Pereira, Julgamento: 25/08/2009.

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

[...]

II - prevalência dos direitos humanos;

Em artigo a respeito, Elizabete Vicari, Debora Gershon e Edmeire Exaltação ressaltam o seguinte:

A Constituição de 1988 estabeleceu uma nova organização política no Brasil baseada no princípio da descentralização política. Desta maneira, o município passou a ter o mesmo status político de qualquer outra unidade da Federação, passando a ter responsabilidade também sobre as condições oferecidas à sua população. De fato, o respeito aos direitos humanos orientado para o atendimento das demandas locais, tem como requisitos necessários a descentralização da responsabilidade da gestão de políticas públicas. Diante da Constituição, os Estados, cidades e municípios, têm a responsabilidade de garantir que os direitos e as práticas internas correspondam ao mandato do Direito Internacional de proteção e promoção os direitos humanos. O poder municipal tem sido cada vez mais ressaltado pela comunidade internacional como componente estratégico para o desenvolvimento de ações que resultem em um efetivo respeito aos direitos da pessoa humana. O fortalecimento do papel do poder local para enfrentar os problemas como a exclusão social, torna-se um dos novos paradigmas no de promoção do desenvolvimento humano sustentável.⁸

À luz desta nova tendência verificada, cabe indagar: a responsabilidade mencionada, sobre a prevalência dos direitos humanos na esfera internacional, seria só mediata, por ser membro da República, ou teria o Município alguma responsabilidade também imediata? É dizer: o Município é só indiretamente sujeito do dever internacional de fazer prevalecer os direitos humanos, ou, ao contrário, possui alguma personalidade jurídica internacional que lhe obrigue diretamente a isto na comunidade das nações?

2 A PERSONALIDADE JURÍDICA INTERNACIONAL

2.1 A União na esfera internacional

A Constituição da República deferiu à União a competência de relacionar-se com Estados estrangeiros e ser membro de organizações internacionais, conforme o art. 21, I:

Art. 21. Compete à União:

⁸ VICARI, GERSHON & EXALTAÇÃO. **O papel dos municípios na garantia dos direitos humanos.** Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/municipais/a_pdf/ibam_papel_municipios_dh.pdf
Acesso em: Outubro de 2013.

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

Nesta linha, ao Presidente da República, como chefe de Estado, compete privativamente celebrar todos os tratados, convenções e atos internacionais em nome da República Federativa do Brasil (CRFB, art. 84, VIII) e ao Congresso Nacional, em competência exclusiva, resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (CRFB, art. 49, I).

Pedro Lenza afirma que as competências administrativas da União, elencadas no art. 21, são indelegáveis:

A competência não legislativa, como o próprio nome ajuda a compreender, determina um campo de atuação político-administrativa, tanto é que são também denominadas competências administrativas ou materiais, pois não se trata de atividade legiferante. Regulamenta o campo do exercício das *funções governamentais*, podendo tanto ser *exclusiva* da União (marcada pela particularidade da *indelegabilidade*) como *comum* (também chamada de *cumulativa, concorrente administrativa* ou *paralela*) aos entes federativos...⁹

No mesmo sentido a lição de Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino:

O art. 21 da Constituição Federal estabelece a denominada competência *exclusiva da União* [...] Trata-se de competências administrativas, nas quais a União deverá atuar com absoluta exclusividade, não havendo, sequer, autorização constitucional para a delegação a outros entes federativos. Sua principal característica é, pois, a *indelegabilidade*. Com efeito, não há previsão constitucional para que a União delegue o exercício de sua *competência exclusiva* aos estados, ao Distrito Federal ou aos municípios. Os demais entes federativos não poderão, tampouco, atuar no âmbito das respectivas matérias no caso de omissão da União.¹⁰

Da leitura dos artigos da Constituição acima elencados e dos trechos da doutrina citados, formular-se-ia imediatamente a ideia de que apenas a União possui lugar internacional, e isso de forma exclusiva e indelegável, conforme afirmam Lenza e Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino. Com todo o respeito que se deva ter ao entendimento dos doutrinadores, que estão ao lado da doutrina majoritária, atualmente incumbe fazer os devidos temperamentos a esta noção.

2.1.1 Os temperamentos feitos a essa corrente

Importa, antes de tudo, ressaltar que o próprio texto constitucional não diz que “compete exclusivamente” ou que “compete privativamente” à União manter relações com

⁹ LENZA, *op. cit.*, p. 355.

¹⁰ PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**, Rio de Janeiro: Impetus, 2007; pp. 307-309.

Estados estrangeiros e organizações internacionais. O texto constitucional afirma apenas que “competete”. Pelas regras de hermenêutica, fazendo-se uma interpretação literal e sistemática da Constituição, percebe-se que sempre que o Constituinte quis deferir uma competência *privativa* ou *exclusiva* utilizou estes adjetivos delimitadores. São exemplos o art. 22 (“Competete privativamente à União legislar sobre”), o art. 51 (“Competete privativamente à Câmara dos Deputados”), o art. 52 (“Competete privativamente ao Senado Federal”), o art. 61, §1º (“São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que...”), o art. 68, §1º (“Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar...”), o art. 84 (“Competete privativamente ao Presidente da República”), entre muitos outros (art. 12, §3º; art. 96; art. 129, I; art. 222, *caput* e § 2º, todos da CRFB).

Assim, se a Constituição não disse que que “competete privativamente” ou que “competete exclusivamente” à União se relacionar com Estados estrangeiros e ser membro de organizações internacionais, então não quis deferir uma competência privativa à União na esfera internacional. Eis um primeiro ponto.

É bem verdade que com isso não queremos afirmar que todas as competências da União no art. 21, por não estarem expressamente ditas como “privativas”, poderão ser desempenhadas livremente por outros entes. Longe disso. Há atividades enumeradas neste artigo que, por sua natureza, precisam ser desempenhadas pela instância maior. Doutra ótica, no que se refere às relações com Estados estrangeiros e organismos internacionais, especificamente (o que é o foco deste trabalho), entende-se que, num mundo globalizado como o atual, a natureza do objeto permite que outras instâncias – como os Estados-membros e os Municípios – também atuem. E, como a Constituição não falou de uma competência privativa, nada os impede. Nesta linha, o que diferencia se uma competência seria da União de forma exclusiva e indelegável é a natureza do objeto. No caso das relações internacionais, a natureza do objeto permite concluir que ele caberia *primeiramente* à União, mas também, *em certa medida*, aos outros entes federativos, nas circunstâncias que fossem próprias para isso.

Em segundo lugar, a tendência moderna no Direito das Gentes é de ir além dos Estados como titulares de personalidade internacional. Ainda que timidamente, a tendência tem se verificado, como informa Francisco Rezek:

Pessoas jurídicas de direito internacional público são os *Estados soberanos* (aos quais se equipara, por razões singulares, a Santa Sé) e as *organizações internacionais* em sentido estrito. Aí não vai uma verdade eterna, mas uma dedução segura daquilo que nos mostra a cena internacional contemporânea. 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 personalidade jurídica de direito das gentes, porque habilitadas à titularidade de direitos e deveres internacionais, numa relação imediata e direta com aquele corpo de normas.** A era das organizações internacionais trouxe à mente dos operadores dessa disciplina uma reflexão já experimentada noutras áreas: **os sujeitos de direito, em determinado sistema jurídico, não precisam ser idênticos quanto à natureza ou às potencialidades** (grifo nosso).¹¹

Também Hildebrando Accioly, G. E. do Nascimento e Silva e Paulo Borba Casella apontam a tendência atual de reconhecer-se personalidade jurídica internacional a outros entes. No caso destes autores, fala-se do reconhecimento da personalidade jurídica dos indivíduos na esfera internacional, uma evolução semelhante àquela operada no momento em que se reconheceu personalidade às organizações internacionais, indo além dos Estados:

Dois enfoques existem na determinação dos sujeitos do direito internacional: a *clássica*, que em sua concepção original atribuía a noção de sujeito do direito internacional apenas aos estados; e a *individualista, realista* ou *pós-moderna*, para a qual o destinatário do direito internacional, como, aliás, de todos os ramos do direito, só pode ser o indivíduo. [...]

Atualmente, a personalidade internacional das Nações Unidas e das organizações intergovernamentais, em geral, não é contestada, mas na ocasião em que foi criada a Sociedade das Nações (SdN) a doutrina relutou em lhe reconhecer a qualidade de pessoa internacional – tanto assim que SIOTTO PINTOR reagiu com ceticismo à iniciativa brasileira de nomear, em 1924, um representante permanente junto à organização.

Paulo FAUCHILLE ponderou no sentido de que, em bora a SdN não fosse um superestado, era com efeito um sujeito do direito internacional. Outras entidades eram mencionadas, como, por exemplo, os movimentos de libertação internacional, os domínios britânicos (*dominions*) antes de serem reconhecidos como estados independentes.

Dentre os sujeitos de direito internacional, cumpre citar e preservar o papel crescente do indivíduo não como sujeito indireto de direitos e deveres internacionais, mas como sujeito direto. Isso começa a se colocar a partir da responsabilidade penal internacional, e se estende, progressivamente, a outros campos do direito internacional pós-moderno. [...]

A caracterização da condição de sujeito de direito internacional teve considerável evolução nas últimas décadas. Ponto central dessa evolução é a condição do indivíduo, no plano internacional.¹²

Em outro ponto os mesmos autores afirmam o seguinte:

¹¹ REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público – Curso Elementar**, 12 ed., São Paulo: Saraiva, 2010; p.153.

¹² ACCIOLY, NASCIMENTO E SILVA & CASELLA. **Manuel de Direito Internacional Público**, 19 ed., São Paulo: Saraiva, 2011; pp. 253-254.

Após a Segunda Guerra Mundial, além dos estados e dos insurgentes e beligerantes, “outros centros de interesse e de atividade adquiriram estatuto internacional: trata-se das organizações internacionais, dos povos, reunindo certas condições e dotados de estrutura representativa (movimentos de libertação nacional) e dos indivíduos”, aponta A. CASSESE (1991), para resumir: “*a emergência desses novos sujeitos é traço característico do direito internacional contemporâneo*”.¹³

É verdade que Rezek critica¹⁴ a posição individualista sustentada por estes autores, mas a importância do posicionamento consiste em demonstrar que, ao contrário do apontado pelos constitucionalistas majoritariamente, não é apenas o Estado (no caso, a União representando a República) que tem competência para figurar na comunidade das nações. O direito internacional tem aberto possibilidades para outros entes e mesmo para os indivíduos.

2.2 A personalidade internacional dos Municípios

Não só é verdade que, conforme apontado anteriormente, a Constituição não fala de “competência privativa” ou “exclusiva” da União para se relacionar com Estados estrangeiros e organizações internacionais, como a própria Carta Magna reconhece aos Municípios esta capacidade.

Com efeito, o art. 109, II da Constituição aponta como competência dos juízes federais julgar o seguinte:

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

[...]

II - as causas entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e Município ou pessoa domiciliada ou residente no País;

O art. 105, II, *c*, dá a mesma competência para o STJ em grau de recurso (na modalidade de recurso ordinário constitucional):

Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:

[...]

II - julgar, em recurso ordinário:

[...]

c) as causas em que forem partes Estado estrangeiro ou organismo internacional, de um lado, e, do outro, Município ou pessoa residente ou domiciliada no País;

¹³ *Idem*, p.491.

¹⁴ REZEK, *op. cit.*, pp.154-156.

Se é assim, então a Constituição admite que possa existir uma relação jurídico-processual entre Estado estrangeiro e organismo internacional de um lado e o Município do outro. Mas é preciso recordar que toda relação jurídico-processual se baseia numa relação de fato: as partes do processo estão ligadas entre si por circunstâncias de fato e de direito. É precisamente isso que define se uma parte é legitimada ou não para figurar no polo ativo ou passivo do processo e se há o “interesse de agir”.

Se o Município pode figurar em litígios contra Estados estrangeiros e organismos internacionais, então de pronto percebe-se que a Constituição defere capacidade aos Municípios para se relacionarem com Estados estrangeiros e organismos internacionais no plano dos fatos (pressuposto pelo plano processual). E isso é expreso na Carta Magna. Cumulado com o fato de não ter falado em “competência privativa” ou “exclusiva” da União para este tipo de relação, é possível chegar-se à conclusão de que ao ente municipal foi reconhecida, pela própria Lei Maior, personalidade internacional¹⁵. Afinal, por que motivo levantaria o Constituinte a hipótese de um litígio judicial entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e o Município se não adotasse, antes disso, a noção de que podem haver relações entre os Municípios e os Estados estrangeiros e organizações internacionais?

Até esse momento a Constituição, que rege o Direito Público interno. Resta saber o que se tem entendido sobre isso no plano do Direito Público Internacional.

Em interessante trabalho, intitulado *As Cidades e a Personalidade Jurídica Internacional*, Clara Maria Faria Santos aponta como uma das evoluções mais marcantes do Direito Internacional contemporâneo a atuação internacional de governos subnacionais. A autora aponta como razão para isso o fato de que, muitas vezes, a centralização na ação internacional do Estado não tem sido efetiva e, além disso, estimulados a buscar o desenvolvimento próprio e a proteção aos direitos humanos, os governos subnacionais, envolvendo aí os governos de Estados Federados e Municípios, têm desenvolvido mecanismos de ação internacional próprios. É dizer da autora:

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

¹⁵ *En passant*, salientamos que ao falar nos mesmos dispositivos em processo que tenha em seus polos Estado estrangeiro ou organismo internacional de um lado e, do outro, o indivíduo, a Constituição parece dar razão à posição *individualista* de Accioly, Nascimento e Silva e Casella, contra a crítica de Francisco Rezek.

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.¹⁶

A autora esclarece que há muito o Direito Internacional deixou de ligar a personalidade jurídica internacional à soberania, motivo pelo qual reconheceu personalidade a outros entes não dotados deste atributo, como as organizações internacionais e os indivíduos – fato que já mencionamos anteriormente. Baseando-se no conceito de personalidade jurídica internacional trazido pela Corte Internacional de Justiça, a autora chega à conclusão de que os Municípios podem ser sujeitos de direitos e deveres no plano 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.

¹⁶ SANTOS, Clara Maria Faria. **As Cidades e a Personalidade Jurídica Internacional**. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/Anais/sao_paulo/2465.pdf
Acesso em: Outubro de 2013.

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.

[...]

A personalidade jurídica internacional de estados federados é largamente fundamentada pelo direito internacional público. 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 (grifo nosso).¹⁷

Em trabalho intitulado *Relações Internacionais de Cidades: Paradiplomacia sui generis?*, Gilberto Marcos Antônio Rodrigues esboça as mesmas conclusões. De início, o autor afirma o fato notório de que as cidades desenvolvem cada dia relações internacionais mais profundas, que têm sido estudadas pelos teóricos do Direito Internacional sob categorias próprias:

É notório e amplamente demonstrado que as cidades desenvolvem relações internacionais (RIs), atuando como novos atores no cenário global, em nível bilateral (*city-to-city*), e, sobretudo, em redes multilaterais regionais e globais e em processos de integração regional.

Desde a obra germinal *Federalism and International Relations: the role of subnational units* (SOLDATOS; MICHELMANN, Ed., 1990), teóricos das relações internacionais vêm estudando o fenômeno das relações internacionais de entes subnacionais, a partir de categorias de análise próprias, sendo a paradiplomacia (*paradiplomacy*) a principal delas, mas igualmente por meio da diplomacia de múltiplas camadas (*multi-layer diplomacy*) e da cooperação internacional descentralizada.¹⁸

Esclarece ainda o autor que a personalidade jurídica internacional das cidades não é coisa absurda no âmbito dos organismos internacionais, a ponto de muitos deles possuírem seções próprias para atuação junto às cidades:

Com efeito, no campo do regionalismo, o espectro é mais amplo e mais inclusivo e tem gerado novas abordagens. Por exemplo, a Comissão Européia, desde 2010, provocada pelo Comitê de Regiões da UE, discute a vertente da diplomacia das cidades (*cities diplomacy*), reforçando a idéia de que as cidades, como entes

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. **Relações Internacionais de Cidades: Paradiplomacia sui generis?**. Disponível em:

http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=8168&Itemid=217

Acesso em: Outubro de 2013.

descentralizados, tem perfil próprio, distinto de outros entes subnacionais (UE, 2009).

O Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR) do MERCOSUL, desde 2007, opera com um Comitê das Cidades, distinto do Comitê de Estados Federados, Províncias e Departamentos.¹⁹

O autor menciona o caso do Brasil como representativo, dado que em nosso Pacto Federativo, como visto, os Municípios são verdadeiros entes federados, de tal maneira que, no desenvolvimento de sua autonomia, é impossível negar-lhes o *status* de sujeito de direitos e deveres no plano internacional:

Outro aspecto que compõe a presente hipótese é o lugar que a cidade ocupa na ordem político-jurídica do Estado nacional. Na medida em que existam e se consolidem estruturas e políticas de descentralização política e/ou administrativa, as cidades assumem competências e atribuições que as aproximam das relações internacionais, seja como cooperantes, seja como atores em processos de construção coletiva, multilateral e regional. Pense-se nos temas de competência das cidades – em geral comum aos outros entes – para a criação e execução de políticas públicas: planejamento urbano, meio ambiente, proteção a bens culturais, educação, saúde e transporte municipal.

[...]

Além disso, o desenvolvimento do federalismo no mundo tem conferido às cidades novos papéis relacionados à consecução de políticas públicas. Nos casos de Estados federais em que as cidades são reconhecidas como entes federativos – a exemplo de África do Sul, Brasil, México, – os municípios operam num espaço de legitimidade política mais amplo para o exercício da paradiplomacia das cidades.

Por fim, mas não menos importante, os teóricos do Direito Internacional começam a discutir se não estaria em curso o nascimento de um novo Direito Local Internacional (FRUG; BARRON, 2006) tendo em vista a miríade de acordos internacional firmados por cidades e poderes locais, cuja legalidade ou não é reconhecida ou se situa num contexto ainda nebuloso diante da centralidade dos estados soberanos como sujeitos de Direito Internacional.²⁰

Portanto, à luz das tendências contemporâneas do Direito Internacional Público, não é possível deixar de reconhecer aos Municípios verdadeira personalidade jurídica internacional. A propósito, interessante notar que, no Brasil, cidades como São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Salvador, entre outras, já possuem suas próprias Secretarias de Relações Internacionais.

3 OS MUNICÍPIOS E A TUTELA INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

De tudo quanto exposto até o presente momento, a consequência lógica é de que os Municípios, por serem verdadeiros entes federativos e por deterem verdadeira

¹⁹ *Idem.*

²⁰ *Ibid.*

personalidade jurídica internacional, ficam obrigados no plano internacional ao princípio da prevalência dos direitos humanos, insculpido na Carta Magna no art. 4º, inciso II.

Mas em que consistiria essa obrigação?

Devemos apontá-la sob dois aspectos: (1) da ótica *interna*; (2) da ótica *internacional*.

3.1 Internamente falando

Sabe-se que a Constituição, ao erigir como um dos fundamentos da República a dignidade da pessoa humana, estabeleceu como obrigação do Poder Público o respeito aos direitos e garantias fundamentais dos indivíduos. Mas estes direitos e garantias fundamentais arrolados na Lei Maior não excluem outros decorrentes do seu regime de princípios (art. 5º, §2º) e dos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos recebidos na forma de emenda constitucional (art. 5º, §3º), que detém o *status* de norma constitucional.

Assim, os Municípios, obrigados que estão a respeitar a dignidade da pessoa humana, estão também constitucionalmente obrigados a tutelar os direitos e garantias fundamentais previstas na Carta Magna e também aqueles que estão fora dela, mas que são decorrentes do seu regime de princípios ou oriundos de tratados internacionais sobre direitos humanos.

Esta obrigação do Município em face da Constituição decorre daquela teoria a que se chama “Bloco de Constitucionalidade”: as normas constitucionais, isto é, fundamentais, não seriam só aquelas do texto constitucional, mas também aquelas a que, por sua matéria, não se pudesse negar o caráter de fundamentais à existência do Estado. Assim as normas internacionais sobre direitos humanos.²¹

A este respeito, Pedro Lenza afirma:

Diante de todo o exposto, busca-se fixar, com clareza para o direito brasileiro, o conceito de *bloco de constitucionalidade*, qual seja, o que deverá servir de parâmetro para que se possa realizar a confrontação e aferir a constitucionalidade.

A tendência ampliativa parece-nos *tímida* na jurisprudência brasileira, que adotou, do ponto de vista jurídico, a ideia de *supremacia formal*, apoiada no conceito de *rigidez constitucional* e na conseqüente obediência aos *princípios e preceitos decorrentes da Constituição*.

[...]

Com o advento da *EC n. 45/2004* pode-se afirmar ter havido ampliação do “bloco de constitucionalidade” na medida em que se passa a ter um novo parâmetro

²¹ Não é escopo desse trabalho a questão de o conteúdo das normas internacionais serem verdadeiros direitos humanos ou direitos “humanos” ideologizados.

(*norma formal e materialmente constitucional*), que seja, nos termos do art. 5º, §3º, os *tratados e convenções internacionais* sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em 2 turnos, por 3/5 dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes à emendas constitucionais.²²

Lenza menciona o Voto do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Celso de Mello, no julgamento da ADI 595-ES (*Inf. 258/STF*), em que expressamente é dito:

[Devem ser] considerados não apenas os preceitos de índole positiva, expressamente proclamados em documento formal (que consubstancia o texto escrito da Constituição), mas, sobretudo, que sejam havidos, igualmente, por relevantes, em face de sua transcendência mesma, os valores de caráter suprapositivo, os princípios cujas raízes mergulham no direito natural e o próprio espírito que informa e dá sentido à Lei Fundamental do Estado.²³

Assim, em face do Direito Público interno, estão obrigados os Municípios à observância dos direitos fundamentais decorrentes dos tratados e convenções que versem sobre direitos humanos, sejam aqueles recebidos pelo procedimento de emenda constitucional, sejam aqueles que, ainda que não internalizados por este procedimento, trazem direitos fundamentais de acordo com o regime de princípios e valores adotado pela Constituição, em face da teoria do “Bloco de Constitucionalidade”.

3.2 Internacionalmente falando

Sob o aspecto internacional, as conclusões a que podemos chegar são as mesmas. E decorrem das premissas de que: (1) o Município é ente federativo; (2) o Município detém personalidade jurídica internacional; (3) como ente federativo e internacional, está obrigado ao princípio da prevalência dos direitos humanos.

Nesta linha, os Municípios estão obrigados a resguardar, garantir e tutelar as liberdades fundamentais de cada indivíduo na linha dos direitos humanos universalmente admitidos. Um tratado internacional, como afirma Rezek, vincula as partes como lei interna (no caso dos direitos humanos, como norma constitucional):

Desde o momento próprio – idealmente, aquele em que coincidam a entrada em vigor no plano internacional e idêntico fenômeno nas ordens jurídicas interiores às partes –, o tratado passa a integrar cada uma dessas ordens. Terá ele a estatura hierárquica de uma lei nacional, ou mais que isto, conforme o Estado de que se

²² LENZA. *Op. cit.*, pp. 254-255.

²³ *Idem*, p. 254.

cuide, qual será visto mais tarde. Importa que se retenha desde logo a noção de que o tratado, embora produzido em foro diverso das fontes legislativas domésticas, não se distingue, enquanto norma jurídica, dos diplomas legais de produção interna. Custa-se a entender, por isso, a tão repetida dúvida sobre produzirem, ou não, os tratados, efeitos sobre os *individuos* e sobre as pessoas jurídicas de direito privado. Sua idoneidade, para tanto, não é menor que a das leis internas, tudo se resumindo em buscar no teor de cada um daqueles, como de cada uma destas, o exato perfil de seus destinatários.²⁴

As consequências disso no plano prático são muitas.

Pensamos, por exemplo, que nada impede que o Município possa recorrer a Corte Internacional para defesa dos direitos humanos e dos direitos fundamentais em face de Estado estrangeiro ou mesmo em face do próprio Estado-membro ou da União, desde que tenha interesse na contenda.

Na perseguição dos direitos econômicos, por exemplo, ressaltamos que um dos direitos fundamentais é o do desenvolvimento. Assim, se um Município se vê prejudicado pelo descumprimento de tratados comerciais, inegável que há prejuízo para ele e para sua população, motivo pelo qual há flagrante ofensa ao direito fundamental ao desenvolvimento (e também à honestidade no cumprimento dos pactos, que é o princípio maior dos tratados e contratos).

Um Município poderia recorrer a Corte Internacional também contra a morosidade ou inefetividade da Justiça de seu país em decidir ou punir responsáveis por ofensa aos direitos humanos verificada em sua circunscrição, contra sua população, ou em qualquer outra questão que seja de seu interesse local.

Os exemplos acima também podem ser revertidos contra o Município, nos litígios em que este figure no polo passivo.

Imaginamos mesmo que, em um futuro próximo, será possível verificar-se o surgimento de tratados internacionais entre cidades versando sobre direitos humanos – estes tratados já existem no âmbito econômico e comercial.

São infundáveis as hipóteses a que se pode chegar a partir da conclusão de que o Município é sujeito de direitos e deveres no plano internacional e de que, portanto, está obrigado a fazer prevalecer os direitos naturais da pessoa humana. A matéria ainda está dando seus passos iniciais, a partir do contexto real das situações observadas, mas verifica-se sempre maior amplitude da atuação dos Municípios na esfera internacional no que se refere à garantia dos direitos humanos e fundamentais. Os organismos internacionais e os Estados soberanos não têm sido insensíveis a isso e, em alguns casos, têm visto com bons olhos e até favorecido

²⁴ REZEK. *Op. cit.*, pp.79-80.

mais esta conquista de autonomia dos Municípios. Com efeito, muito centralismo só tende a tornar as coisas morosas e ineficazes; a descentralização para as instâncias menores realizarem aquilo que é do seu interesse não só é benéfica para todos como é questão de respeito à autonomia destas instâncias.

CONCLUSÃO

Desta feita, analisando todos os pontos que trouxemos até o momento, conseguimos chegar às seguintes conclusões, em síntese:

1. O Município é verdadeiro ente federativo, dotado de autonomia, expressada na auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação;
2. Ao Município foram deferidas diversas competências diretamente relacionadas aos direitos fundamentais;
3. Por ser verdadeiro ente federativo, o Município está obrigado a resguardar a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III da CRFB), fundamento da República, e a perseguir os objetivos fundamentais da República, esboçados no art. 3º da Constituição;
4. Ainda por ser verdadeiro ente federativo, o Município está mediamente obrigado a reger-se pelo princípio da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais, um dos nortes da República (art. 4º, II da CRFB);
5. O Direito Internacional Público contemporâneo tem reconhecido personalidade jurídica internacional a entes diversos dos Estados soberanos; além disso, a Constituição não estabelece uma competência privativa da União para relações internacionais;
6. Também os Municípios têm desenvolvido verdadeiras relações internacionais, tornando-se sujeitos de direitos e deveres no plano das nações, motivo pelo qual é impossível deixar de reconhecer-lhes a personalidade jurídica internacional; várias cidades brasileiras têm mantido, dentro de seus âmbitos próprios, relações com cidades estrangeiras, Estados estrangeiros e organismos internacionais;
7. Se é assim, a obrigação de seguir o princípio da prevalência dos direitos humanos não compete ao Município apenas mediamente, mas também **imediatamente**, dentro do seu âmbito e circunstâncias concretas;

8. Os tratados internacionais sobre direitos humanos obrigarão o Município não só internamente, em face do seu *status* constitucional, mas também internacionalmente; e obrigarão também aos outros entes em face do Município;

9. Consequência lógica disso é a capacidade de agir do Município perante as Cortes Internacionais em defesa dos direitos humanos ou de figurar no polo passivo de demandas nesse sentido;

10. Não é absurdo que num futuro próximo as próprias cidades estabeleçam entre si tratados internacionais sobre direitos humanos, na mesma linha do que já se têm feito para a economia e o comércio.

Estas conclusões permitem fechar o escopo do presente trabalho. Se os Municípios possuem personalidade jurídica internacional e hoje desempenham relações internacionais notórias, estão obrigados no plano internacional ao seguimento do princípio da prevalência dos direitos humanos. Assim, não só na ordem interna há uma obrigação de garantir os direitos fundamentais, mas também na ordem internacional, em todas as circunstâncias em que isso se faça necessário.

Por fim, a nova tendência abre muitas possibilidades para os próprios Municípios, que poderão dirigir-se de forma mais autônoma na busca de incentivos internacionais para suas ações de promoção e defesa dos direitos humanos, mas também na persecução do desenvolvimento econômico.

Esse contexto tende a favorecer ainda mais a observância do princípio da subsidiariedade, cuidando o Município daquilo que é do seu interesse local – e por que um interesse local não poderia ser também internacional?

À luz de um novo Direito Internacional Local e de um Constitucionalismo que preze pela subsidiariedade, pelo federalismo e pela autonomia dos poderes locais, o futuro reserva aos Municípios um papel singular na tutela dos direitos naturais da pessoa humana e na promoção do desenvolvimento econômico.

ABSTRACT

This paper investigates the role of Municipalities in the international protection of the natural rights of the human person, aiming to respond to questions about the place that has the Municipality in the 1988's Brazilian Federative Pact and internationally, as well about their capacity and obligations in the protection of human rights. Observing the trends of contemporaries Constitutional Law and Public International Law, intends to investigate: (1) if the Municipalities are true federal entities; (2) if the Municipalities has international legal personality; (3) what are the obligations of the Municipality in which refers to fundamental rights in Internal Law; (4) if there are obligations of the Municipality at the international level as regards the natural rights of the human person; (5) in there, which means the implementation, protection and safeguarding of the natural rights of the human person at the disposal of the city internationally. The study was conducted by extensive research on the constitutional, jurisprudential and international contemporary sources, as well by the research about the better understanding of doctrine in the area.

KEYWORDS: Municipalities. Municipal Law. International Law. Fundamental Rights. Human Rights. Paradiplomacy. International personality. Dignity of the Human Person.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, NASCIMENTO E SILVA & CASELLA. **Manuel de Direito Internacional Público**, 19 ed., São Paulo: Saraiva, 2011

BRASIL. **TJ-ES - Agravo Interno - Agv Instrumento : AGT 7109000146 ES 7109000146**, Rel. Des. Álvaro Manoel Rosindo Bourguignon, Julgamento: 05/07/2011.

BRASIL. **TJ-PR - Apelação Cível e Reexame Necessário APCVREEX 5819541 PR 0581954-1**, Rel. Des. Rosene Arão de Cristo Pereira, Julgamento: 25/08/2009

FERREIRA, Valéria Corrêa Silva. **Cidade e democracia: o espaço urbano, os direitos fundamentais e um novo conceito de cidadania**.

Disponível em:

http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12143

Acesso em: outubro de 2013.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**, 14 ed. , São Paulo: Saraiva, 2010

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**, 17 ed., São Paulo: Atlas, 2005

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**, Rio de Janeiro: Impetus, 2007

REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público – Curso Elementar**, 12 ed., São Paulo: Saraiva, 2010

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. **Relações Internacionais de Cidades: Paradiplomacia *sui generis*?**. Disponível em:

http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=8168&Itemid=217

Acesso em: Outubro de 2013.

SANTOS, Clara Maria Faria. **As Cidades e a Personalidade Jurídica Internacional**. Disponível em:

http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/Anais/sao_paulo/2465.pdf

Acesso em: Outubro de 2013

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 17 ed., São Paulo: Malheiros, 2000.

VICARI, GERSHON & EXALTAÇÃO. **O papel dos municípios na garantia dos direitos humanos**. Disponível em:

http://www.dhnet.org.br/direitos/municipais/a_pdf/ibam_papel_municipios_dh.pdf

Acesso em: Outubro de 2013.