

OREA V. NIL
DEN BRAZIA.

Johnnethi Care Jac.



Soberania, Autonomia e Imunidade de Jurisdição

Gilberto Bercovici · José Augusto Fontoura Costa

A missão do Instituto Observatório do Direito Autoral – IODA é estimular estudos e reflexões acadêmicas sobre os Direitos Intelectuais na Sociedade Informacional, observando as oportunidades fornecidas pela tecnologia para maior inclusão social, tecnológica e cultural.

O IODA, por meio de pesquisa multidisciplinares e com parcerias institucionais, realiza estudos da Sociedade Informacional, analisando as dimensões legais, sociais, econômicas, tecnológicas e culturais da Revolução da Tecnologia da Informação e Comunicação.



IODA - INSTITUTO OBSERVATÓRIO DO DIREITO AUTORAL
R. XV de Novembro - n. 556 - cj 1306 - andar 13 - Cond. Lustoza
CEP: 80.020-310 - Curitiba - PR
Telefone: 55 (41) 99975-7250
E-mail: contato@ioda.org.br
<https://ioda.org.br/>

CONSELHO EDITORIAL

José de Oliveira Ascensão – Univ. Lisboa/Portugal – *(in memoriam)*
Denis Borges Barbosa – *(in memoriam)*

Alexandre L. Dias Pereira – Univ. Coimbra/Port.
Alexandre Ricardo Pessler – Gedai/UFPR
Angela Kretschman – Gedai/UFPR
Antonio Carlos Morato - USP
Carlos A. P. de Souza – ITS/Rio
Dario Moura Vicente – Univ. Lisboa/Portugal
Francisco Humberto Cunha Filho – Unifor
Guilherme Coutinho Silva – Gedai/UFSP
Guilherme P. Moreno – Univ. Valência/Espanha
Heloisa Gomes Medeiros – UNDB
José Augusto Fontoura Costa – USP
J. P. F. Remédio Marques – Univ. Coimbra/Port.
Karin Grau-Kuntz – IBPI/Alemanha

Leticia Canut - Gedai/UFPR
Liz Beatriz Sass – UFSC
Luiz Gonzaga Silva Adolfo - ULBRA
Manoel David Masseno – Ibeja/Portugal
Marcelo Conrado – UFPR
Márcia Carla Pereira Ribeiro – UFPR
Marcos Wachowicz – UFPR
Mariana Valente – InternetLab
Pedro Marcos Nunes Barbosa – PUC/Rio
Rodrigo Moraes - UFBA
Rodrigo Vieira - UFRSA
Sérgio Staut Júnior – UFPR
Valentina Delich – Flacso/Argentina
Victor Gameiro Drummond – EMERJ

Projeto gráfico e diagramação: Sônia Maria Borba

Capa: Gabriel Wachowicz

Revisão: Luciana Reusing, Bibiana Biscaia Virtuoso, Heloísa G. Medeiros e Marcelle Cortiano

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Bibliotecária: Maria Isabel Schiavon Kinasz, CRB9 / 626

Bercovici, Gilberto
B486 Soberania, autonomia e imunidade de jurisdição [Recurso Digital]/ Gilberto Bercovici, José Augusto Fontoura Costa – Curitiba: IODA, 2026.
119p.: il.; 22,5cm

ISBN: 978-65-85149-25-9

1. Soberania. 2. Jurisdição. 3. Autonomia municipal. I. Costa, José Augusto Fontoura. II. Título.

CDD 340.1 (22.ed)
CDU 633.34 340

Esta obra é distribuída por meio da Licença Creative Commons 3.0
Atribuição/Usos Não Comerciais/Vedada a Criação de Obras Derivadas / 3.0 / Brasil



Gilberto Bercovici
José Augusto Fontoura Costa

Soberania, Autonomia e Imunidade de Jurisdição

Curitiba
IODA
INSTITUTO OBSERVATÓRIO
DO DIREITO AUTORA

2026

Dane-Geld

A.D. 980-1016

*It is always a temptation to an armed and agile
nation*

*To call upon a neighbour and to say: --
"We invaded you last night--we are quite prepared
to fight,
Unless you pay us cash to go away."*

*And that is called asking for Dane-geld,
And the people who ask it explain
That you've only to pay 'em the Dane-geld
And then you'll get rid of the Dane!*

*It is always a temptation for a rich and lazy nation,
To puff and look important and to say: --
"Though we know we should defeat you, we have
not the time to meet you.
We will therefore pay you cash to go away."*

*And that is called paying the Dane-geld;
But we've proved it again and again,
That if once you have paid him the Dane-geld
You never get rid of the Dane.*

*It is wrong to put temptation in the path of any
nation,
For fear they should succumb and go astray;
So when you are requested to pay up or be
molested,
You will find it better policy to say: --*

*"We never pay any-one Dane-geld,
No matter how trifling the cost;
For the end of that game is oppression and shame,
And the nation that pays it is lost!"*

(Rudyard Kipling, 1911)

Prefácio

É com imensa alegria que o Instituto Brasileiro de Direito Econômico e Políticas Sociais (IBDEPS) anuncia a publicação deste volume, que representa uma contribuição original para o pensamento jurídico e político nacional. Trata-se da reunião, em um só compêndio, de dois ensaios fundamentais que, em profícuo diálogo, diante de um mesmo problema, dissecam os temas da soberania nacional e da imunidade de jurisdição, de modo a oferecer respostas complementares de enorme importância estratégica para o nosso país.

Em diferentes acepções, é possível classificar a presente obra como um díptico. No mundo antigo, os dípticos (do grego *δίπτυχον*, palavra que resulta da união entre *di* ["dois"] e *ptychē* ["dobra"]) eram artefatos, formados por duas tabuletas unidas por algum tipo de dobradiça que permitia que fossem fechadas sem danificar a superfície interior delas, muito utilizados para se tomar notas. Remontam, portanto, aos primórdios da palavra escrita e testemunham o caráter dual e dialógico de todo discurso. A palavra "expressão", por sua vez, vem do latim *expressio*, que significa "pressionar para fora" e deriva do verbo *exprimere* ("representar, descrever"), termo que está na origem do português "espremer". A escrita, como registro duradouro do pensamento, é resultado do esforço humano em conferir às ideias, abstratas e intangíveis, um suporte material. Os dípticos da Antiguidade ilustram o fruto desse trabalho que, quando bem realizado, fornece um guia para a

ação humana e permite que o conhecimento se espalhe entre os povos e se acumule entre as gerações. De modo análogo ao díptico, o presente trabalho oferece aos leitores o “sumo” do pensamento jurídico brasileiro a respeito dos temas da “soberania nacional” e a da “imunidade de jurisdição”, para que não sejam repetidos os equívocos do passado.

Em um cenário global marcado por tensões geopolíticas prementes, pela crescente complexidade das relações econômicas internacionais e pela crise da ordem internacional estabelecida após o final da Segunda Guerra Mundial, a compreensão aprofundada dos instrumentos de defesa do Estado e de sua autonomia torna-se imperativa para a busca da segurança jurídica e da justiça social. Consciente desse desafio, o IBDEPS traz a público o trabalho de dois de seus mais ilustres colaboradores, cujas trajetórias acadêmicas e contribuições teóricas dispensam apresentações.

Gilberto Bercovici, Professor Titular de Direito Econômico e Economia Política da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), é autor, entre outros, dos livros *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais* (2011) e *Soberania e Constituição: Para uma Crítica do Constitucionalismo* (2008), obras nas quais desenvolveu em profundidade reflexões sobre o conceito de “soberania nacional” e o papel estratégico, para garanti-la, do controle que o país exerce sobre os recursos naturais presentes no subsolo do território sob sua jurisdição.

José Augusto Fontoura Costa, Professor Titular e chefe do Departamento de Direito Internacional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), publicou inúmeras obras sobre Direito Internacional, dentre as quais podemos destacar *Normas de Direito Internacional* (2000) e *Direito Internacional do Investimento Estrangeiro* (2010). Nessas obras,

o autor consegue examinar o Ordenamento internacional sob os mais variados pontos de vista sem perder o rigor da análise, capacidade que o tornou uma grande referência na seara do Direito Internacional e do Direito Comercial Internacional.

Ao reunir em um único volume esses dois estudos jurídicos, formulados por pensadores de tamanha magnitude, o IBDEPS não apenas celebra a excelência intelectual de seus colaboradores, mas oferece à comunidade acadêmica, aos operadores do Direito, aos formuladores de políticas públicas e à sociedade civil uma ferramenta de trabalho e reflexão de valor inestimável. Os estudos, que se leem em conjunto, formam um panorama robusto e atual sobre as garantias necessárias para a afirmação do Brasil no concerto das nações.

O mapeamento histórico detalhado da luta pela soberania nacional sobre nossos recursos estratégicos, à luz do Direito Internacional Público e do Direito Econômico, revela a necessidade de se manter uma vigilância constante, em prol da soberania nacional e contra interesses externos que conseguem, muitas das vezes, cooptar agentes políticos e econômicos relevantes no território nacional. Esses representantes de interesses alienígenas podem lançar mão de argumentos aparentemente positivos, mas que não resistem ao crivo analítico dos especialistas.

Convidamos todos a mergulhar nesta leitura essencial, que reafirma o compromisso do IBDEPS com o debate de alto nível e a defesa intransigente das instituições democráticas e do interesse nacional.

São Paulo, março de 2026.

Daniel Santos Garroux

Presidente do IBDEPS

Sumário

Introdução.....	13
Federalismo, Soberania e Relações Exteriores	19
<i>Gilberto Bercovici</i>	
1 Soberania e Autonomia no Estado Federal.....	19
2 A Autonomia Municipal na Tradição Constitucional Brasileira.....	30
3 Os Entes Federados e as Relações Exteriores.....	47
4 A Reparação Integral do Dano Ambiental e a Soberania	52
Imunidade de Jurisdição, Autonomia Municipal e Nulidade de Contratos de Prestação de Serviços	73
<i>José Augusto Fontoura Costa</i>	
1 Imunidade Soberana de Jurisdição	73
2 Autonomia Municipal e a Ilegitimidade da Renúncia à Imunidade Soberana de Jurisdição	82
3 Natureza e Efeitos da Participação de Município Como Autor de Ação Proposta em Tribunal Estrangeiro	87
4 Nulidade dos Contratos.....	89
4.1 Pressupostos de validade do negócio jurídico	89
4.2 O Direito aplicável.....	102
4.3 A nulidade dos contratos.....	106
5 Conclusões	108
Referências	111
Sobre os Autores	119



Introdução

Levar disputas ambientais a tribunais de outros Estados, especialmente se por municípios brasileiros, põe em risco os interesses nacionais e contraria a Constituição Federal. Colocar a República Federativa do Brasil sob a supervisão de juizes estrangeiros, em aberta dissonância com a independência nacional e a manutenção da imunidade jurisdicional soberana, não se justifica pela simples razão de poder se classificar o objeto de uma ação como “ambiental”.

Destaque-se que o fato de *municípios brasileiros* que defenderem, em tribunal alienígena, a ausência de imunidade de jurisdição nacional afeta não apenas os direitos e interesses do pleiteante, mas de todo o Estado brasileiro. Por isso não se deve admitir sua participação em expedições exploratórias a cortes transatlânticas, nem o sistema constitucional pátrio o permite; como deve ser.

A conquista da soberania brasileira não se deu, de supetão, aos 7 de setembro de 1822. Ao longo de mais de duzentos anos sua efetivação se mostra uma das tarefas centrais do povo brasileiro em sua incessante luta pelo condão de dirigir o próprio destino, a despeito das pressões externas.

Não há um átimo sequer em que ela não esteja sob ataque, ainda quando não se anteveja o perigo de sua dissolução em um horizonte próximo. São muitos os meios, preponderantemente esquivos, sorrateiros e, tantas vezes,

disfarçados sob as bandeiras das mais nobres finalidades. Por vezes, aproveitam-se até da eventualidade, do oportunismo daqueles que preferem o alívio imediato à construção conjunta do bem estar, dos que preferem pagar o *Dane-geld* e deixar as consequências para os próximos governos.

Sem esposar as neuroses conspiratórias, como a em torno de planos concretos de internacionalização da Amazônia, é importante deixar claro que o campo ambiental comporta embates fundamentais a respeito dos interesses nacionais, até por suas interações com economia e defesa. Grande número de armadilhas são distribuídas à espera de inocentes, atraídos por iscas e chamarizes, ansiosos por abrir alamedas para controles externos de atividades sociais, econômicas e estratégicas nacionais.

Os ensaios reunidos nesse volume têm a finalidade de alimentar o debate, defendendo a soberania brasileira. Para isso destacam a importância da imunidade soberana e a limitação da autonomia municipal à atuação judicial no âmbito interno, a menos que com suporte e anuência da União. Aponta-se, ainda, para o equívoco técnico de se desejar circundar as prerrogativas internacionais do Brasil em nome de noções indefinidas e abertas como “proteção ambiental”.

Desse modo, no primeiro ensaio, ressalta-se a unidade do Estado brasileiro e sua plena consistência com a adoção da forma federativa, estudada em sua construção histórica e doutrinária, bem como no desenvolvimento das Constituições brasileiras. Aí se observa como a unidade da federação se constrói pela articulação interna, mediante a distribuição constitucional de competências, consubstanciada no exercício da soberania. Tal situação, porém, não nasce de progressões lineares em direção a um ideal de máximo poder aos poderes

locais, mas de acirradas disputas em que, frequentemente, as elites locais incorporam forças contrárias ao progresso e ao desenvolvimento nacional.

A autonomia municipal, ainda que abarque o autogoverno e a autoadministração, não implica a titularidade da soberania; essa é da República. Os limites das atividades admitidas pela autonomia não ultrapassam o Direito interno. Já seria assim em um federalismo por associação, como o estadunidense. É-o ainda mais em um por descentralização, retomado na Carta de 1988, depois do ocaso da autonomia no período ditatorial.

Para todos os efeitos, em particular no das relações exteriores, o Brasil é uno e indivisível. O sujeito de Direito internacional é a República Federativa do Brasil, formada pela “união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” (CF, Artigo 1º). A garantia da coesão e coerência de sua atuação internacional se dá pela concentração na União, até porque seria temerário dividi-la por mais de cinco milhares e meio de municípios, sem contar os Estados.

Além disso, como também se pode ler no primeiro ensaio, o Brasil tem um sistema desenvolvido e adequado de proteção ambiental, inclusive no sentido da construção legal e doutrinária da responsabilidade por danos ambientais em razão do risco integral. Isso também se esteia na importância da função dissuasória, pois é preciso manter o meio ambiente saudável. Destarte, depois de construir detalhadamente a noção de dano ambiental, conclui pela ausência de necessidade de busca de solução estrangeira para a proteção desejada.

O segundo ensaio desenvolve um contraponto entre considerações de Direito internacional, indicando

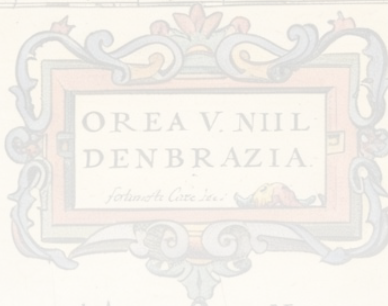
o caráter essencial da imunidade soberana de jurisdição e sua indissociabilidade da independência nacional. A própria estrutura do Ordenamento internacional implica a impossibilidade da atribuição internacional da soberania, ao mesmo tempo, à República Federativa do Brasil e aos municípios. Observa, também, em discussão do regime constitucional da unidade do Estado brasileiro e das autonomias municipais, a inadequação e impossibilidade de renúncia de imunidade de jurisdição por parte dos municípios.

A conclusão é óbvia: uma complementariedade perfeita do Direito entre Estados com o Direito brasileiro. Para ambos só pode haver um sujeito capaz de lançar mão e, conseqüentemente, renunciar à imunidade soberana. Este é a República Federativa do Brasil. Conforme a Constituição, ela atua externamente por meio da União, de cuja assistência e anuência depende a eventual possibilidade de um município litigar no exterior.

Dessa impossibilidade deriva a nulidade *ipso jure* de vários contratos celebrados por municípios que tenham por objeto iniciar e seguir ações judiciais em cortes estrangeiras. O sujeito, meramente autônomo, não detém o controle da soberania em extensão suficiente para renunciar das imunidades brasileiras e, portanto, não tem, isoladamente, capacidade para contratar serviço com tal finalidade. A impossibilidade de participação lícita em processos no exterior, por seu turno, implica a inidoneidade do objeto, ferindo de morte a principal obrigação eventualmente contratada. Em outras palavras, os municípios não são obrigados a cumprir esses contratos e, à vez, não têm como justificar a origem de recursos que eventual e hipoteticamente venham a auferir em sua decorrência.

Os ensaios reunidos neste livro, portanto, defendem a soberania brasileira e a manutenção, intacta, da imunidade de jurisdição. Sofismas jurídicos e justificativas emotivas não afastam conclusões tão simples quanto logicamente necessárias: a soberana é a República Federativa do Brasil e a Constituição só admite a União como sua legítima representante no exterior. Nem a presença de bens ambientais, nem a analogia com atos *jus gestionis* mudam esse quadro.

Gilberto Bercovici e José Augusto Fontoura Costa



Federalismo, Soberania e Relações Exteriores

Gilberto Bercovici

1 Soberania e Autonomia no Estado Federal

Não existe um “modelo” de federalismo ideal, puro e abstrato, que englobe a variedade de organizações existentes nos Estados denominados federais. O que existe é uma série de soluções concretas, historicamente variadas, de organização do Estado, dentro de determinadas características comuns entendidas como necessárias a um regime federal¹. Em nenhuma concepção doutrinária o federalismo é entendido como oposto à unidade do Estado. Pelo contrário, o objetivo do federalismo é a unidade, respeitando e assimilando a pluralidade². Nem poderia ser diferente, afinal a unidade está

¹ José Juan González ENCINAR, *El Estado Unitario-Federal: La Autonomia como Principio Estructural del Estado*, Madrid, Tecnos, 1985, pp. 86-89 e Dalmo de Abreu DALLARI, *O Estado Federal*, São Paulo, Ática, 1986, pp. 50-51 e 77-78. Em sentido contrário, para uma tentativa de justificar uma Teoria Geral do Federalismo, embora reconheça a necessidade de se falar em vários Estados federais, não em um Estado federal ideal, vide José Alfredo de Oliveira BARACHO, *Teoria Geral do Federalismo*, Rio de Janeiro, Forense, 1986, pp. 5-10 e 315-324.

² José Juan González ENCINAR, *El Estado Unitario-Federal cit.*, pp. 80-81 e Dalmo de Abreu DALLARI, *O Estado Federal cit.*, pp. 51-52. Para Rui de Britto Álvares Affonso, só no Brasil o federalismo é associado

na essência da organização estatal. Para garantir a unidade (fim), o Estado possui determinada forma de organização (meio), mais ou menos centralizada³. Todo Estado, inclusive o federal, neste sentido é unitário, pois tem como um de seus objetivos a busca da unidade. A autonomia não se opõe à unidade, mas à centralização em determinados órgãos ou setores do Estado⁴. Neste sentido, num Estado federal a unidade é o resultado de um processo de integração, em que a autonomia não se limita a ser um objeto passivo (garantia), mas é, essencialmente, sujeito ativo na formação desta unidade estatal (participação)⁵.

O Estado federal foi criado em 1787, com a sua adoção pelos Estados Unidos, recém-independentes da Inglaterra. O regime até então em vigor era o confederativo. Os termos “Confederação” e “Federação” foram utilizados na época

à descentralização, e não à unidade. Na sua opinião, esta “inversão conceitual” corresponde, efetivamente, à crise do pacto federativo brasileiro. Cf. Rui de Britto Álvares AFFONSO, “A Federação no Brasil: Impasses e Perspectivas” in Rui de Britto Álvares AFFONSO & Pedro Luiz Barros SILVA (orgs.), *A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados*, São Paulo, FUNDAP, 1995, p. 57.

³ Para Hermann Heller, o Estado é uma unidade de decisão e ação. Cf. Hermann HELLER, *Staatslehre in Hermann HELLER, Gesammelte Schriften*, 2ª ed., Tübingen, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1992, vol. 3, pp. 339-349. Vide também José Juan González ENCINAR, *El Estado Unitario-Federal cit.*, p. 60. De acordo com González Encinar, a unidade é um objetivo, e a autonomia é um princípio estrutural (de organização) do Estado. Ou seja, a autonomia é um meio, a unidade é um fim. Vide José Juan González ENCINAR, *El Estado Unitario-Federal cit.*, pp. 93-95 e 161.

⁴ José Juan González ENCINAR, *El Estado Unitario-Federal cit.*, pp. 58-63.

⁵ Cf. Rudolf SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht in Rudolf SMEND, Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze*, 3ª ed., Berlin, Duncker & Humblot, 1994, pp. 224-227 e 268-273; Konrad HESSE, *Der Unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe, Verlag C.F. Müller, 1962, pp. 26-27 e José Juan González ENCINAR, *El Estado Unitario-Federal cit.*, pp. 126-130.

indistintamente, de forma a poder causar alguma confusão. Os próprios *Artigos Federalistas*, de autoria de Alexander Hamilton, James Madison e John Jay⁶, costumam usar várias vezes os dois termos sem qualquer diferenciação.

Para evitar maiores dúvidas, traçaremos um esboço de como funcionava a Confederação norte-americana para a compararmos com o novo tipo de Estado que a sucedeu. A Confederação possuía um órgão político central, o Congresso, de caráter predominantemente diplomático, que carecia de autoridade própria, respeitando a absoluta independência dos Estados associados. Os representantes dos Estados se reuniam no Congresso para deliberar assuntos de interesse comum (na sua maioria, os ligados às relações e comércio internacionais). O Congresso era subordinado ao poder dos Estados, sujeitando-se ao seu poder de veto. Dessa maneira, as decisões só poderiam ser tomadas pela unanimidade dos treze Estados. As deliberações da Confederação tinham mais o caráter de recomendações do que propriamente o de leis, pois a sua execução era deixada a cargo dos Estados, que só respeitavam essas deliberações se as considerassem adequadas aos seus interesses particulares. A Confederação, em suma, não passava de uma soma dos componentes políticos das antigas colônias inglesas, gerando um governo extremamente instável devido aos constantes impasses políticos.

⁶ Alexander HAMILTON, James MADISON & John JAY, *The Federalist Papers*, London/New York, Penguin Books, 1987. Devemos dar destaque aos artigos 9 e 10 (sobre as vantagens do novo tipo de governo); 30 a 36 (sobre tributação, em especial o n° 32) e 41 a 46 (sobre a repartição de competências entre a União e os Estados, particularmente o artigo 45).

Essa instabilidade fez com que se procurasse dotar o novo país de um governo efetivamente nacional. Representantes de praticamente todos os Estados se reuniram na Filadélfia, em 1787, para deliberar sobre a reforma dos Artigos da Confederação (a primeira Constituição americana). O resultado foi uma outra Constituição, que instituía um novo modelo de Estado, o modelo federal, visto como capaz de garantir a unidade norte-americana. O federalismo reconheceu a identidade e a autonomia das treze ex-colônias e ofereceu um esquema de solução de eventuais conflitos ou controvérsias. Escreveu Hamilton sobre a nova organização criada em 1787:

The proposed Constitution, so far from implying an abolition of the State governments, makes them constituent parts of the national sovereignty, by allowing them a direct representation in the Senate, and leaves in their possession certain exclusive and very important portions of sovereign power. This fully corresponds, in every rational import of the terms, with the idea of a federal government⁷.

A desconcentração do poder político nos Estados Unidos deu-se com a existência de duas esferas de poder político: a federal e a estadual (os Municípios foram esquecidos nessa divisão de poderes, sendo deixados no âmbito da competência estadual). Uma esfera não é superior a outra. O que prevalece sobre ambas é a Constituição. Entretanto, a inexistência de hierarquia entre os entes federados não é absoluta. Em determinadas circunstâncias, o poder federal

⁷ Alexander HAMILTON, James MADISON & John JAY, *The Federalist Papers cit.*, Artigo nº 9.

prevalece. Nas hipóteses de competência concorrente ou em que não há elementos suficientes para uma afirmação indubitável de competência, a que prevalece é a da União.

Alguns teóricos, como Alexis de Tocqueville, desenvolveram a teoria de que o Estado federal era dotado de dupla soberania: a federal e a dos Estados-membros. Tocqueville dizia que os Estados Unidos eram compostos por dois governos separados e quase independentes. Um, habitual e indefinido, cuidava das necessidades do cotidiano. O outro, excepcional e circunscrito, cuidava de certos interesses gerais. Cada Estado, para ele, era uma pequena nação soberana. Inclusive, por possuírem soberania própria, Tocqueville achava que os Estados tinham o direito à secessão, contrariando, assim, um dos pilares do sistema federal (a defesa da união indissolúvel dos Estados levaria, entre outros motivos, os Estados Unidos à guerra civil entre o Norte e o Sul em 1861)⁸. Os próprios autores dos *Artigos Federalistas* constantemente usam a expressão “soberania dos Estados”, mas, cumpre ressaltar que essa utilização se dá no sentido atual de autonomia, não de soberania. Na realidade, o único ente titular da soberania é a União. O Estado-Membro é dotado apenas de autonomia, compreendida como governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição Federal.

Na Federação norte-americana, como em todas as demais, prevaleceu o critério jurídico-formal no estabelecimento

⁸ Alexis de TOCQUEVILLE, *De la Démocratie en Amérique in: Alexis de TOCQUEVILLE, Oeuvres*, reimpr., Paris, Gallimard, 2001, vol. 2, pp. 63-64, 126-130, 162-164, 170-174, 184-192 e 422-430. Vide também a crítica de Louis LE FUR, *État Fédéral et Confédération d'États*, edição fac-similar de 1896, Paris, Éditions Panthéon-Assas, 2000, pp. 479-482 e 541-543.

da estrutura federal, delimitando-se as esferas de atuação dos Estados-Membros e da União. Essa delimitação, chamada de repartição de competências, é o ponto central do federalismo, pressuposto da autonomia dos entes federados. As unidades federadas recebem diretamente da Constituição Federal as suas competências, isto é, o reconhecimento de seus poderes conjugado com a atribuição de encargos. Não se trata de mera descentralização administrativa, mas da existência conjunta de múltiplos centros de decisão política, cada qual com a exclusividade em relação a determinados assuntos. A União trata dos interesses gerais, os Estados dos seus próprios interesses regionais ou locais ou daqueles que são melhor tratados se delegados ao poder local.

Desta forma, nos Estados Unidos de 1787, foram definidas com cuidado as atribuições da União e deixou-se o resto (a competência residual) para os Estados. Os principais objetivos a serem defendidos pela União seriam a defesa comum dos membros, a preservação da paz pública (contra convulsões internas ou ataques externos), a regulação do comércio com outras nações e a manutenção de relações políticas e comerciais com os países estrangeiros. Aos Estados caberia tudo aquilo de que não fossem explicitamente destituídos pela Constituição. As dúvidas seriam dirimidas pela Suprema Corte. A decorrência direta da repartição de competências era a distribuição das fontes de recursos financeiros para equilibrar os encargos e as rendas das unidades federadas. A forma norte-americana de repartição de competências, depois imitada pela maioria dos Estados federais surgidos posteriormente, foi assim resumida por James Madison, co-autor dos *Artigos Federalistas*, no artigo 45:

The powers delegated by the proposed Constitution to the federal government are few and defined. Those which are to remain in the State governments are numerous and indefinite. The former will be exercised principally on external objects, as war, peace, negotiation, and foreign commerce; with which last the power of taxation will, for the most part, be connected. The powers reserved to the several States will extend to all the objects which, in the ordinary course of affairs, concern the lives, liberties, and properties of the people, and the internal order, improvement, and prosperity of the State. The operations of the federal government will be most extensive and important in times of war and danger; those of the State governments, in time of peace and security. As the former periods will probably bear a small proportion to the latter, the State governments will here enjoy another advantage over the federal government. The more adequate, indeed, the federal powers may be rendered to the national defence, the less frequent will be those scenes of danger which might favour their ascendancy over the governments of the particular States⁹.

O debate sobre o federalismo não se encerrou com a instituição dos Estados Unidos da América. Nas discussões sobre a natureza jurídica do Estado Federal constituído pela unificação da Alemanha do final do século XIX, Paul Laband e Georg Jellinek propuseram a teoria do “Estado não-soberano” para compreender a natureza jurídica dos Estados-Membros da Federação. Para eles, a soberania não seria um elemento do Estado, mas sim a dominação (*Herrschaft*). Os membros da Federação por terem capacidade de auto-organização e

⁹ Alexander HAMILTON, James MADISON & John JAY, *The Federalist Papers cit.*, Artigo n° 45.

de autogoverno possuiriam estatalidade (*Staatlichkeit*), mas não seriam detentores de soberania. O Estado-Membro teria direito próprio, não por delegação da Federação, mas seria originário da pessoa política que o exerce (Paul Laband)¹⁰. A limitação dos poderes do Estado-Membro decorreria de sua autolimitação, ou seja, por sua própria vontade, e, em parte, pela vontade do Estado nacional soberano (Georg Jellinek)¹¹. Os Estados-Membros da Federação, assim, seriam “Estados não-soberanos”¹².

No entanto, a tese de Laband e de Jellinek sobre o “Estado não-soberano” não faz sentido. O Estado, segundo Hermann Heller, é uma unidade decisória universal para determinado território, portanto, um ente soberano. Não é possível que existam sobre o mesmo território duas unidades decisórias supremas simultaneamente. O Estado Federal, como totalidade, é um Estado soberano, possui natureza de instância decisória unitária. Tanto é assim que, em caso de conflito entre normas federais e normas de entes federados, a União prevalece¹³. O direito próprio dos Estados-Membros

¹⁰ Paul LABAND, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, reimpr. da 5ª ed., Goldbach, Keip Verlag, 1997, vol. I, pp. 64-75 e 102-134.

¹¹ Georg JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, reimpr. da 3ª ed., Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1960, pp. 489-496 e 769-787.

¹² Vide Louis LE FUR, *État Fédéral et Confédération d'États* cit., pp. 377-394; Rupert EMERSON, *State and Sovereignty in Modern Germany*, reimpr., Westport, Hyperion Press, 1979, pp. 100-111 e Oswaldo Aranha BANDEIRA DE MELLO, *Natureza Jurídica do Estado Federal*, reimpr., São Paulo, Prefeitura do Município de São Paulo, 1948, pp. 36-41.

¹³ De acordo com Enoch Rovira, a disposição que determina a prevalência do direito federal sobre o direito estadual (e, no nosso caso, também o direito municipal) é uma “norma de colisão” (*Kollisionsnorm*), não de competência. Esta determinação da prevalência do direito federal (na Constituição de 1988 está expressa no artigo 24, §4º) não diz respeito à repartição de competências entre a União e os demais entes

e de outros entes federados é uma derivação jurídica da unidade decisória universal soberana. Estado Federal e Estado-Membro são duas figuras essencialmente distintas e aos Estados-Membros de uma Federação não podem ser atribuídas características que pertencem exclusivamente ao Estado soberano¹⁴. A própria denominação “Estado” dada aos Estados-Membros da Federação é imprópria¹⁵.

A soberania, qualidade essencial do Estado, é exercida pela União, não pelos entes federados. A soberania implica no fato de o sujeito jurídico encontrar em si mesmo, e não em outros sujeitos, a fonte das próprias normas. Soberania é independência de todo poder externo ao Estado. A soberania é indivisível, embora seu exercício possa ser partilhado por meio da repartição de competências. Os membros da Federação possuem autonomia, não são soberanos, não possuem o direito de atribuir a si mesmos a sua própria competência. Quem determina a repartição de competências é a Federação¹⁶.

federados, mas como devem ser resolvidos eventuais conflitos oriundos da repartição, determinando, nestes casos, qual é o direito válido. Vide Enoch Alberti ROVIRA, *Federalismo y Cooperación en la Republica Federal Alemana*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, pp. 119-128. Vide também Konrad HESSE, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20ª ed., Heidelberg, C. F. Müller Verlag, 1999, p. 116.

¹⁴ Hermann HELLER, Die Souveränität: Ein Beitrag zur Theorie des Staats- und Völkerrechts in: Hermann HELLER, *Gesammelte Schriften cit.*, vol. 2, pp. 133-140.

¹⁵ Louis LE FUR, *État Fédéral et Confédération d'États cit.*, pp. 680-701 e Oswaldo Aranha BANDEIRA DE MELLO, *Natureza Jurídica do Estado Federal cit.*, p. 32.

¹⁶ Louis LE FUR, *État Fédéral et Confédération d'États cit.*, pp. 477-494, 590-600 e 680-703; Reynaldo PORCHAT, “Posição Jurídica dos Estados Federados perante o Estado Federal”, *Revista da Faculdade de Direito de São Paulo*, vol. 15, 1907, pp. 63, 79, 84 e 92; João MENDES

Autonomia significa governo próprio, o poder de autodeterminação dentro de determinados limites, ou seja, é a capacidade de tratar dos próprios interesses e de emitir normas próprias dentro dos parâmetros consentidos pelo poder soberano. A formulação da autonomia implica na existência de um estrato superior de relações jurídicas na qual se configura. A autonomia, assim, é sempre relativa. A autonomia não é um poder originário, mas um poder derivado. Deste modo, a autonomia normativa encontra limites materiais e vinculação de conteúdo no ordenamento soberano¹⁷.

Junior, “As Idéas de Soberania, Autonomia e Federação”, *Revista da Faculdade de Direito de São Paulo*, vol. 20, 1912, pp. 249-250; Eduardo L. LLORENS, *La Autonomía en la Integración Política: La Autonomía en el Estado Moderno; el Estatuto de Cataluña; Textos Parlamentarios y Legales*, 2ª ed., Madrid, Editorial Reus, 2008, pp. 89-91; Oswaldo Aranha BANDEIRA DE MELLO, *Natureza Jurídica do Estado Federal cit.*, pp. 31-33 e 63-68 e Massimo Severo GIANNINI, “Autonomia (Saggio sui Concetti di Autonomia)” in Massimo Severo GIANNINI, *Scritti*, Milano, Giuffrè, 2003, vol. 3, pp. 347-348.

¹⁷ João MENDES Junior, “As Idéas de Soberania, Autonomia e Federação” *cit.*, pp. 251-254; A. de Sampaio DÓRIA, “Autonomia dos Municípios”, *Revista da Faculdade de Direito de São Paulo*, vol. 24, 1928, pp. 420-421; Eduardo L. LLORENS, *La Autonomía en la Integración Política cit.*, p. 85; Oswaldo Aranha BANDEIRA DE MELLO, *Natureza Jurídica do Estado Federal cit.*, pp. 95-105; Santi ROMANO, “Autonomia” in Santi ROMANO, *Frammenti di un Dizionario Giuridico*, reimpr., Milano, Giuffrè, 1983, pp. 14-15; Vincenzo SICA, *Contributo alla Teoria della Autonomia Costituzionale*, Napoli, Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, 1951, pp. 2, 6-7, 15-16, 28-30 e 56-60; Massimo Severo GIANNINI, “Autonomia (Saggio sui Concetti di Autonomia)” *cit.*, pp. 349-354; Raul Machado HORTA, *A Autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional Brasileiro*, mimeo, Belo Horizonte, Faculdade de Direito da UFMG (Tese de Cátedra), 1964, pp. 17-18; Costantino MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, 9ª ed., Padova, CEDAM, 1976, vol. II, p. 824 e Hely Lopes MEIRELLES, *Direito Municipal Brasileiro*, 9ª ed., São Paulo, Malheiros, 1997, pp. 83-86.

A autonomia de um ente da Federação é sempre uma autonomia constitucional. No caso específico dos entes federados, a autonomia geralmente é normativa e de organização. Em um ordenamento democrático, a autonomia política e de autoadministração pode ser exercida em praticamente toda a sua amplitude, inclusive com a possibilidade de o ente federado ser dirigido por forças políticas distintas ou de oposição às forças políticas que controlam o Estado nacional. O limite da diversidade de organização política, administrativa e normativa está no ordenamento jurídico do Estado soberano¹⁸.

A repartição de competências deve estar voltada aos interesses da coletividade nacional como um todo. A solidariedade entre os entes federados que se pressupõe no Estado federal tem por consequência o fato de que a divisão das competências busca beneficiar a integração política e a defesa dos interesses nacionais em sentido amplo. A satisfação dos interesses regionais ou locais só se justifica enquanto interesses compatíveis com os interesses gerais. Afinal, se o Estado assume a satisfação de interesses primários permanentes, não existem interesses regionais ou locais que lhe sejam alheios. A defesa dos interesses locais ou regionais também significa a proteção dos interesses nacionais gerais. A autonomia dos entes federados significa, assim, a faculdade de atender a determinados interesses em conformidade com os interesses gerais do Estado¹⁹.

¹⁸ Vincenzo SICA, *Contributo alla Teoria della Autonomia Costituzionale cit.*, pp. 224-226 e Massimo Severo GIANNINI, “Autonomia (Saggio sui Concetti di Autonomia)” *cit.*, pp. 370-374.

¹⁹ Eduardo L. LLORENS, *La Autonomía en la Integración Política cit.*, pp. 81-84.

2 A Autonomia Municipal na Tradição Constitucional Brasileira

A história constitucional do Brasil demonstra de maneira muito clara que a disputa política em torno das franquias municipais sempre foi um dos temas centrais do debate sobre a organização do Estado nacional. Afinal, a autonomia municipal não é meramente administrativa, o Município é uma entidade política:

O primeiro fato a notar nesse complexo é que o Município, no Brasil, contrariamente ao que pretendem fazer crer certos autores, não é essencialmente uma organização administrativa. É uma entidade medularmente política, necessariamente política²⁰.

A primeira constituição brasileira foi outorgada pelo Imperador D. Pedro I em março de 1824. A Constituição do Império do Brasil serviu como instituidora e garantidora do unitarismo. Talvez o maior exemplo da falta de autonomia se encontrasse no artigo 165, que dizia: *“Haverá em cada Província um Presidente, nomeado pelo Imperador, que o poderá remover, quando entender, que assim convem ao bom serviço do Estado”*. As Províncias não podiam legislar sobre seus assuntos específicos. Existiram, num primeiro momento, os Conselhos Gerais de Província (artigos 71 a 89), que só podiam deliberar sobre os *“negócios mais interessantes das suas*

²⁰ Victor Nunes LEAL, “Alguns Problemas Municipais em face da Constituição” in INSTITUTO DE DIREITO PÚBLICO E CIÊNCIA POLÍTICA, *Estudos sobre a Constituição Brasileira*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1954, p. 133. Vide também Hely Lopes MEIRELLES, *Direito Municipal Brasileiro cit.*, pp. 43-44 e José Alfredo de Oliveira BARACHO, *Teoria Geral do Federalismo cit.*, pp. 93-98.

Provincias, formando projectos peculiares, e accommodados ás suas localidades, e urgenciais” (artigo 81). Essas soluções seriam enviadas ao Presidente da Província, que as remeteria ao Poder Executivo. Caso a Assembleia Geral do Império (Câmara dos Deputados e Senado) estivesse reunida, as propostas seriam encaminhadas como projeto de lei. Se não estivesse, o Imperador, ao julgar que sua observação resultaria no “bem geral” da Província, a mandaria executar, senão a suspenderia até a próxima reunião da Assembleia. Além disso, a Assembleia Geral deveria preparar um regimento para regular os Conselhos Gerais das Províncias.

A Constituição de 1824 (artigos 167 a 169) ainda determinava a instauração de Câmaras eletivas²¹ em todas as cidades e vilas, cujas funções seriam regidas por uma lei regulamentar. Esta foi a Lei de 1º de outubro de 1828, o Regimento das Câmaras Municipais do Império, que funcionou como Lei Orgânica de todos os Municípios até 1891. As Câmaras seriam corporações meramente administrativas, sendo retiradas as funções judiciais que exerceram durante o período colonial (artigos 24 e 65). Essa exacerbação da função administrativa acabava por diminuir a autonomia dos Municípios (artigo 78), com as Câmaras submetidas a fortes controles dos Conselhos Gerais, do Presidente da Província e do Governo Geral. Podiam as Câmaras expedir posturas sobre uma série de assuntos de sua competência (artigo 71). Essas

²¹ Seriam elegíveis todos aqueles que cumprissem as exigências da Constituição, além de residir, no mínimo, há dois anos no Município. O mandato dos vereadores era de 4 anos. A eletividade das Câmaras possuía grande importância devido à sua participação nos processos eleitoral e de apuração das eleições provinciais e gerais. Cf. Victor Nunes LEAL, *Coronelismo, Enxada e Voto: O Município e o Regime Representativo no Brasil*, 6ª ed., São Paulo, Alfa-Ômega, 1993, pp. 110-112.

posturas durariam apenas um ano, enquanto não fossem confirmadas pelos Conselhos Gerais, que poderiam revogá-las ou modificá-las. O Regimento das Câmaras Municipais do Império não instituiu nenhum órgão executivo municipal, atribuindo essas funções às próprias Câmaras²². No tocante à matéria tributária, a única competência dos Municípios era solicitar verbas (artigo 77).

Após a abdicação de D. Pedro I, a Lei de 12 de outubro de 1832 determinou que os eleitores concederiam poderes especiais aos deputados para alterar os artigos e parágrafos da Constituição de 1824 expressamente declarados como reformáveis. Foi aprovado também o Código de Processo Penal do Império, em 29 de novembro de 1832. Esse código habilitou os Municípios a exercerem atribuições judiciárias e policiais, dando ao juiz de paz, eleito, inúmeros poderes. Conjugado com a Guarda Nacional (criada para a Regência ter uma força militar leal em caso de confronto com o Exército, totalmente anarquizado na época), consagrou a autonomia dos chefes locais, que se transformaram em autoridades judiciais e policiais. Dessa forma, os latifundiários foram os grandes beneficiados²³.

O acordo constitucional fez-se em torno do chamado Ato Adicional (Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834). Com o Ato Adicional, ocorreu uma certa descentralização. Embora sem

²² Após o Ato Adicional de 1834, algumas Províncias, como São Paulo e Maranhão, criaram cargos de Prefeito com atribuições executivas e policiais. Entretanto, em 1836, a Assembleia Geral considerou tais inovações inconstitucionais, mas não conseguiu revogar, na prática, todas as leis provinciais que criaram os Prefeitos. Vide Victor Nunes LEAL, *Coronelismo, Enxada e Voto cit.*, pp. 115-116.

²³ Raymundo FAORO, *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*, 8ª ed., São Paulo, Globo, 1989, vol. 1, pp. 305-310.

autonomia, as Províncias foram dotadas de poder legislativo próprio e (contrabalançando o Código de Processo Penal), tutela sobre os Municípios. Foram criadas, em substituição aos Conselhos Gerais, as Assembleias Legislativas Provinciais, com prerrogativas de elaboração de projetos e leis ampliadas (artigos 10 e 11 do Ato Adicional). O Presidente da Província continuou, entretanto, um delegado da Corte, nomeado pelo Poder Central. Nem todas as resoluções das Assembleias Provinciais precisariam mais ser aprovadas pela Assembleia Geral. As que eram especificadas no Ato Adicional poderiam ser enviadas diretamente ao Presidente da Província, que as sancionaria ou não.

Com o Ato Adicional, as Assembleias Provinciais foram autorizadas a legislar sobre a fixação das despesas provinciais e municipais e sobre os impostos para elas necessários, desde que não prejudicassem as imposições gerais do Estado (artigo 10,5º do Ato Adicional). Entretanto, esse poder de tributar atribuído às Províncias se revelou extremamente reduzido. A lei nº 99, de 31 de outubro de 1835, que fixava o orçamento para 1836 e 1837, discriminou qual a competência tributária geral e qual a provincial (artigos 11 e 12). Seriam rendas provinciais todas aquelas não compreendidas entre as rendas gerais. Segundo a mesma lei, cerca de trinta e cinco hipóteses de renda tributária eram gerais, deixando-se praticamente nada para as Províncias. O avanço descentralizador conseguido com o Ato Adicional foi praticamente anulado por esta lei²⁴.

²⁴ Guilherme DEVEZA, “Política Tributária no Período Imperial” in: Sergio Buarque de HOLANDA (coord.), *História Geral da Civilização Brasileira*, 4ª ed., São Paulo, Difel, 1985, tomo II, vol. 6, pp. 67-69.

O paradoxo do alargamento das franquias provinciais foi o fato de ter sido feita às custas dos Municípios. A defesa de retirar do Poder Central aquilo que poderia ser resolvido em âmbito provincial não teve a sua contrapartida no tocante aos Municípios. As Assembleias Provinciais passam a poder legislar sobre impostos, despesas e empregados municipais, além de criar ou revogar posturas municipais sem precisar esperar ou depender da iniciativa das Câmaras Municipais (artigos 10, IV a VII e XI e 11, III). De órgãos políticos, jurídicos e administrativos durante a Colônia, como visto, as Câmaras, ainda de acordo com o artigo 24 da Lei de 1º de outubro de 1828, passaram a meras “corporações administrativas”. Segundo Victor Nunes Leal, a tutela das Câmaras pelas Assembleias Legislativas era justificada na época por dois motivos: o de cada Província estabelecer o regime municipal que lhe fosse mais conveniente e o do fortalecimento das Províncias em relação ao Governo Central através da unificação de sua política interna. Já historiadores como Sergio Buarque de Holanda, analisam essa decadência das instituições municipais como consequência do quadro mais largo da liquidação da herança colonial²⁵.

O início de descentralização promovido pelo Ato Adicional teve vida curta. As condições políticas geradas pela constante instabilidade do período regencial fizeram com que maioria conservadora que se instalou na Assembleia Geral, autodenominada “Regresso”, aprovasse uma lei, intitulada Lei de Interpretação do Ato Adicional (Lei nº 105, de 12 de maio de 1840). Essa lei de interpretação reforçou

²⁵ Victor Nunes LEAL, *Coronelismo, Enxada e Voto cit.*, pp. 76-78 e Sergio Buarque de HOLANDA, “A Herança Colonial - Sua Desagregação” in: Sergio Buarque de HOLANDA (coord.), *História Geral da Civilização Brasileira cit.*, 6ª ed., tomo II, vol. 3, pp. 23-26.

o centralismo, retirando várias prerrogativas dadas às Províncias. Concentrou-se mais o poder na Corte e nas mãos do Imperador, reforçando-se a competência dos Presidentes das Províncias às custas das Assembleias Provinciais. Uma das consequências da Lei de Interpretação foi a centralização dos sistemas judicial e policial. Retirou-se das Assembleias Provinciais o poder de definir atribuições aos agentes previstos no Código de Processo Penal do Império; sendo excluídos de sua competência os cargos criados por lei geral e sob a responsabilidade do Tesouro Nacional e determinando-se a distinção entre polícia administrativa e judiciária, subordinando esta última ao Poder Central.

O “Regresso” continuou com a reforma do Código de Processo Penal, aprovada em 3 de dezembro de 1841. As influências locais, armadas com a justiça e a polícia, foram atreladas ao comando do centro. Criou-se nas Províncias o cargo de chefe de polícia, com delegados e subdelegados nos Municípios, nomeado pelo Imperador através do Presidente da Província. Os juizes municipais e promotores perderam sua vinculação com as Câmaras. As autoridades locais criadas pelo código não desapareceram, mas foram subordinadas ao Poder Central. O edifício centralizador completou-se em 1850, com a subordinação da Guarda Nacional ao Ministro da Justiça²⁶.

Com a instauração do regime republicano, a questão da autonomia municipal foi tratada na Constituinte de 1890 basicamente no aspecto da eletividade dos Prefeitos. O Governo Provisório chegou a incluir no projeto a norma da eletividade da administração local como essencial à

²⁶ Paulo Pereira de CASTRO, “A ‘Experiência Republicana’, 1831-1840” in: Sergio Buarque de HOLANDA (coord.), *História Geral da Civilização Brasileira cit.*, 5ª ed., tomo II, vol. 4, pp. 55-56 e Raymundo FAORO, *Os Donos do Poder cit.*, vol. 1, pp. 330-335.

organização municipal, medida mantida pela “Comissão dos 21”. Os positivistas defendiam que a questão deveria ser deixada a critério de cada Estado. A tendência municipalista tinha alguma força por causa do princípio da descentralização, tido como básico da Federação. Chegou-se a sustentar que o Município estava para o Estado assim como este estava para a União. Entretanto, a tendência que prevaleceu foi a de deixar aos Estados o tratamento das questões municipais. Todas as disposições da Constituição de 1891 no tocante aos Municípios²⁷ eram muito vagas, deixando a sua regulamentação com os Estados. Cabia às Assembleias Legislativas definir o que se deveria entender por “peculiar interesse” dos Municípios. Considerou-se o Estado (e não, como queriam os municipalistas, o Município) como unidade política básica da Federação. A eletividade da administração local foi restringida por vários Estados, tanto nas capitais, como em cidades consideradas “estratégicas” ou até mesmo em todos os Municípios do Estado (como no Ceará, Bahia e Rio Grande do Sul, onde, por alguns anos, os Prefeitos, ou Intendentes, eram nomeados pelo Governador). Muitos Estados estabeleceram um sistema de fiscalização da administração e finanças municipais que permitia aos Governos Estaduais tutelar, de acordo com suas conveniências políticas, os Municípios. A última tentativa, fracassada, de se garantir a eletividade da administração municipal ocorreu durante a reforma constitucional de 1926²⁸.

²⁷ Artigo 68 da Constituição de 1891: “Os Estados organizar-se-hão de fôrma que fique assegurada a autonomia dos municipios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”. Sobre este artigo, vide especialmente A. de Sampaio DÓRIA, “Autonomia dos Municípios” *cit.*, pp. 419-420.

²⁸ Victor Nunes LEAL, *Coronelismo, Enxada e Voto cit.*, pp. 80-82 e 117-119 e Raymundo FAORO, *Os Donos do Poder cit.*, vol. 2, pp. 625-627.

O fenômeno do coronelismo é típico do período republicano que se inicia em 1889, apesar de vários dos seus elementos, dados pela clássica definição de Victor Nunes Leal²⁹ já serem determináveis durante o Império e a Colônia. Isso decorre, basicamente, da abolição da escravatura, do aumento do contingente eleitoral e da adoção do federalismo. O voto dos trabalhadores rurais, após a extinção da escravidão e a extensão do direito de sufrágio, passou a ter importância fundamental na República Velha. A influência política dos donos de terras (os coronéis) aumentou devido à dependência dessa grande parcela do eleitorado causada pela nossa estrutura agrária e fundiária. A adoção de um regime representativo mais amplo que o do Império, juntamente com a existência dessa estrutura social e econômica arcaica, acabou por vincular os detentores do poder político aos donos de terras. Os dirigentes políticos interioranos deveriam

²⁹ “Como indicação introdutória, devemos notar, desde logo, que concebemos o ‘coronelismo’ como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constitui fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa. Por isso mesmo, o ‘coronelismo’ é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras. Não é possível, pois, compreender o fenômeno sem referência à nossa estrutura agrária, que fornece a base de sustentação das manifestações de poder privado ainda tão visíveis no interior do Brasil. Paradoxalmente, entretanto, esses remanescentes de privatismo são alimentados pelo poder público, e isto se explica justamente em função do regime representativo, com sufrágio amplo, pois o governo não pode prescindir do eleitorado rural, cuja situação de dependência ainda é incontestável.” Cf. Victor Nunes LEAL, *Coronelismo, Enxada e Voto cit.*, p. 20.

garantir os votos de seus dependentes ao governo nas eleições estaduais e federais, consolidando, em troca, sua dominação política local. Com o federalismo e a existência, então, do Governo Estadual eletivo (não mais nomeado pelo Poder Central, como no Império), tornou-se necessária a implantação de máquinas eleitorais nos Estados, baseadas no poder dos coronéis. Essa máquina, além de garantir o compromisso coronelista, acabou por determinar a instituição da chamada “Política dos Governadores”³⁰.

Os Municípios não dispunham de grandes recursos para poder implementar as políticas públicas necessárias ao bem-estar de sua população e ao seu desenvolvimento. Praticamente todos dependiam financeiramente do Governo Estadual. Dessa forma, os Estados só liberavam verbas (que também eram escassas a nível estadual) para os Municípios onde os aliados do Governador estivessem administrando. Se o Governo Municipal não apoiasse o Estadual, não receberia o vital auxílio financeiro e, conseqüentemente, perderia o apoio de sua base eleitoral. Assim explica-se o “governismo” de praticamente todas as situações municipais durante a Primeira República. Apesar da falta de grande autonomia legal, os chefes municipais (que custeavam todas as despesas do alistamento e das eleições) poderiam ter ampla autonomia “extralegal”, isto é, sua opinião prevaleceria no seio do governo em tudo o que dissesse respeito ao seu Município. Isso ocorria mesmo no tocante à assuntos de competência exclusiva da União ou dos Estados, como a nomeação de certos funcionários considerados “estratégicos” para a manutenção do poder local (ou sua reconquista, caso ocorresse a pouco provável derrota eleitoral para algum

³⁰ Victor Nunes LEAL, *Coronelismo, Enxada e Voto cit.*, pp. 253-254.

grupo de oposição ao situacionismo estadual). Além disso, as autoridades estaduais e federais costumavam fechar os olhos para quaisquer arbitrariedades e violências cometidas por seus aliados nos Municípios³¹.

A manipulação do voto pelos coronéis e a dependência econômica dos Municípios em relação aos Estados resultou no domínio dos votos pelo Governador, que decidia a composição da sua bancada estadual no Congresso Nacional e qual candidato à Presidência da República seria eleito no seu Estado. O compromisso firmado entre o Governo Federal e os Governos Estaduais deu origem à famosa “Política dos Governadores”. Essa política foi institucionalizada pelo Presidente Campos Sales, evitando uma série de intervenções federais nos Estados.

Para se evitar que a situação chegasse a um limiar de ruptura, Campos Sales selou um acordo com os Governadores dos Estados com maiores bancadas no Congresso. Modificou-se o regimento da Câmara dos Deputados na parte referente à verificação de poderes: seria a “depuração” ou “degola” dos oposicionistas. Até então, no início da instalação da nova Câmara, o parlamentar mais idoso, entre os supostamente eleitos, ocupava a Presidência da Câmara dos Deputados e nomeava cinco outros deputados para formar a Comissão de Verificação de Poderes. Feito o reconhecimento dos demais, sorteava-se os encarregados de julgar as reclamações dos não-eleitos. Com a mudança do regimento, o mesmo Presidente da Câmara da legislatura anterior continuaria na Presidência para nomear

³¹ Victor Nunes LEAL, *Coronelismo, Enxada e Voto cit.*, pp. 35-36, 45, 51-52 e 177-180 e Raymundo FAORO, *Os Donos do Poder cit.*, vol. 2, pp. 620-622, 629-639 e 646-654.

a Comissão de Verificação de Poderes. Garantia-se, assim, a continuidade na direção política da Câmara dos Deputados. O diploma eleitoral passava a ser a ata geral de apuração da eleição, assinada pela maioria da Câmara Municipal do Município-Sede do distrito eleitoral. Desse modo, as eleições já vinham decididas desde a expedição dos diplomas pelas juntas apuradoras, controladas pelas situações dos Estados. A Comissão de Verificação de Poderes passou a servir como mais uma garantia para impedir o acesso de adversários e oposicionistas ao Congresso.

O Congresso Nacional tornou-se a expressão da direção política dos Governos Estaduais. Os diplomas dos amigos, afilhados, aliados e apaniguados das situações estaduais seriam reconhecidos pela situação federal. Em troca, os Governadores exigiriam a fidelidade dos deputados e senadores de seu Estado à política do Presidente da República. A rotina da República Velha resumia-se aos acordos firmados pelo Presidente com os Governadores e a atuação do Poder Legislativo conforme o decidido entre aquelas partes. Nas negociações para a sucessão presidencial, o sucessor era legitimado por consultas do Presidente aos chefes estaduais, particularmente de São Paulo e de Minas Gerais.

Essas eram as bases do regime político implantado após a Proclamação da República: coronelismo e “Política dos Governadores”. As eleições tinham como principal característica as mesas eleitorais com função de junta apuradora. Dessa forma, ocorria a chamada fraude do “bico-de-pena”: nomes eram inventados, mortos ressuscitados, ausentes votavam. Os mesários faziam verdadeiros milagres durante a elaboração das atas eleitorais. Caso não se conseguisse evitar a eleição do adversário através das atas falsas, restava a “degola”. O Poder Legislativo cassaria

o mandato daqueles que não interessavam à oligarquia dominante³².

O desmonte dessa máquina política da República Velha teve início com o Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, que instituía e regulamentava as funções do Governo Provisório vitorioso com a Revolução de 1930. Em todos os Estados haveria Interventores nomeados pelo Chefe do Governo Provisório e estes nomeariam Prefeitos para todos os Municípios, sempre assistidos por um conselho consultivo. Este sistema era extremamente hierarquizado, dada as suas condições de governo de exceção transitório.

Para tentar a moralização da administração municipal, foram criados nos Estados os Departamentos de Municipalidades. Estes órgãos eram encarregados de prestar todo tipo de assistência técnica aos Municípios, além de coordenar suas políticas tendo em vista os planos estaduais. Tinham também a função de fiscalizar orçamentos, o que demonstrava a existência de verdadeira tutela sobre a vida administrativa municipal³³.

A Assembleia Constituinte foi instalada em 15 de novembro de 1933. Sua principal tarefa seria tentar harmonizar o confronto entre centralização e descentralização. A grande maioria dos constituintes estava disposta a um meio-termo: os federalistas reconheciam a necessidade de intervenção do Estado e os centralistas aceitavam determinados níveis de

³² Victor Nunes LEAL, *Coronelismo, Enxada e Voto cit.*, pp. 229-230 e 244-248; Raymundo FAORO, *Os Donos do Poder cit.*, vol. 2, pp. 563-569 e Renato LESSA, *A Invenção Republicana: Campos Sales, as Bases e a Decadência da Primeira República Brasileira*, São Paulo/Rio de Janeiro, Vértice/Ed. RT/IUPERJ, 1988, pp. 105-110 e 138.

³³ Victor Nunes LEAL, *Coronelismo, Enxada e Voto cit.*, pp. 84-86.

autonomia regional. O que estava em questão era o modelo de Estado liberal, arrasado pela crise de 1929.

A autonomia municipal foi garantida pela Constituição de 1934 (artigo 13), assim como a eletividade dos Prefeitos (que poderiam ser eleitos diretamente ou pelos vereadores). Os Estados, se assim determinassem, poderiam nomear os Prefeitos das capitais e das estâncias hidrominerais. Haveria um controle sobre a administração municipal tendo por base os Departamentos de Municipalidades (artigo 13, §3º).

No entanto, com a instauração do Estado Novo, foi decretada a intervenção federal em todos os Estados. Cabia aos Interventores nomearem os Prefeitos de todos os Municípios (artigo 27 da Constituição de 1937). Pela primeira vez, em termos constitucionais, equiparou-se o Interventor ao chefe do Executivo estadual (artigo 9º da Constituição de 1937 e Decreto-Lei nº 1.202, de 8 de abril de 1939). Os Interventores serviriam como interligação entre os Estados, Ministérios e o Presidente da República.

O novo sistema político do Estado Novo conjugava as Interventorias e sua assessoria realizada por órgãos burocráticos subordinados ao DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), ambos sujeitos ao Presidente. O DASP, criado em 1938, controlava todo o sistema administrativo do país, sendo o responsável pela elaboração anual do orçamento e pelo controle de sua execução. Nos aspectos técnicos, os ministérios deveriam se sujeitar ao DASP, mas mantinham a hierarquia tradicional nos demais assuntos. Nos departamentos estaduais do DASP, o seu chefe deveria aprovar previamente os decretos-leis dos Interventores e Prefeitos (artigo 17, 'a' do Decreto-Lei nº 1.202/1939). Em casos de divergência, a decisão

seria do Presidente da República. O Interventor realizaria a coordenação política dos Estados, o Departamento Administrativo cuidaria dos assuntos técnicos, como se fosse uma espécie de “Legislativo”³⁴.

O retorno da democracia é marcado pela Constituição de 1946. Ela restaurou as prerrogativas dos Estados e Municípios. A eleição direta dos Prefeitos foi garantida (artigo 28, I), entretanto, poderia haver nomeação dos Prefeitos nas bases ou postos militares de “excepcional importância para a defesa externa” (Lei nº 121, de 22 de outubro de 1947)³⁵. Os Estados poderiam criar órgãos especiais de assistência, mas não de fiscalização, cuja responsabilidade no campo financeiro ficava a cargo das Assembleias Legislativas.

Com o golpe militar de 1964, a manutenção da Constituição democrática de 1946 se tornou inviável. O Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966 convocou o Congresso Nacional para, no período entre 12 de dezembro de 1966 e 24 de janeiro de 1967, realizar a “*discussão, votação*

³⁴ Victor Nunes LEAL, *Coronelismo, Enxada e Voto cit.*, pp. 92-94; Raul Machado HORTA, “Problemas do Federalismo” in: Raul Machado HORTA (org.), *Perspectivas do Federalismo Brasileiro*, Belo Horizonte, Ed. Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1958, pp. 28-29; Maria do Carmo Campello de SOUZA, *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)*, 3ª ed., São Paulo, Alfa-Omega, 1990, pp. 86-98 e Enrique Ricardo LEWANDOWSKI, *Pressupostos Materiais e Formais da Intervenção Federal no Brasil*. São Paulo, RT, 1994, pp. 75-77 e 135.

³⁵ Eram estes os Municípios referidos na lei: Corumbá (MT), Manaus (AM), Belém (PA), Canoas, Gravataí, Santa Maria, Rio Grande e Porto Alegre (RS), São Francisco e Florianópolis (SC), São Paulo, Santos e Guarulhos (SP), Niterói e Angra dos Reis (RJ), Salvador (BA), Recife (PE) e Natal (RN). Essa lei foi revogada pela Lei nº 1.720, de 3 de novembro de 1952, que restaurou a autonomia municipal. Nas eleições para as prefeituras, marcadas para março de 1953, foi vencedor em São Paulo o então quase desconhecido Jânio Quadros, que iniciava sua meteórica ascensão na política nacional.

e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República”. Tolhido, o Congresso deveria apenas referendar a Constituição outorgada pelos militares. O Governo Central passou a enfeixar uma série de poderes e atribuições. O federalismo não passou de letra morta na Constituição de 1967, que consolidou o esvaziamento da autonomia dos Estados. O artigo 8º da Constituição de 1967 conferiu à União o poder de legislar sobre praticamente tudo. Os orçamentos estaduais e municipais ficaram sujeitos às normas estabelecidas em âmbito federal. Apesar disso, formalmente, a autonomia municipal foi garantida (artigo 16³⁶), sendo sua violação motivo para intervenção federal nos Estados (artigo 10, VII, f). De acordo com a Constituição de 1967, o Governador deveria nomear os Prefeitos das Capitais e das estâncias hidrominerais determinadas por lei estadual, enquanto cabia ao Presidente da República a nomeação dos Prefeitos nos Municípios considerados como do “interesse da segurança nacional” (artigo 16, §1º)³⁷.

Com a redemocratização dos anos 1980, em um primeiro momento, buscou-se eliminar o “entulho autoritário” através da Emenda Constitucional nº 25, de 16 de maio de 1985. Entre avanços e concessões, restabeleceu-se a autonomia de todos os Municípios, com a convocação de eleições para Prefeitos e vereadores para o dia 15 de novembro de 1985.

A nova Constituição, promulgada em 5 de outubro de 1988, restaurou a Federação desde o artigo 1º: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos

³⁶ O artigo 16 foi renumerado para artigo 15 pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.

³⁷ Vide Pinto FERREIRA, “A Autonomia Política dos Municípios”, *Revista de Direito Público* n. 7, janeiro/março de 1969, pp. 159-164.

Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito". Para alguns autores, uma das inovações foi a inclusão dos Municípios como componentes da Federação. Na realidade, como bem destaca Victor Nunes Leal, a originalidade histórica da Federação brasileira sempre foi a discriminação de competências específicas para três entes: a União, os Estados e os Municípios³⁸.

José Afonso da Silva, por sua vez, considera faltar “*outros elementos para a caracterização de federação de Municípios*”. Para esse autor, a Federação brasileira instituiu três esferas governamentais (a federal, as estaduais e as municipais), mas a Constituição não diz se os Municípios se transformaram mesmo em unidades federadas, pois nas “*ocorrências das expressões unidade federada e unidade da Federação (no singular e no plural)*” referem-se “*apenas aos Estados e Distrito Federal, nunca envolvendo os Municípios*” (grifos do autor). Ainda diz esse autor que os Municípios continuam a ser divisões político-administrativas dos Estados, pois a sua criação, incorporação e desmembramento, segundo o artigo 18, §4º, devem ser determinadas por lei de acordo com os requisitos previstos em lei complementar estadual³⁹.

Fábio Konder Comparato considera os Municípios como unidades federadas, justificando sua posição na formação histórica do federalismo no Brasil, por descentralização, ao contrário do federalismo por associação, em que Estados antes independentes se unem, como ocorreu nos Estados Unidos do século XVIII, eterno exemplo seguido pelas nossas

³⁸ Victor Nunes LEAL, “Alguns Problemas Municipais em face da Constituição” *cit.*, pp. 136-138.

³⁹ José Afonso da SILVA, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 9ª ed., São Paulo, Malheiros, 1993, pp. 93, 414-415 e 544-548.

constituições republicanas. Com a Constituição de 1988, a novidade foi deixar de remeter aos Estados o poder de criar e organizar os Municípios, desde que respeitassem a autonomia assegurada constitucionalmente. As normas instituidoras de autonomia passaram a ser dirigidas diretamente aos Municípios, dotados de poder de auto-organização. A consagração desse poder está no artigo 29, que determina a todos os Municípios que elaborem sua própria Lei Orgânica, uma verdadeira Constituição Municipal⁴⁰.

No caso brasileiro, há ainda uma divergência doutrinária sobre a questão de os Municípios participarem, ou não, da repartição das competências concorrentes, por não estarem previstos expressamente no artigo 24 da Constituição de 1988 como titulares dos poderes elencados, ao lado da União e Estados. Na opinião de Fernanda Menezes de Almeida, apesar de não constarem expressamente no artigo 24, os Municípios não foram excluídos da repartição de competências concorrentes. Para ela, a titularidade dos Municípios está garantida pelo artigo 30, II da Constituição, que dá competência aos Municípios para legislarem de maneira suplementar no que lhes couber⁴¹.

⁴⁰ Fábio Konder COMPARATO, *Muda Brasil! Uma Constituição para o Desenvolvimento Democrático*, 3ª ed., São Paulo, Brasiliense, 1986, p. 40 e Enrique Ricardo LEWANDOWSKI, *Pressupostos Materiais e Formais da Intervenção Federal no Brasil cit.*, p. 32. Sobre a Lei Orgânica municipal, vide, ainda, Hely Lopes MEIRELLES, *Direito Municipal Brasileiro cit.*, pp. 78-80.

⁴¹ Vide Fernanda Dias Menezes de ALMEIDA, *Competências na Constituição de 1988*, São Paulo, Atlas, 1991, pp. 80, 125, 139 e 167-171. Esta é a posição que considero mais adequada, dentro do sistema constitucional de 1988. Em sentido contrário, vide Tercio Sampaio FERRAZ Jr, “Normas Gerais e Competência Concorrente – Uma Exegese do Art. 24 da Constituição Federal”, *Revista Trimestral de Direito Público* n. 7, 1994, pp. 19-20.

Autonomia municipal significa que os Municípios possuem autogoverno e autoadministração no seu interesse peculiar, com a capacidade de organizar os serviços de interesse local⁴². O interesse local não é interesse exclusivo do Município. Afinal, não existe interesse municipal que também não seja interesse estadual ou interesse nacional. O significado de interesse local é o da preponderância do interesse municipal sobre os interesses do Estado ou da União⁴³.

Obviamente, a autonomia municipal significa que há limitações e restrições ao poder de se autogovernar. Essa autonomia é estruturada e formada a partir das condições históricas e da prática política da organização municipal brasileira⁴⁴.

3 Os Entes Federados e as Relações Exteriores

Apenas o Estado soberano, representado pela União, é sujeito de direito internacional. Não por acaso, só pode ser sujeito de direito quem também pode ser sujeito de obrigações e as obrigações internacionais podem ser assumidas apenas pelos Estados soberanos. O Estado-Membro ou qualquer outro ente da Federação não pode ser sujeito de direito

⁴² José Alfredo de Oliveira BARACHO, *Teoria Geral do Federalismo cit.*, pp. 92-93.

⁴³ A. de Sampaio DÓRIA, “Autonomia dos Municípios” *cit.*, pp. 421-425 e Hely Lopes MEIRELLES, *Direito Municipal Brasileiro cit.*, pp. 100-103 e 122-123.

⁴⁴ Cf. Francisco CAMPOS, “Autonomia Municipal (Ideologia e Direito Constitucional)” *in*: Francisco CAMPOS, *Direito Constitucional*, Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1956, vol. II, pp. 421-433, 439, 465-471, 478-481, 499 e 502-507.

internacional, pois são órgãos do sujeito estatal soberano. Eventuais competências em matéria internacional, como alguma atuação no campo da política comercial, não passam de atividades delegadas pelo Estado soberano. A competência da política externa e das relações com Estados estrangeiros é da Federação, representada pela União. O Estado Federal exerce as atribuições de direito internacional por deter todos os poderes necessários e indispensáveis para a manutenção da soberania e para a conservação, vida e independência da Nação⁴⁵.

O exercício de competência em matéria internacional por entes federados é excepcional e, na prática, ineficaz⁴⁶. Afinal, nas palavras de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello:

O Estado Federal se encontra em posição imediata ao Direito Internacional, ao passo que os Estados particulares se acham mediadamente nessa posição, pois entre a comunidade internacional e eles medeia a União. A sua situação internacional é uma exceção e a do outro a regra⁴⁷.

⁴⁵ Louis LE FUR, *État Fédéral et Confédération d'États* cit., pp. 762-772 e 815-818; Reynaldo PORCHAT, "Posição Jurídica dos Estados Federados perante o Estado Federal" cit., pp. 85-86; Hermann HELLER, *Die Souveränität* cit., pp. 168-170; Michel MOUSKHELI, *Teoría Jurídica del Estado Federal*, Santiago, Ediciones Olejnik, 2019, pp. 190-197; Oswaldo Aranha BANDEIRA DE MELLO, *Natureza Jurídica do Estado Federal* cit., pp. 82-85 e Kenneth C. WHEARE, *Federal Government*, London/New York, Oxford University Press/Royal Institute of International Affairs, 1947, p. 178.

⁴⁶ Raul Machado HORTA, *A Autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional Brasileiro* cit., pp. 45-46.

⁴⁷ Oswaldo Aranha BANDEIRA DE MELLO, *Natureza Jurídica do Estado Federal* cit., p. 68.

A responsabilidade na esfera internacional por atos praticados por entes da Federação é do Estado Federal. Quem representa os entes federados internacionalmente é a União⁴⁸. Como bem afirma Heinrich Triepel, os entes da Federação não estão sujeitos a um direito de ação internacional, seja no polo ativo, seja no polo passivo da relação processual⁴⁹.

A jurisdição, como função estatal, também está vinculada à soberania exercida pelo Estado Federal. O poder soberano do Estado é uno, mas possui várias funções, que consistem em manifestações distintas pelas quais se exerce a soberania estatal⁵⁰. Essas funções podem ser classificadas materialmente em função legislativa, função executiva e função jurisdicional⁵¹.

A jurisdição é a função estatal que garante a atuação da norma, seja pela aplicação da norma ao caso concreto, seja pela atuação coativa da norma em caso de falta de cumprimento espontâneo⁵². Já em 1576, Jean Bodin

⁴⁸ Vide, por todos, o clássico Heinrich TRIEPEL, *Völkerrecht und Landesrecht*, reimpr., Aalen, Scientia Verlag, 1958, pp. 359-371. Vide também Louis LE FUR, *État Fédéral et Confédération d'États* cit., pp. 792-805 e Michel MOUSKHELI, *Teoría Jurídica del Estado Federal* cit., pp. 196-197.

⁴⁹ Heinrich TRIEPEL, *Völkerrecht und Landesrecht* cit., pp. 367-368.

⁵⁰ Raymond CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la Théorie Générale de l'État*, reimpr., Paris, CNRS, 1962, vol. 1, pp. 259-262 e Hans KELSEN, *Allgemeine Staatslehre*, reimpr., Wien, Verlag der Österreichischen Staatsdruckerei, 1993, p. 229.

⁵¹ Santi ROMANO, *Principii di Diritto Costituzionale Generale*, 2ª ed., Milano, Giuffrè, 1947, pp. 170-176 e Renato ALESSI, *Principi di Diritto Amministrativo*, 4ª ed., Milano, Giuffrè, 1978, vol. I, pp. 2-3. Vide, ainda, sobre a distinção das funções estatais Raymond CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la Théorie Générale de l'État* cit., vol. 1, pp. 262-263 e 815-816.

⁵² Enrico Tullio LIEBMAN, *Manual de Direito Processual Civil*, 3ª ed., São Paulo, Malheiros, 2005, vol. I, pp. 20-22; Eduardo J. COUTURE,

destacava no seu conceito originário de soberania a vinculação desta com a jurisdição, enfatizando o fato de o soberano ter o direito permanente ao poder e à jurisdição (“*puissance et jurisdiction*”) que outros exerceriam por meios provisórios ou precários⁵³.

Na síntese de Hans Kelsen, função estatal significa função jurídica. A função estatal equivale à função de produção do direito. A subordinação dos distintos graus de produção do direito que se determinam uns aos outros garante a unidade do ordenamento desde a constituição, que define a produção do direito a partir da hierarquia dos graus de produção de normas, indo das leis gerais e abstratas às normas individuais e concretas⁵⁴.

Fundamentos del Derecho Procesal Civil, reimpr. da 3ª ed., Buenos Aires, Depalma, 1993, pp. 29-31, 34 e 39-44; Renato ALESSI, *Principi di Diritto Amministrativo cit.*, vol. I, pp. 3 e 8; Moacyr Amaral SANTOS, *Primeiras Linhas de Direito Processual Civil*, 19ª ed., São Paulo, Saraiva, 1997, vol. 1, p. 67; Antonio Carlos de Araújo CINTRA; Ada Pellegrini GRINOVER & Candido Rangel DINAMARCO, *Teoria Geral do Processo*, 27ª ed., São Paulo, Malheiros, 2011, pp. 149-152 e 154-155 e Cândido Rangel DINAMARCO, *A Instrumentalidade do Processo*, 5ª ed., São Paulo, Malheiros, 1996, pp. 82-114. Sobre o debate se a jurisdição deve ser considerada uma função do Estado, vide Raymond CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la Théorie Générale de l'État cit.*, vol. 1, pp. 749-816.

⁵³ Jean BODIN, *Les Six Livres de la République*, Paris, Fayard, 1986, Livro I, capítulo 8, pp. 180 e 192. Bodin também ressalta como parte essencial da soberania o poder de julgar o último recurso (Livro I, capítulo 10, pp. 319-325), além de dissertar sobre o poder dos soberanos de julgarem seus súditos (Livro IV, capítulo 6, pp. 149-179).

⁵⁴ Hans KELSEN, “Die Lehre von der drei Gewalten oder Funktionen des Staates” in: Hans KLECATSKY; René MARCIC & Herbert SCHAMBECK (orgs.), *Die Wiener Rechts-theoretische Schule: Schriften von Hans Kelsen, Adolf Merkl, Alfred Verdross*, 2ª ed., Stuttgart/Wien, Franz Steiner Verlag/Verlag Österreich, 2010, vol. 2, pp. 1351-1353 e Hans KELSEN, *Allgemeine Staatslehre cit.*, pp. 232-234 e 248-250.

A jurisdição pressupõe um território em que é exercida. Por este motivo, muitos entendem que a função de conhecer e julgar relações de direito é eminentemente nacional⁵⁵. Na Federação brasileira não há nenhum fundamento constitucional para que entes como os Municípios se subtraíam à jurisdição nacional.

No Brasil, apenas a União tem competência para atuar na esfera internacional (artigo 21, I, II, III e IV da Constituição de 1988). Os entes federados, como os Municípios, não possuem nenhuma competência de direito internacional, devendo ser representados ou autorizados pela União. Neste sentido, destaca-se a análise do clássico trabalho de Michel Mouskheli:

Resulta de todas estas consideraciones que el Estado central es el único competente en materia internacional, tanto desde el punto de vista activo como desde el punto de vista pasivo. Es el único que representa a sus miembros frente a los Estados extranjeros, el único que ejerce todas las atribuciones Internacionales; es su responsabilidad la única que cuenta para los Estados extranjeros, aun cuando se trate de actos ilícitos cometidos por los Estados particulares. Y ello porque estos últimos no son Estados 'en el sentido del derecho internacional', y por eso no pueden casi nunca entrar directamente en relaciones con los Estados extranjeros⁵⁶.

⁵⁵ Oswaldo Aranha BANDEIRA DE MELLO, *Natureza Jurídica do Estado Federal cit.*, pp. 100-102 e Moacyr Amaral SANTOS, *Primeiras Linhas de Direito Processual Civil cit.*, vol. 1, p. 72.

⁵⁶ Michel MOUSKHELI, *Teoría Jurídica del Estado Federal cit.*, p. 197.

4 A Reparação Integral do Dano Ambiental e a Soberania

A tutela ambiental por parte do Estado não é uma opção, mas uma obrigação constitucionalmente definida. De acordo com o artigo 225, *caput* e o artigo 225, §1º da Constituição de 1988, o Estado brasileiro deve sempre optar, dentre as alternativas existentes, por aquelas menos prejudiciais ao meio-ambiente equilibrado, reduzindo-se, assim, as possibilidades de discricionariedade administrativa⁵⁷:

O meio-ambiente é matéria de competência concorrente, portanto a legislação municipal deve ser sempre suplementar, no que couber, à legislação federal e à legislação estadual. Ao mesmo tempo, a proteção ao meio-ambiente e o combate à poluição são competências administrativas comuns (artigo 23, VI da Constituição de 1988). As normas e providências de restauração do meio-ambiente competem preferencialmente à União, dado o predominante interesse nacional, mas podem ser complementadas por disposições ou medidas estaduais ou municipais. O Município possui, assim, poderes de polícia administrativa para buscar, no que couber, a imposição da restauração do meio-ambiente destruído ou degradado⁵⁸.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981) repercutiu diretamente ao impor um arcabouço institucional da tutela do meio ambiente

⁵⁷ Antônio Herman BENJAMIN, “Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira” in: José Joaquim Gomes CANOTILHO & José Rubens Morato LEITE (orgs.), *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*, 3ª ed., São Paulo, Saraiva, 2010, p. 95.

⁵⁸ Hely Lopes MEIRELLES, *Direito Municipal Brasileiro cit.*, pp. 408-417, especialmente pp. 415-416.

em todos os níveis da Federação, com a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (artigos 6º e 8º). Do ponto de vista institucional e processual também é importante o reconhecimento da legitimidade do Ministério Público da União e dos Estados para propor a ação de reparação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente, o que será completado e aprimorado com a posterior Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985), que consagrará o Ministério Público como agente processual para tutela dos direitos difusos, em cuja categoria se situam os danos ao meio ambiente.

A definição de meio ambiente implica, a seu turno, no conceito de bem jurídico ambiental. O artigo 225, *caput*, da Constituição de 1988 combinado ao artigo 2º, I, da Lei nº 6.938/1981, qualificam o meio ambiente, respectivamente, como “*bem de uso comum do povo*”⁵⁹ e “*meio ambiente como um patrimônio público (...) tendo em vista o uso coletivo*”. Desta feita, o bem jurídico ambiental tem natureza difusa, o que implicará em uma mudança paradigmática na transposição dos institutos próprios do direito civil e administrativo, por exemplo, à seara ambiental.

Assimilar o bem ambiental como um bem de natureza difusa tem efeitos sobre aspectos tais como a titularidade do bem, que pertence a toda a sociedade. Neste aspecto, é importante reforçar a distinção entre a titularidade do bem ambiental, de natureza difusa, e, portanto, comum a toda a sociedade – e não ao Estado em sentido estrito – e as espécies de danos ambientais que se desdobram a partir da violação

⁵⁹ Para uma análise crítica das categorias de bens públicos, vide Gilberto BERCOVICI, *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*, São Paulo, Quartier Latin, 2011, pp. 285-291.

do bem ambiental difuso, que podem ser “patrimoniais e não patrimoniais, individuais, coletivos, e difusos”⁶⁰.

Como consequência lógica, o bem ambiental de natureza difusa é indisponível, haja vista ser atribuída sua titularidade à sociedade em geral, no interesse dos usuários presentes e das gerações futuras. Neste sentido, não se deve entender o direito de uso de certos bens ambientais individuais (como uma floresta), como uma mitigação da indisponibilidade do bem jurídico ambiental: como a posse do bem individual está sujeito ao atendimento de sua função ambiental, a indisponibilidade do bem jurídico “meio ambiente difuso” permanece preservada. Um passo adiante neste raciocínio, a tutela de bens difusos indisponíveis, tal qual o meio ambiente sadio determinante da condição humana presente e futura, é imprescritível⁶¹.

Do conceito de bem jurídico ambiental temos o desdobramento do conceito de dano ambiental, que podemos definir, na síntese de Álvaro Mirra:

(...) o dano ambiental pode ser definido como toda degradação do meio ambiente, incluindo os aspectos naturais, culturais e artificiais que permitem e

⁶⁰ Ingo Wolfgang SARLET & Tiago FENSTERSEIFER, *Direito Ambiental: Introdução, Fundamentos e Teoria Geral*, São Paulo, Saraiva, 2014, pp. 323 e ss.

⁶¹ Há, no entanto, algumas posições doutrinárias cada vez mais restritas que ainda entendem aplicável a prescrição do Código Civil para algumas espécies de danos reflexos de causa ambiental. Cf. José Rubens Morato LEITE & Patryck de Araújo AYALA, *Dano Ambiental: Do Individual ao Coletivo Extrapatrimonial - Teoria e Prática*, 7ª ed., São Paulo, RT, 2015, pp. 212-213. Porém, é importante frisar que a posição absolutamente majoritária da doutrina e da jurisprudência, ausente um regramento normativo, entende que a tutela dos interesses relativos ao bem ambiental difuso indisponível é imprescritível.

condicionam a vida, visto como bem unitário imaterial coletivo e indivisível, e dos bens ambientais e seus elementos corpóreos e incorpóreos específicos que o compõem, caracterizadora da violação do direito difuso e fundamental de todos à sadia qualidade de vida em um ambiente são e ecologicamente equilibrado⁶².

A configuração do dano ambiental, sua reparação e prevenção, deverão atender, portanto, às especificidades da natureza jurídica do meio ambiente e do bem jurídico ambiental de natureza difusa, indisponível e imprescritível.

Nos termos do artigo 225, §3º da Constituição de 1988⁶³, o Estado brasileiro deve articular um sistema que visa trazer segurança ambiental à sociedade. A responsabilidade civil por danos ao meio ambiente tem que estar conjugada com medidas administrativas e com a responsabilização penal ambiental.

Podemos perceber da leitura do artigo 225, §3º da Constituição de 1988 que uma responsabilidade não exclui a possibilidade de outra. O sistema de responsabilização ambiental deve ser articulado. A responsabilização diz respeito tanto às pessoas físicas como às pessoas jurídicas.

⁶² Álvaro Luiz Valery MIRRA, *Ação Civil Pública e a Reparação do Dano ao Meio Ambiente*, São Paulo, Ed. Juarez de Oliveira, 2002, p. 89. Prossegue o autor ao comentar que “Dessa definição sobressaem, notadamente, vale reafirmar, a amplitude, a autonomia e a especificidade do dano ambiental, em função dos destinatários da proteção jurídica ambiental – o meio ambiente global e o homem na sua dimensão coletiva e intergeracional – que figuram simultaneamente como vítimas das degradações impostas”.

⁶³ Artigo 225, §3º da Constituição de 1988: “§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

A concepção de responsabilização, assim, ganhou força nas medidas de proteção ao meio ambiente. Sua origem está no chamado princípio do poluidor pagador, que objetiva a internalização dos custos externos ou custos sociais de deterioração ambiental, mas vai além, incorporando os princípios da precaução, entendido como o dever genérico e abstrato de não-degradação do meio ambiente, e o princípio da reparação integral, segundo o qual são vedados quaisquer dispositivos de exclusão, modificação ou limitação da reparação integral do dano ambiental, em todos os níveis em que venha a repercutir. A responsabilização não se resume ao pagamento por ter poluído ou degradado o meio ambiente, mas inclui, ainda, custos de prevenção, de reparação e de repressão ao dano ambiental⁶⁴.

A doutrina ambientalista brasileira desenvolveu uma série de critérios na definição do que seria o dano ambiental. O dano ambiental lesa preferencialmente um interesse difuso, um bem de uso comum pertencente a todos. Na síntese de José Rubens Morato Leite e de Patryck de Araújo Ayala, deve-se levar em consideração a amplitude do bem protegido, a reparabilidade e o interesse envolvido, a extensão do dano e os interesses objetivados. No tocante à amplitude do bem protegido, como já expusemos anteriormente, o dano ambiental pode ser um dano ecológico puro (danos que

⁶⁴ Paulo Affonso Leme MACHADO, *Direito Ambiental Brasileiro*, 16^a ed., São Paulo, Malheiros, 2008, pp. 137-138; José Afonso da SILVA, *Direito Ambiental Constitucional*, 8^a ed., São Paulo, Malheiros, 2010, pp. 304-319; José Rubens Morato LEITE & Patryck de Araújo AYALA, *Dano Ambiental cit.*, pp. 70-81 e 131-135; Annelise Monteiro STEIGLEDER, *Responsabilidade Civil Ambiental: As Dimensões do Dano Ambiental no Direito Brasileiro*, Porto Alegre, Livraria do Advogado Ed., 2004, pp. 177-183 e Ingo Wolfgang SARLET & Tiago FENSTERSEIFER, *Princípios do Direito Ambiental*, São Paulo, Saraiva, 2014, pp. 80-88.

atingem mais intensamente bens próprios da natureza em sentido estrito), um dano ambiental *lato sensu* (diz respeito ao meio ambiente e todos os seus componentes) ou um dano individual ambiental (um dano individual de fato, reflexo ao dano ambiental). Já em relação à reparabilidade e ao interesse envolvido, o dano ambiental pode ser de reparabilidade direta ou de reparabilidade indireta, ou seja, a indenização diz respeito ao interessado diretamente ou a interesses difusos e coletivos. No que concerne à sua extensão, ou seja, levando-se em consideração a lesividade verificada no bem ambiental, o dano ambiental pode ser patrimonial e extrapatrimonial ou moral. Finalmente, em relação aos interesses objetivados na tutela jurisdicional pretendida, pode haver dano ambiental de interesse da coletividade ou dano ambiental de interesse individual, que deve ser perseguido em ação própria, movida pelo interessado⁶⁵.

Além da reparação integral, há a possibilidade de indenização por dano extrapatrimonial ambiental, ou seja, decorrente de perdas de natureza imaterial, pelo prejuízo proporcionado a patrimônio idealizado, individual ou coletivo, relacionado à manutenção do equilíbrio ambiental e da qualidade de vida. A sociedade pode e deve ser ressarcida pelos danos ambientais causados também na esfera extrapatrimonial⁶⁶.

A doutrina ambientalista brasileira entende também que a reparação do dano ambiental pode assumir, ainda, a dimensão de um dano social, o que implicaria na indenização

⁶⁵ José Rubens Morato LEITE & Patryck de Araújo AYALA, *Dano Ambiental cit.*, pp. 103-114. Vide, ainda, Annelise Monteiro STEIGLEDER, *Responsabilidade Civil Ambiental cit.*, pp. 120-125.

⁶⁶ José Rubens Morato LEITE & Patryck de Araújo AYALA, *Dano Ambiental cit.*, pp. 300-328.

pelo período durante o qual a população ficar impedida de utilizar ou de fruir do bem ambiental atingido. O dano social não alberga questões imateriais, como o dano moral coletivo, mas os concretos prejuízos à sociedade decorrentes da impossibilidade de fruição do bem ou recurso ambiental⁶⁷.

Pode-se dizer, conforme Herman Benjamin, que há um sistema de tutela ambiental no Brasil de caráter eminentemente normativo:

(...) O esquema de responsabilidade civil ambiental no Brasil não é produto de formulação doutrinária ou de repercussão indireta de institutos jurídicos tradicionais, como se dá em outros países, mas decorre da própria lei. É normativo e direto por excelência. A promulgação da Lei 6938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) foi um divisor de águas no Direito Brasileiro. Não só porque, pela primeira vez, o país ganhava um sistemático arcabouço legal de sustentação a uma política nacional de meio ambiente, mas também porque, numa penada só, o legislador resolveu dois desafiantes problemas jurídicos, a) a irresponsabilidade, de fato, do poluidor, - já que a base da responsabilização, nos termos do Código Civil, era ora baseada na culpa (art. 159), ora vinha objetivada, mas limitada no seu universo de aplicação (os direitos de vizinhança dos arts. 554 e 555) e b) o acanhado modelo de implementação judicial (= legitimação para agir) nos casos de dano ambiental⁶⁸.

⁶⁷ O modelo que inspira a concepção de dano social vinculado ao dano ambiental é o da legislação norte-americana presente na *Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act (CERCLA)*, de 1980, e na *Oil Pollution Act*, de 1990. Vide Annelise Monteiro STEIGLEDER, *Responsabilidade Civil Ambiental cit.*, pp. 167-171.

⁶⁸ Hermann BENJAMIN, “Responsabilidade Civil pelo Dano Ambiental” in: Édis MILARÉ & Paulo Affonso Leme MACHADO (orgs.), *Doutrinas Essenciais - Direito Ambiental*, São Paulo, RT, 2014, vol. 5, p. 115

O modelo, portanto, foi construído em dois vértices: a configuração de um quadro normativo adaptado e adequado às especificidades da reparação do dano ambiental e um instrumental processual capaz de efetivá-lo. O perfil constitucional do bem ambiental difuso justifica a adoção de um sistema mais rigoroso de responsabilização civil, que dispensa a prova de culpa.

A responsabilidade civil subjetiva, baseada na teoria da culpa, prevista no Código Civil de 2002 (artigos 186 e 187⁶⁹), necessita da existência de culpa, da ocorrência de um dano efetivo, fundado na violação do ordenamento jurídico, que também deve ser pessoal, ou seja, deve repercutir sobre uma pessoa determinada ou seu patrimônio, demonstrado conforme um nexo de causalidade entre a conduta do agente e o dano. No entanto, a maior parte das condutas lesivas ao meio ambiente são lícitas, o que inviabiliza esse tipo de concepção de responsabilidade civil⁷⁰.

No nosso direito comum, há três pressupostos imperativos da obrigação de indenizar: o dano, a culpa e o nexo causal. Com o advento da Lei nº 6.938/1981, a responsabilização pelo dano ambiental passa a exigir apenas dois desses requisitos: o dano ambiental e o nexo causal, sem previsão de se aferir culpa.

[reedição da publicação original: *Revista de Direito Ambiental*, vol. 9/5, janeiro/março de 1998].

⁶⁹ Artigo 186 do Código Civil: “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”.

Artigo 187 do Código Civil: “Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes”.

⁷⁰ José Rubens Morato LEITE & Patryck de Araújo AYALA, *Dano Ambiental cit.*, pp. 135-140.

Em relação ao dano ambiental, a forma mais adequada de responsabilidade está prevista no artigo 927, parágrafo único do Código Civil de 2002, bem como no artigo 14, §1º da Lei nº 6.938/1981:

Artigo 927 do Código Civil: Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo. Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

Artigo 14, §1º da Lei nº 6.938/1981: § 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

O modelo adotado de responsabilidade civil por danos ambientais é o da responsabilidade por risco, isto é, a responsabilidade objetiva, sem culpa do agente. Todo aquele que desenvolve atividade lícita, mas que possa gerar perigo ou prejuízo a terceiros, deve responder pelo risco, independentemente de culpa do agente⁷¹. Esta afirmação decorre do princípio do poluidor-pagador. O risco integral

⁷¹ Paulo Affonso Leme MACHADO, *Direito Ambiental Brasileiro cit.*, pp. 345-348; José Afonso da SILVA, *Direito Ambiental Constitucional cit.*, pp. 315-316; José Rubens Morato LEITE & Patryck de Araújo AYALA, *Dano Ambiental cit.*, pp. 140-147 e 209-211 e Annelise Monteiro STEIGLEDER, *Responsabilidade Civil Ambiental cit.*, pp. 195-208.

da atividade (que não deve se confundir com o princípio da reparação integral do dano) refere-se à ideia de que o agente que contribuiu, de qualquer forma que seja, à criação do risco ambiental deve reparar todos os danos provocados por seu empreendimento. Assim, mais uma vez, justifica-se, mesmo com o emprego da teoria do risco integral, a suficiência da imputação de responsabilidade ambiental fundada apenas na prova da ocorrência do dano e da relação de causalidade da ação ou omissão do réu.

Embora a reparação e recuperação do dano ambiental ao *status quo ante* sejam difíceis, o sistema de responsabilização é uma forma de combater a degradação do meio ambiente que tem por objetivo fazer com que haja a efetiva responsabilidade pelos atos contrários ao meio ambiente praticados, bem como, por outro lado, a precaução e a ação preventiva buscam se antecipar ao dano ambiental, ou seja, tentam evitar que ocorra a degradação ambiental⁷².

A efetivação das regras da responsabilização ambiental depende ainda, no entendimento majoritário da jurisprudência, de um último desdobramento da teoria do risco integral, qual seja, o afastamento de excludentes de responsabilidade, e inversão do ônus da prova⁷³, em oposição

⁷² Paulo Affonso Leme MACHADO, *Direito Ambiental Brasileiro cit.*, pp. 65-87 e 350-351; José Rubens Morato LEITE & Patryck de Araújo AYALA, *Dano Ambiental cit.*, pp. 62-67 e 147-150; Annelise Monteiro STEIGLEDER, *Responsabilidade Civil Ambiental cit.*, pp. 187-192 e Ingo Wolfgang SARLET & Tiago FENSTERSEIFER, *Princípios do Direito Ambiental cit.*, pp. 160-169.

⁷³ REsp 1237893/SP, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, Julgado em 24/09/2013, DJe 01/10/2013; AgRg no AREsp 206748/SP, Rel. Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, Julgado em 21/02/2013, DJe 27/02/2013; REsp 883656/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, Julgado em 09/03/2010, DJe

à chamada “teoria do risco criado”⁷⁴ ou “do risco proveito” em que se admitem as excludentes clássicas, como a) a culpa exclusiva da vítima, b) fato exclusivo de terceiro, e c) caso fortuito ou força maior. A teoria do risco integral, apesar das oposições doutrinárias⁷⁵, se impôs como interpretação dominante na jurisprudência brasileira atual.

O sistema de responsabilização ambiental, portanto, na sua aplicação mais rigorosa, qual seja, a que se baseia na teoria do risco integral, afirma o caráter objetivo da responsabilização do agente poluidor. Mas o agente poluidor, isto é, o sujeito passivo da relação de responsabilidade ambiental só será juridicamente qualificado como tal se houver um dano

28/02/2012; AgRg no REsp 1192569/RJ, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, Julgado em 19/10/2010, DJe 27/10/2010; REsp 1049822/RS, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, Julgado em 23/04/2009, DJe 18/05/2009.

⁷⁴ Dentre os responsabilistas brasileiros, a conveniência da teoria do risco criado para a responsabilização objetiva é defendida sobretudo por Caio Mário da Silva PEREIRA, *Responsabilidade Civil*, 9ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 1998, p. 284 e ss., posição esta que o autor já havia adotado no Projeto de Código de Obrigações de 1965.

⁷⁵ A crítica mais contundente foi proposta por Andreas Joachim KRELL, “Concretização do Dano Ambiental: Algumas Objeções à Teoria do Risco Integral”, *Revista de Informação Legislativa* n. 139, julho/setembro de 1998, pp. 23-37. Sérgio Cavalieri Filho comenta a aplicabilidade da teoria do risco integral (modalidade extremada de responsabilização) para os casos de dano ambiental, pois “se fosse possível invocar o caso fortuito ou a força maior como causas excludentes da responsabilidade civil por dano ecológico, ficaria fora da incidência da lei, a maior parte dos casos de poluição ambiental, como a destruição da fauna e da flora causada por carga tóxica de navios avariados em tempestades marítimas; rompimento de oleoduto em circunstâncias absolutamente imprevisíveis, poluindo lagoas, baías, praias e mar; contaminação de estradas e rios, atingindo vários municípios, provocada por acidentes imponderáveis de grandes veículos transportadores de material poluente e assim por diante” in: Sérgio CAVALIERI Filho, *Programa de Responsabilidade Civil*, 10ª ed., São Paulo, Atlas, 2012, p. 164.

apurável de natureza ambiental e se for estabelecido o nexo de causalidade entre a ação/omissão do agente e a ocorrência do dano de natureza ambiental. Desta forma, assim como a culpa foi afastada para caracterização da responsabilidade civil ambiental, também o problema da identificação do nexo de causalidade é objeto de reflexão específica neste campo do direito.

Em termos gerais, a doutrina contemporânea da responsabilidade civil, no dizer de Anderson Schreiber⁷⁶, transita para uma mitigação dos filtros tradicionais da responsabilidade civil, com a redução da exigibilidade de demonstração do caráter culposo *lato sensu* da conduta do ofensor e a flexibilização da prova do nexo causal entre o dano e a ação/omissão do agente. Esta evolução doutrinária, em que o foco da responsabilidade civil passa a ser a priorização da reparação dos danos sofridos pelas vítimas, dá espaço a uma expansão da margem de discricionariedade do juiz na apreciação da relação de causalidade, bem como à elaboração das mais diversas teorias da causalidade⁷⁷, dentre as quais podemos enumerar a da “equivalência das condições”, “causa

⁷⁶ Anderson SCHREIBER, “Novas Tendências da Responsabilidade Civil Brasileira”, *Revista Trimestral de Direito Civil*, vol. 22, abril/junho de 2005, pp. 45-69, especialmente, pp. 47 e 53.

⁷⁷ Gustavo Tepedino enumera várias teorias da causalidade citadas pela doutrina e jurisprudência, ressaltando sua aplicabilidade, porém, nas hipóteses de concausas, isto é, quando se pode identificar vários corresponsáveis pelo dano. Para o autor, a relevância da matéria provém da observação de que, “no direito brasileiro, em ambas as espécies de responsabilidade civil, objetiva ou subjetiva, o dever de reparar depende da presença do nexo causal entre o ato culposo ou a atividade objetivamente considerada, e o dano, a ser demonstrado, em princípio, por quem o alega, salvo nas hipóteses de inversão do ônus da prova previstas expressamente na lei, para situações específicas”. Vide Gustavo TEPEDINO, “Notas sobre o Nexo de Causalidade”, *Revista Trimestral de Direito Civil*, vol. 6, abril/junho de 2001, pp. 3-19.

próxima”, “condição eficiente”, “escopo da norma violada”, “dano direto e imediato”, “causa adequada”, muitas vezes empregadas nos juízos de forma atécnica⁷⁸.

São, como se vê, formas de contornar a complexidade dos casos concretos para identificação da causa do dano, especialmente nos casos em que há causas concorrentes, simultâneas ou sucessivas; mas, ainda diante desta complexidade causal, não se prescinde da configuração do nexos causal para a responsabilização civil, nos termos do artigo 927, parágrafo único do Código Civil.

Pelo que se lê na Lei Ambiental (Lei nº 6.938/1981, artigos 3º, IV⁷⁹ e 14, §1º), a responsabilidade objetiva ambiental decorre da “*atividade causadora de degradação*” e de “*danos causados ao meio ambiente a terceiros, afetados por sua [do poluidor] atividade*”. Enfim, como se repetirá no esquema jurisprudencial que comentamos anteriormente, a responsabilização ambiental é objetiva, e depende da identificação do dano ambiental e do seu causador.

Em razão do caráter difuso do bem ambiental, a identificação precisa do nexos causal pode ser um desafio prático nas ações de reparação de dano ambiental, como

⁷⁸ Anderson SCHREIBER, “Novas Tendências da Responsabilidade Civil Brasileira” *cit.*, p. 53: “Em que pese a inegável importância deste debate, a jurisprudência brasileira tem se recusado a dar à prova do nexos causal o mesmo tratamento rigoroso e dogmático que, no passado, havia atribuído à prova da culpa. O que se vê, em muitos casos, é que os tribunais, muito pelo contrário, se valem da miríade de teorias exatamente para justificar uma escolha subjetiva, e muitas vezes atécnica, da causa do dano”.

⁷⁹ Artigo 3º, IV da Lei nº 6.938/1981: “Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”.

é o caso da espacialidade e temporalidade do fenômeno ambiental⁸⁰.

Nestas hipóteses, e apenas nestas, em que a identificação do poluidor não é possível, ou é justificadamente questionável, pode-se flexibilizar o reconhecimento da relação de causalidade em favor da tutela do meio ambiente (“*in dubio pro natura*”), por meio de presunções, ou pela demonstração de probabilidades, por exemplo, em que se demonstra a verossimilhança de atividade potencialmente poluidora (perigosa e de risco) ter ocasionado o dano ambiental.

Em relação à questão da temporalidade de longo prazo e o dano ambiental, os efeitos do evento poluidor podem se prolongar por um lapso temporal futuro bastante amplo, ocasionando danos futuros ou potenciais. Este é, primeiramente, mais um fundamento para a imprescritibilidade do dano ambiental, decorrente da mutabilidade e continuidade de seus efeitos. E, em segundo lugar, justificativa para flexibilização do reconhecimento do nexos causal. Os efeitos imediatamente perceptíveis de um evento poluidor podem ser perenes, ainda que mutáveis em suas características visíveis: assim, identifica-se um

⁸⁰ Pode-se sintetizar os principais obstáculos para a prova do nexos causal para a imputação da responsabilidade objetiva pelo dano ambiental: “As principais dificuldades para a prova do nexos causal são a distância (a separação espacial existente entre a fonte e os danos ambientais ocasionados por aquela), a multiplicidade de fontes (frequentemente, o resultado lesivo é fruto da concorrência de diferentes focos de emissão), o tempo (o fato de um dano não se manifestar até que tenha passado um determinado tempo também pode dificultar a prova do nexos causal) e a dúvida científica (os conhecimentos científicos em matéria ambiental são incompletos, contraditórios e imprecisos em muitos aspectos)”. Cf. Délton Winter de CARVALHO, *Dano Ambiental Futuro: A Responsabilização Civil pelo Risco Ambiental*, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2008, pp. 112-113.

liame mais ou menos claro entre a fonte original do impacto ambiental. Ou ainda, um evento poluidor pode gerar efeitos que serão perceptíveis apenas em um futuro mais distante, guardando uma relação de causalidade com a fonte original do impacto ambiental, o que, seria fundamento para a imposição de medidas preventivas de danos ambientais futuros, ou, para parte da doutrina, até mesmo ensinaria a responsabilização sem danos, com base no princípio da precaução⁸¹.

Na perspectiva inversa, em que tratamos dos efeitos presentes dos danos ambientais produzidos em tempo passado, enfrentamos o problema dos danos históricos. Os danos históricos podem ser causados por um foco poluidor permanente, gerado por uma atividade única ou periódica anterior, ou podem ser resultado do efeito acumulativo das atividades poluidoras de vários agentes, sobrepondo-se um evento poluidor ao outro progressivamente, ou seja, há danos progressivos originados em fontes difusas. No caso do dano histórico, o problema para estabelecimento donexo causal é, no primeiro caso, a dificuldade em se identificar quem foi o autor da conduta poluidora, que pode simplesmente não ser conhecido ou não ser mais localizável. No segundo caso, temos vários agentes poluidores identificados praticando individualmente condutas lesivas ao meio ambiente, e a questão é discutir se cada comportamento isolado seria considerado um evento poluidor (ultrapassando limites de

⁸¹ Annelise Monteiro STEIGLEDER, *Responsabilidade Civil Ambiental cit.*, p. 142 e ss. Observação pertinente feita pela autora refere-se ao problema, em aberto, da retroatividade da lei ambiental para alcançar danos ocorridos à época em que a legislação ainda não contemplava o dano ambiental objetivo e não determinava condutas específicas para preservação dos bens ambientais

tolerabilidade de poluição), ou se constituem concausas da degradação ambiental.

Em qualquer um dos casos, sendo possível singularizar a conduta lesiva ao meio ambiente no tempo e no espaço, bem como determinar a identidade do autor desta conduta, não há qualquer justificativa para recorrer aos mecanismos presuntivos ou, por vezes, até discricionários de flexibilização donexo causal com vistas a assegurar a proteção ambiental. Aliás, seria inadmissível e contrário a qualquer boa técnica jurídica, pretender ampliar o rol de agentes poluidores para além dos responsáveis diretos e indiretos que podem ser vinculados categoricamente ao dano.

Neste passo, é oportuno retomar que a responsabilização por dano ambiental, conforme dispositivos legais e jurisprudência pacificada no Superior Tribunal de Justiça, prescinde de culpa, isto é, a responsabilidade se dá na modalidade objetiva, mas não se prescinde donexo causal e do dano a bem jurídico ambiental.

Em razão da primazia do interesse difuso ambiental, a técnica de responsabilização por dano ambiental permite a flexibilização da prova denexo causal, mas não há como se admitir imputar responsabilidade sem causa. Tampouco se justifica a flexibilização da prova de causalidade, para alcançar terceiros supostamente vinculados ao dano, quando o(s) agente(s) poluidor(es) é(são) claramente identificado(s) e o terceiro não tem vínculo temporal ou espacial com o evento poluidor, por exemplo.

O direito ambiental, portanto, exige que se identifique umnexo de causalidade entre dano e agente, para que se possa determinar qual o poluidor a ser responsabilizado pelo dano. Neste aspecto, a admissibilidade de poluidores diretos

e indiretos, podendo ser pessoa física ou jurídica, de direito público⁸² ou privado, conforme o próprio artigo 3º, IV da Lei nº 6.938/1981, é um recurso, dado em lei, para ampliação do rol de responsáveis pelo dano, desde que possam ser aglutinados, com maior ou menor proximidade, ao nexos de causalidade do dano ambiental. No aludido dispositivo pretendeu o legislador ampliar o escopo da sujeição passiva à tutela jurisdicional ambiental. Conforme leciona o Ministro Herman Benjamin:

O vocábulo [poluidor] é amplo e inclui aqueles que diretamente causam o dano ambiental (o fazendeiro, o industrial, o madeireiro, o minerador, o especulador), bem como os que indiretamente com ele contribuem, facilitando ou viabilizando a ocorrência do prejuízo (o banco, o órgão público licenciador, o engenheiro, o arquiteto, o incorporador, o corretor, o transportador, para citar alguns personagens)⁸³.

Os poluidores indiretos são os entes que estão relacionados com o causador direto do dano. No entanto, não se trata apenas de identificar um liame qualquer, eventual, meramente negocial. Esta relação deve convergir para o evento causador dano ambiental, não há sentido em que toda e qualquer relação negocial com um poluidor torne os entes a ele relacionados poluidores indiretos. Este vínculo deve, de alguma maneira, colaborar para a efetivação do evento

⁸² Para a problemática do Estado como agente poluidor, especialmente como poluidor indireto, vide, Marcelo Buzaglo DANTAS, *Ação Civil Pública e Meio Ambiente: Teoria Geral do Processo, Tutela Jurisdicional e Execução/Cumprimento*, São Paulo, Saraiva, 2009, pp. 103-109.

⁸³ Hermann BENJAMIN, “Responsabilidade Civil pelo Dano Ambiental” *cit.*, p. 118.

danoso, ainda que seja, decorrente de participação acionária, como o caso do acionista controlador, que provê capital e exerce poder diretivo na empresa poluidora direta⁸⁴.

A progressão lógica da admissibilidade da pluralidade de poluidores, agentes causadores de dano considerado indivisível, também determinada por lei e reiteradamente confirmada pela jurisprudência é a solidariedade entre poluidores pelas obrigações provenientes do dano ambiental.

Em relação aos agentes responsáveis pelo dano ambiental, em virtude de sua dificuldade de individualização, a doutrina brasileira adota a regra da solidariedade passiva, justificada por se tratar de responsabilidade objetiva de obrigação indivisível. Essa solução encontra-se prevista expressamente no artigo 3º, IV da Lei nº 6.938/1981. A solidariedade independe de acerto prévio, bem como de dolo ou culpa. Havendo mais de um causador do dano, todos são responsáveis pela reparação, que pode ser exigida de todos e de qualquer um dos responsáveis, nos termos do artigo 942, *caput* do Código Civil de 2002⁸⁵. Obviamente, aquele que

⁸⁴ Antonio Junqueira de AZEVEDO, "(Parecer) Responsabilidade civil ambiental. Reestruturação societária do grupo integrado pela sociedade causadora de dano. Obrigação solidária do causador indireto do prejuízo e do controlador de sociedade anônima. Limites objetivos dos contratos de garantia e de transação. Competência internacional e conflito de leis no espaço. Prescrição na responsabilidade civil ambiental e nas ações de regresso" in Antonio Junqueira de AZEVEDO, *Novos Estudos e Pareceres de Direito Privado*, São Paulo, Saraiva, 2009, pp. 395-426.

⁸⁵ Artigo 942, *caput* do Código Civil: "Os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e, se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação".

suportou isoladamente toda responsabilidade tem direito de acionar os demais pela via da ação regressiva⁸⁶.

Segundo o entendimento de Herman Benjamin:

a solidariedade é não só decorrência de atributos particulares dos sujeitos responsáveis e da modalidade de atividade, mas também da própria indivisibilidade do dano, consequência de ser o meio ambiente uma unidade infragmentável. A responsabilização *in solidum*, em matéria ambiental, encontra seu fundamento originário no Código Civil, na teoria geral dos atos ilícitos; com maior ímpeto e força reaparece na norma constitucional, que desenhou de forma indivisível o meio ambiente, ‘bem de uso comum de todos’, cuja ofensa estão ‘os poluidores’ (no plural mesmo) obrigados a reparar, propiciando, por isso mesmo, a aplicação do art. 892, primeira parte, do CC, sendo credora a totalidade da coletividade afetada⁸⁷.

Da lavra do mesmo autor, em voto proferido no Superior Tribunal de Justiça: “A *responsabilidade por danos ambientais é solidária entre o poluidor direto e o indireto, o que permite que a ação seja ajuizada contra qualquer um deles, sendo facultativo o litisconsórcio. Precedentes do STJ*” (Resp 1079713/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/08/2009, DJe 31/08/2009)⁸⁸. É por

⁸⁶ José Afonso da SILVA, *Direito Ambiental Constitucional cit.*, p. 318; José Rubens Morato LEITE & Patryck de Araújo AYALA, *Dano Ambiental cit.*, pp. 186-187 e Annelise Monteiro STEIGLEDER, *Responsabilidade Civil Ambiental cit.*, pp. 216-225.

⁸⁷ Hermann BENJAMIN, “Responsabilidade Civil pelo Dano Ambiental” *cit.*, p. 119.

⁸⁸ No mesmo sentido: REsp 37354 SP, Rel. Min. Antônio de Pádua Ribeiro, julgado em 30/08/1995, publicado no DJ em 18/09/1995.

esta razão que solidariedade no direito ambiental, assim como no direito civil, também atende ao propósito de garantir ao credor (no caso do direito ambiental, a sociedade em geral e os impactados), no mais amplo grau, a satisfação de seus interesses, aglutinando na solidariedade “*um feixe de obrigações que deriva da mesma fonte e tem igual conteúdo*”⁸⁹.

Há, portanto, um arcabouço normativo e jurisprudencial consideravelmente coeso no ordenamento brasileiro para tutela dos bens ambientais. Os tribunais fixaram um eixo fundamental para o tratamento das questões do dano ambiental, adaptando para o microssistema ambiental os institutos gerais dos macrossistemas do direito, como o civil e o processual, em conformidade com os princípios constitucionais da proteção ao meio ambiente, quais sejam, o princípio da reparação integral, o princípio do poluidor-pagador e os princípios da prevenção e precaução. Não há, assim, qualquer justificativa para que Municípios impetrem ações em jurisdição estrangeira sem autorização da União para obter a responsabilização ambiental de acidente ocorrido no Brasil tendo em vista a estrutura e abrangência do sistema brasileiro de responsabilidade ambiental.

⁸⁹ Orlando GOMES, *Obrigações*, 12ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 1999, p. 60.



Imunidade de Jurisdição, Autonomia Municipal e Nulidade de Contratos de Prestação de Serviços

José Augusto Fontoura Costa

1 Imunidade Soberana de Jurisdição

A discussão da imunidade soberana de jurisdição é necessária para esclarecer a inidoneidade e a insuficiência da autonomia municipal para propor, *sponte propria*, qualquer demanda judicial em jurisdição estrangeira. Para tanto, apresenta-se o instituto do Direito internacional e sua aplicação pelo sistema jurídico brasileiro para, em seguida, verificar a impossibilidade de sua renúncia pelos municípios em razão de sua autonomia não implicar capacidade para exercer internacionalmente a soberania e, ao final, alertar para o risco de geração de efeitos deletérios para a integridade da soberania brasileira da submissão do país a juízos estrangeiros em desrespeito à Ordem jurídica nacional.

A expressão “imunidade soberana de jurisdição” denomina o direito fundamental de um Estado em não se submeter a juízos domésticos estrangeiros, exceto em razão de sua renúncia voluntária. Não se confunde com a imunidade pessoal, protetora de agentes estatais, como chefes de Estado e diplomatas.

Seu caráter fundamental deriva da soberania estatal, a qual se concretiza pela independência, igualdade e dignidade dos Estados como o conjunto de direitos componentes do alicerce incontornável da ordem internacional. Isso porque a ingerência estrangeira nos negócios, internos ou externos, de um Estado é incompatível com a própria essência da soberania, pois implica subordinação a poder estrangeiro. Quem a aceite e normalize não será independente ou igual; sequer será Estado. Daí o caráter *necessário*, não meramente voluntário, do direito à imunidade de jurisdição; daí seu esteio na própria natureza do Direito internacional.

Aponta-se o brocardo *par in parem non habet imperium* como expressão do princípio de independência e igualdade soberana, o qual implica, *i.a.*, a impossibilidade de submissão de um Estado às cortes de outro. De modo similar, o princípio britânico do *King can do no wrong (Rex non potest peccare)* aponta na mesma direção. Fosse admitida a possibilidade de levar um Estado às barras de tribunais diversos dos seus, estaria submetido ao exercício de poder alienígena e, por conseguinte, limitado em sua soberania.

Há, em isolamento na doutrina, opinião de que não se trata de direito fundamental dos Estados. Esgrime-se o argumento de que a normalização da submissão do Estado aos seus próprios tribunais internos apoiaria a ausência de essencialidade do direito à imunidade soberana. É hipótese juridicamente inconsistente, pois as cortes de um Estado não são a ele externas, mas os elementos componentes de sua integridade responsáveis pela administração da justiça.⁹⁰

⁹⁰ Cf. Robert JENNINGS; Arthur WATTS. *Oppenheim's International Law*, v. 1 9ª ed. Londres: Longman, 1992. p. 342: "There is no obvious impairment of the rights of equality, or independence, or dignity of a state if it is subjected to ordinary judicial processes within the territory

Submeter-se a juízo *estrangeiro* é estrutural e profundamente diferente: aí se põem os interesses do país na mão de outro soberano, o que não pode ser admitido senão com base na vontade de quem se submete.⁹¹

Assim, um Estado não pode ser demandado em tribunal estrangeiro *a menos que voluntariamente aceite essa jurisdição*, o que pode ocorrer de modo expresso ou tácito, quando o Estado responde à corte sem contestar sua jurisdição ou inicia ele próprio a ação, sendo que, nessa segunda hipótese, o Estado não pode se esquivar da reconvenção proposta pelo réu.⁹² Essa é a noção por trás da teoria da prorrogação da jurisdição estrangeira sobre atos de natureza privada.

Não é necessário, no presente parecer, empreender o detalhamento da frágil dicotomia entre os atos *jure imperii*

of a foreign state – in particular if that state, as appears to be the tendency in countries under the rule of law, submits to the jurisdiction of its own courts in respect of claims brought against it.”

⁹¹ Embora seja comum se falar em teorias contrapostas de imunidade absoluta e imunidade relativa (p. ex. Miguel de Azevedo MOURA. *Imunidade do Estado*. Dário MOURA VICENTE *et al.* (Orgs.) *Enciclopédia Luso-brasileira de Direito internacional*. Alfragide: Dom Quixote, 2023. p. 364-365) a integridade da imunidade soberana deriva de seu próprio caráter essencial em relação à independência, igualdade e dignidade do Estado (nesse sentido, veja-se, p.ex. Alfred VERDROSS. *Völkerrecht*, 3^a ed. Berlim: Springer, 1955.: p. 169: “Diese Immunität ist eine absolute, da ein Staat, soweit er als Träger der öffentlichen Gewalt auftritt, weder der Gesetzgebung, noch auch der Rechtsprechung und Verwaltung eines anderen Staates, sondern ausschliesslich dem VR unterworfen ist.”

⁹² Nesse sentido, Lassa OPPENHEIM. *International Law: a Treatise*. V. 1, 3^a ed. Londres: Longman, Green and Co, 1920. p. 197: “[A]lthough foreign States can sue in foreign courts, they cannot as a rule be sued there, unless they voluntarily accept the jurisdiction of the court concerned, or have submitted themselves to such jurisdiction by suing in such foreign court.”

e *jure gestionis*.⁹³ Trata-se da possibilidade de ente público brasileiro iniciar ação no exterior e, portanto, da renúncia voluntária à imunidade de jurisdição. Além disso, a questão em tela – a busca de indenizações pelos municípios brasileiros em razão da tragédia de Mariana – enquadra-se claramente no âmbito do exercício de função pública no interesse do município de ressarcir-se das perdas decorrentes da redução do patrimônio público, das perdas de arrecadação tributária e da necessidade de atuar extraordinariamente para a normalização da vida local.

É importante, todavia, ressaltar a base da construção teórica da exceção à regra da imunidade soberana em face dos atos estatais *jure gestionis*. Ao atuar economicamente por meio de negócios assemelhados aos privados, estariam os Estados abrindo mão, tacitamente, de sua imunidade de jurisdição. Não se trata, portanto, da *natureza* dos atos como fundamento da jurisdição estrangeira, mas da presença de *opção voluntária* do Estado de renunciar a seu direito para participar de negócios de natureza privada.

⁹³ Guido F. S. SOARES. *Curso de Direito Internacional Público*, v. 1. São Paulo: Atlas, 2002. p. 276-277: “[A distinção italiana entre *atti de impero* e *atti di gestionis*] espalhou-se pelo mundo e ganhou outras denominações na jurisprudência dos tribunais de outros países, como *acta jure imperii* e *acta jure negotii* (também denominados *acta jure gestionis*), atos públicos do Estado ou atos privados do Estado, atos no exercício do poder público (*publicae potestatis*) ou atos enquanto mero particular. Se bem que tenha sido considerada uma distinção sem muita precisão lógica (uma vez que não se pode distinguir um ato tomando-se por critério a finalidade de deixá-lo apto ou não ao exame dos Poderes Judiciários, além de ser uma caracterização arbitrária, sem qualquer fundamento nos elementos componentes do ato), serviu a seus propósitos de impedir a consumação de uma injustiça contra uma pessoa de boa-fé, precisamente a que mantenha relações jurídicas legítimas com o Estado.” Nessa direção, veja-se, p. ex., Philippe CAHIER. *Changements et continuité du droit international*. *Recueil des Cours*. Academia de Direito Internacional da Haia. Tomo 195, VI. 1985. p. 112 e ss.

A teoria dos atos *jure gestionis* ou *jure negotii* se esteia na busca de tratar de modo justo aqueles que contratam com os Estados. Seu esteio é a alegação de haver (i) uma renúncia voluntária tácita decorrente da contratação em condição equiparada à de particular e (ii) uma premente necessidade de garantir tratamento justo daqueles que assim contrataram. É algo que faz sentido apenas nos estritos limites de atuação comercial de um Estado, principalmente de natureza contratual, com estrita extensão à responsabilidade extracontratual decorrente da atividade de companhias estatais atuando comercialmente no exterior.

Não é questão que possa ser esgrimida pelo próprio município, ente que poderia se beneficiar da imunidade: se tivesse capacidade para tanto, bastaria renunciar expressa ou tacitamente. Não faz sentido, em termos lógicos ou práticos, utilizar a teoria dos atos *jure gestionis* para municiar o titular do direito à imunidade soberana, ou seja, aquele que dela poderia renunciar.

Passando-se da perspectiva internacional à da República Federativa do Brasil, sujeito de Direito internacional, cabe afirmar que esta apoia inequivocamente o reconhecimento da imunidade soberana e de seus efeitos. Para isso, antes de tudo, reconhece as normas do Direito internacional geral costumeiro nessa matéria, o qual dá ao direito fundamental do Estado suas características principais.

A Constituição Federal, em seu Artigo 4º, incisos I, IV e V, afasta qualquer dúvida quanto ao reconhecimento da independência, da não-intervenção e da igualdade entre os Estados. Aponta, assim, para a própria base da imunidade de jurisdição soberana, como se discutiu acima.

É certo que, em circunstâncias especiais, os Estados estrangeiros podem litigar em juízos brasileiros. Por isso, a Constituição Federal adota uma sistemática de distribuição de competência em que os Estados estrangeiros estão submetidos à Justiça Federal (Artigo 109, incisos II e III) e, quando tendo por contraparte a União, os estados, os territórios ou o Distrito Federal, sejam as causas originariamente julgadas pelo Supremo Tribunal Federal (Artigo 102, I, e).

O Brasil, ademais, é parte de convenções internacionais que reforçam a imunidade de jurisdição soberana. No campo regional, destacam-se a Convenção de Montevideu sobre Direitos e Deveres dos Estados⁹⁴ e a Convenção de Havana de Direito internacional Privado, mais conhecida pela denominação Código Bustamante.⁹⁵

A Convenção de Montevideu de 1933 reafirma a independência e a igualdade soberana (Artigos 3 e 4), esclarecendo que os “direitos fundamentais dos Estados não são suscetíveis de ser atingidos sob qualquer forma” (Artigo 5). O Código Bustamante, de modo direto, estabelece o seguinte, em seu Artigo 333:

Os juízes e tribunais de cada Estado contratante serão incompetentes para conhecer dos assuntos civis ou comerciais em que sejam réus os demais Estados contratantes ou seus Chefes, na proposição de uma ação pessoal, salvo em caso de submissão expressa ou de pedidos em reconvenção.

⁹⁴ Ratificada pelo Brasil em 23 de fevereiro de 1937 e em vigor no Brasil por meio do Decreto 1.570, de 13 de abril de 1937.

⁹⁵ Ratificada em 3 de agosto de 1929, na Secretaria da União Pan-americana, sucedida pela Organização dos Estados Americanos, e promulgada no país pelo Decreto 18.871, de 13 de agosto de 1929.

Ambas essas convenções, além de estarem em integral harmonia com o Direito internacional costumeiro e a doutrina internacional, auxiliam no esclarecimento da posição brasileira em face de terceiros países, como é o caso do Reino Unido.

Do ponto de vista das convenções universais, o suporte à imunidade soberana de jurisdição nasce diretamente da Carta das Nações Unidas,⁹⁶ particularmente de seu Artigo 2, numeral 1, o qual consagra o princípio fundamental da igualdade dos Estados, base lógica incontornável da impossibilidade de submeter um país a tribunal estrangeiro senão por meio de sua vontade.

Há, ademais, a Convenção das Nações Unidas sobre as Imunidades Jurisdicionais dos Estados e sua Propriedade, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 2004 (Resolução 59/38)⁹⁷. Embora não esteja em vigor, seu texto revela posições tendentes a algum grau de consenso internacional. É importante mencionar que, ao estabelecer a abrangência subjetiva da Convenção, seu Artigo 6 (2) (b) aponta para situações em que o Estado “não é designado como parte no procedimento, mas os efeitos deste visam afetar sua propriedade, direitos, interesses ou atividades deste outro Estado”, o que evidentemente abarca a inclusão de entes subnacionais sem personalidade internacional e

⁹⁶ Ratificada pelo Brasil em 21 de setembro de 1945 e promulgada pelo Decreto 19.841, de 22 de outubro de 1945.

⁹⁷ Não foi assinada ou ratificada pelo Brasil. Foi assinada, mas não ratificada, pelo Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte. Disponível em: https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=iii-13&chapter=3&clang=en. Acesso em: 22 set. 2025.

reputados como elementos constitutivos da Federação, como é o caso dos municípios na Constituição brasileira.

Observa-se, portanto, haver potente suporte no Direito internacional.

Nesse sentido, as cortes brasileiras respeitam vigorosamente a imunidade de outras nações.

Não há convenção sobre a matéria vigente entre a República Federativa do Brasil e o Reino Unido. Deste modo, a fonte da qual defluem as hipóteses de afastamento das imunidades é o costume internacional. Nesse campo, a doutrina internacional identifica, de maneira geral, quatro hipóteses para o afastamento da imunidade de jurisdição, a saber:

- (a) A *renúncia expressa ou tácita*, caracterizando-se essa última pelo início de procedimento ou comparecimento a juízo para discussão de matéria de mérito;
- (b) A realização de *atos comerciais*, considerando-se sua natureza e finalidade, inclusive a participação do Estado em sociedade mercantil;
- (c) A natureza da questão guardar *vínculo territorial* com o país do foro, como nas questões trabalhistas ou nas cíveis relacionadas a imóveis; e
- (d) A violação evidente de direito fundamental, reconhecido pela Ordem internacional como parte do *jus cogens*.

Para além do limite de tais hipóteses, não é razoável falar em afastamento da imunidade soberana.

Não obstante, a delimitação do que venha a ser a atuação estatal com natureza e finalidade comercial é bastante imprecisa. Questiona-se, para dar um exemplo, se a compra de material militar poderia implicar alguma forma de afastamento das imunidades. Mútuos tomados de instituições privadas tendem a ser considerados como excepcionando a imunidade, mas o mesmo não ocorre na relação com bancos internacionais públicos – como BIRD e BID – e é nebulosa em relação a bancos nacionais de desenvolvimento. A situação em tela, nomeadamente, a busca de realização do interesse público municipal por meio de ação judicial, escapa claramente a este campo.

Considerando a natureza excepcional do afastamento da imunidade de jurisdição, é de boa cautela proceder em três passos necessários:

- (a) Verificar se os atos do Estado estrangeiro estão cobertos pelas hipóteses contempladas pelo costume internacional, levando-se em conta a necessidade de interpretar restritivamente, em razão da excepcionalidade;
- (b) Se confirmado o passo descrito no item (a), verificar a natureza e a finalidade dos atos no Direito interno do país em cujo território se deram os atos e os fatos relevantes, ou seja, no caso, o Brasil; e
- (c) Se confirmados os passos descritos nos itens (a) e (b), verificar a natureza e a finalidade dos atos no Direito interno do país do foro.

Apenas a confirmação *positiva e concomitante* desses três elementos poderia levar a um eventual afastamento da imunidade de jurisdição em razão da natureza comercial dos atos. No caso em tela, nada sugere a possibilidade de razoavelmente enquadrar a busca de indenização pelos municípios como algo que se possa colocar fora do campo estritamente público.

2 Autonomia Municipal e a Ilegitimidade da Renúncia à Imunidade Soberana de Jurisdição

Os municípios não detêm autonomia para atuação externa, mas apenas uma parcela do poder *interno* para a realização de suas atividades no estrito âmbito de suas competências.⁹⁸ Falta-lhe personalidade internacional, a qual corresponde apenas à República Federativa do Brasil, nos termos dos Artigos 1º e 4º da Constituição Federal.

A capacidade de atuar no campo externo é, nos termos da Constituição Federal, atribuída à União. Essa deve manter relações com Estados estrangeiros, participar de organizações internacionais, assegurar a defesa nacional, declarar guerra e celebrar a paz (CF, Artigo 21, I a IV). A atuação do Brasil em tribunais internacionais e estrangeiros, portanto, deve ser realizada mediante a atuação da Advocacia Geral da União, entidade que “representa a União judicial e extrajudicialmente” (Lei Orgânica da Advocacia Geral da União, Artigo 1º).

⁹⁸ Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles. *Direito municipal brasileiro*, 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 91: “Os Estados-membros e os Municípios auferem parcelas da Soberania interna da União, mas não são soberanos, pois que recebem apenas, por outorga da Constituição, determinados poderes políticos e administrativos necessários à composição de seu governo e à gestão de seus negócios internos.”

É, dessarte, impossível esticar o manto da autonomia municipal para alcançar a capacidade de litigar, em nome e por conta própria, em tribunal estrangeiro. Na sistemática constitucional brasileira a autonomia municipal é poder derivado e, como tal, é material, funcional e teleologicamente confinada ao cumprimento dos deveres do município. Além disso, ao contrário do que ocorre com a autonomia dos estados, a autonomia municipal não pode ser considerada como elemento naturalmente derivado da forma federativa do Estado. É, nesse sentido, elemento *acidental* a respeito do qual o federalismo brasileiro dista do estadunidense e do alemão, por exemplo.⁹⁹ Em outros termos: ela é destacada da soberania nacional para, *em âmbito estritamente interno*, atender às finalidades do município dentro do campo de suas atribuições.

É, nesse aspecto, verdadeiro reverso da imagem da autonomia privada, juridicamente construída no Direito brasileiro como um condão próprio da natureza humana. O Ordenamento jurídico nacional reconhece, por meio da atribuição da personalidade aos indivíduos – as denominadas pessoas naturais ou físicas – a condição de poderem atuar juridicamente. Uma vez reconhecida é, em princípio, ilimitada, com exceção daquilo que o Direito restrinja por meio de restrições e proibições coercitivas. O que não se proíbe, permite-se; até como consequência lógica da proteção da liberdade. Daí a ausência de proibição legal específica ser suficiente para não excluir pessoas de direito privado, naturais ou jurídicas, da possibilidade de litigar no exterior.

⁹⁹ Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles. *Direito municipal brasileiro*, 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

O município, por sua vez, não é *livre*. É autônomo. Todo seu campo de atuação se dá no escopo delimitado pelas atribuições positivamente estatuídas, nem um milímetro além. Não há hipótese em que lhe caiba autonomia privada. Embora ente autônomo, cujas autoridades são eventualmente munidas de poder discricionário de decisão, não pode, *sponte propria*, estender suas capacidades para além dos limites da Constituição e da lei sem se desviar das finalidades juridicamente estatuídas.

Em interessante manifestação, quando ainda Procurador-Geral da República, Gilmar Mendes Ferreira,¹⁰⁰ ao tratar da possibilidade de renúncia da imunidade soberana pelo Estado brasileiro, entende haver a possibilidade de julgar, no Brasil, Estado estrangeiro a partir da submissão voluntária, como autor ou réu, desde que exista renúncia voluntária. Além de farta jurisprudência e prática, a própria previsão da competência originária da Justiça Federal e do STF aponta nesse sentido.

Identifica, porém, a possibilidade de renúncia como exercício da soberania (p. 22):

Impõe-se não confundir renúncia à imunidade de jurisdição com renúncia à soberania. Esse é um ponto importante. O Estado brasileiro não está abrindo mão da soberania ao se submeter, voluntariamente, à jurisdição de outro Estado. Ao contrário, está exercendo plenamente sua soberania, pois somente aos estados soberanos em questões de império é facultada a opção de se submeter ou não à jurisdição estrangeira.

¹⁰⁰ Gilmar Ferreira MENDES. A possibilidade de renúncia à imunidade de jurisdição. CEJ (Org.) Imunidade soberana: o estado estrangeiro diante do juiz nacional. *Cadernos CEJ*, n. 19. Brasília: CEJ, 2000.

Aponta ser tal possibilidade derivada, exatamente, de não haver regra constitucional que proíba a renúncia. Nesse sentido:

Se a imunidade de jurisdição é prerrogativa ou atributo da soberania, o Estado, justamente por ser soberano, pode voluntariamente renunciar a essa imunidade. Portanto, não precisa a Constituição expressamente autorizar essa renúncia, pois ela é inerente à soberania.

Trata-se de raciocínio complementar ao referente à autonomia. O que o Estado pode em razão da soberania, o município não pode, pois apenas detém a autonomia interna, sem possibilidade de atuar externa ou internacionalmente. A soberania, ao contrário da autonomia, assemelha-se à liberdade dos entes privados, pois é atributo essencial do Estado e deriva de sua existência política, reconhecida pelo Direito. De modo paralelo, a liberdade é atributo essencial do indivíduo, também reconhecido pelo sistema jurídico, inclusive na forma de autonomia privada. Por isso, para Estados e indivíduos, marcados, respectivamente, pela soberania e pela liberdade, aquilo que não está proibido, será permitido. Para o ente autônomo, apenas cabe atuar nos limites do juridicamente conferido.

A possibilidade de um município litigar no exterior, portanto, inexistente em condições normais. Como direito essencial do Estado reconhecido e regulado pelo Direito internacional, a imunidade soberana só pode ser objeto de renúncia a partir do exercício da soberania.

Ora, no campo externo o titular da soberania é a República Federativa do Brasil; a Constituição Nacional reserva a atuação e a representação à União. O município,

simplesmente, não pode litigar no exterior porque não pode, em face do Direito internacional, bem como do Direito brasileiro, renunciar à imunidade soberana de jurisdição. Sua autonomia constitucionalmente garantida não alcança tal capacidade.

A autorização constitucional para renunciar de parcela da soberania, por meio da submissão a juízo estrangeiro, jamais poderia ser compreendida como passível de extensão tácita a qualquer instância da Federação, senão a constitucionalmente indicada e apropriadamente aparelhada para tanto: a União. Incabível interpretação extensiva das competências municipais capaz de alcançar o exercício da personalidade jurídica de Direito internacional, inclusive por meio da renúncia à imunidade soberana. Ademais, a regra hermenêutica de que a interpretação em favor do Estado deve ser extensiva funciona exatamente no sentido contrário no presente assunto.¹⁰¹ Ainda mais distante da razoabilidade estaria a pretensão de buscar meio de colmar lacuna jurídica: esta inexistente, posto que há entidade capaz de manifestar internacionalmente a vontade do Brasil: a União.

Com efeito, a possibilidade de o município buscar judicialmente o ressarcimento de danos eventualmente sofridos por meio de responsabilização civil encontra-se no campo de sua autonomia administrativa e financeira. O cuidado com assuntos como a saúde pública, os bens culturais, o meio ambiente e o bem-estar social encontram-se expressamente atribuídos aos municípios, ora concorrentemente às demais esferas da federação (Artigo 23 da CF), ora exclusivamente (Artigo 30 da CF). Essas competências são exercidas em

¹⁰¹ Carlos MAXIMILIANO. *Hermenêutica e aplicação do Direito*, 21ª ed. São Paulo: Gen, 2017. p. 196: “As leis, que tendem a maior proveito do Estado, entendem-se extensivamente, uma vez que não fiquem mais onerosas às partes.”

relação a *assuntos de interesse local* e, por óbvio, podem exigir atuação que provoque a jurisdição para a garantia dos direitos atinentes ao município.

3 **Natureza e Efeitos da Participação de Município Como Autor de Ação Proposta em Tribunal Estrangeiro**

Pelo que se observou, a atuação direta de município brasileiro como autor em ação proposta em face de corte estrangeira encontra-se fora de sua capacidade, até porque o campo constitucionalmente delimitado para a autonomia municipal não admite expressa ou tacitamente tal possibilidade. Nesse sentido, há clara extrapolação das competências municipais, inclusive porque lhe falta o poder de representar internacionalmente, sem auxílio da União, os interesses da República Federativa do Brasil.

Do ponto de vista do Direito internacional, o Brasil goza de imunidade soberana de jurisdição em países estrangeiros, o que, como visto, deriva dos direitos à independência e à igualdade. O Direito internacional geral costumeiro, conforme solidamente esteado na doutrina e nas decisões dos tribunais internacionais, compreende ser impossível a renúncia a tal imunidade, senão mediante manifestação, ainda que tácita, do titular da soberania, ou seja, no caso, a República Federativa do Brasil. Nesse sentido, a Convenção de Montevideu de 1933, em vigor no e para o Brasil, estabelece, em seu Artigo 2, que o “Estado federal constitui uma só pessoa ante o Direito internacional”.

Consoante, o Estado estrangeiro cujo Judiciário é indevidamente provocado tem o dever, atendendo aos

ditames do Direito internacional, de reconhecer e declarar a falta de jurisdição, dada a impossibilidade jurídica de haver renúncia por parte de entidade sem o condão de representar internacionalmente o ente soberano, como é, evidentemente, o caso dos municípios brasileiros. Não é impossível, nesse sentido, que o Brasil intervenha especificamente no procedimento, mediante a representação judicial da União, para reafirmar a ausência de renúncia à imunidade soberana e, contanto, informar o juízo estrangeiro da irregularidade de sua atuação face ao Direito das Gentes.

Não obstante, do ponto de vista exclusivo do juiz estrangeiro, não chega a soar absurda a compreensão de que, na falta de qualquer exceção ao exercício jurisdicional levada pelas partes na ação ao juízo, haveria elementos suficientes para a presunção de ser legítima a propositura de ação pelos municípios, posto que não cabe ao julgador estrangeiro conhecer e aplicar o Direito brasileiro. Nessa hipótese, ao propor ação, o município estaria, tacitamente, abrindo mão da imunidade soberana. Se isso é coerente com a Constituição Federal ou qualquer outro aspecto do Direito brasileiro, não cabe ao juiz estrangeiro avaliar, a menos que devidamente provocado e informado.

Há, portanto, um seríssimo risco de desbastar a soberania brasileira em razão da presunção de legitimação, dada a aparência de oficialidade, implicando renúncia tácita a direito relacionado à independência e igualdade da República Federativa do Brasil.

Embora, do ponto de vista do Direito brasileiro, a atuação judicial do município no exterior seja ilícita e não possa produzir, no território ou em face das instituições nacionais, os efeitos pretendidos por seus agentes, não há garantias de sua integral ineficácia em territórios

estrangeiros. Nesse sentido, configura-se lesão ao interesse nacional causada pelas administrações municipais, as quais, por mais bem intencionadas que possam ser – e nem sempre serão – atentam contra a soberania nacional, pois produzem contra ela efeitos decorrentes da submissão do Brasil a juízes estrangeiros. Ressalte-se: juízes estrangeiros, ou seja, elementos constitutivos de outro Estado soberano; não juízes internacionais, como os da Corte Internacional de Justiça ou do Tribunal de San José da Costa Rica.

4 Nulidade dos Contratos

Os contratos assinados por municípios, sem anuência e participação da União, para a propositura de ações em jurisdições estrangeiras, são nulos por falta dos elementos extrínseco de agente capaz e intrínseco de objeto juridicamente possível (Artigo 104, I e II do Código Civil brasileiro).

Para maior clareza, é necessário abordar os requisitos de validade do negócio jurídico, a determinação da lei aplicável ao contrato e a efetiva estrutura da legitimação dos municípios em relação à consequente ilicitude do objeto do contrato.

4.1 Pressupostos de validade do negócio jurídico

Os contratos podem ser definidos como acordos de vontades entre duas ou mais partes (bilaterais ou plurilaterais) para constituir, modificar, regular ou extinguir relação ou relações jurídicas patrimoniais.¹⁰² O reconhecimento jurídico

¹⁰² Veja-se, *i.a.*, Darcy BESSONE. *Do contrato: teoria geral*, 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. p. 6; Massimo BIANCA. *Diritto Civile*, t. 3, 2ª ed. Milão: Giuffrè, 2000. p. 1-3; em definição mais ampla, Friedrich

de um acordo de vontades – sua validade – depende da verificação de alguns elementos, quais sejam capacidade das partes, licitude e possibilidade do objeto e adoção de forma idônea.

Tais elementos aparecem em todos os sistemas jurídicos da tradição romano-germânica, apesar de algumas diferenças. O Direito brasileiro, especificamente, identifica o contrato como uma espécie de negócio jurídico caracterizada pela pluri ou bilateralidade e a função de fonte obrigacional. Estabelece, no Artigo 104 do Código Civil, sob a denominação de requisitos do negócio jurídico, a capacidade do agente, a licitude, a possibilidade e a determinabilidade do objeto e a forma prescrita ou não defesa em lei como elementos mínimos de validação.

A ausência de qualquer desses requisitos implica a invalidade do contrato, ou seja, este sequer chega a ser reconhecido pelo Direito como fonte obrigacional ou instrumento lícito de organização das relações patrimoniais. Nos termos do Artigo 166 do Código Civil brasileiro, há evidentes causas de nulidade:

Inciso I – incapacidade absoluta: o município não pode renunciar da imunidade de jurisdição em razão de inexistência de personalidade internacional;

Inciso II – objeto juridicamente impossível: a contratação de serviço de representação judicial no exterior não pode ser objeto de contrato celebrado sem a anuência da

Karl von SAVIGNY. *System des heutigen römischen Rechts*, T. III. Berlin: Veit und Comp; 1840. p. 309: “Vertrag ist die Vereinigung Mehrerer zu einer übereinstimmenden Willenserklärung, wodurch ihre Rechtsverhältnisse bestimmt werden.”

República Federativa do Brasil a respeito da renúncia à imunidade soberana; e,

Incisos III e VI – motivo ilícito de ambas as partes: há evidente intenção de implicar renúncia tácita à imunidade de jurisdição do Brasil por suposto interesse exclusivamente municipal, em detrimento das vias judiciais e extrajudiciais existentes internamente, o que é contrário à Ordem Constitucional brasileira, pois afeta a independência, igualdade e dignidade da República.

Trata-se, portanto, de contratação impossível, cuja própria validade é vedada pelo Direito brasileiro. Dessa invalidade absoluta, resulta a integral ineficácia *ex tunc*; ou seja: como o contrato jamais foi válido, não pode produzir efeitos jurídicos pretendidos pelas partes.

Cabe dar atenção, no âmbito deste parecer, às questões referentes à capacidade dos agentes e à licitude e à possibilidade do objeto. Isso porque os municípios, em razão da impossibilidade de disporem sobre a soberania internacional brasileira, carecem de capacidade para firmar contratos cujo objeto seja a representação judicial em Estado estrangeiro, resultando, portanto, na impossibilidade jurídica do objeto.

Em primeiro lugar, cabe ressaltar não serem os municípios detentores de *autonomia privada*. Ao contrário das pessoas naturais, a respeito das quais o Direito usa presumir uma liberdade inerente. Essa é *reconhecida e limitada* pelas normas jurídicas, que regulam a validade e os efeitos de sua manifestação. Dessarte, rege-se por um princípio geral de legalidade, conforme o qual ninguém pode ser impedido de

fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de norma jurídica.¹⁰³

Assim, a conceituação civilista da capacidade só pode ser extrapolada para os municípios *cum grano salis*. A autonomia municipal abarca, sem dúvida, o exercício de uma parcela da soberania, estabelecida na Constituição Federal por meio de uma atribuição positiva, ou seja, *em princípio, o município nada pode, senão em razão e nos limites da atribuição constitucional*. Isso faz com que o seu desenho lógico formalmente estabelecido pelo Direito seja diametralmente oposto ao da autonomia privada e, portanto, sua *capacidade* é construída mediante atribuições normativas que, na Constituição Federal, são funcional, material e teleologicamente delimitadas.

É importante, nesse ponto, ressaltar a diferença conceitual entre *capacidade* e *legitimidade* para o negócio.¹⁰⁴ O primeiro pressuposto se refere à aptidão genérica para ser sujeito de relações jurídicas, enquanto o outro é a “*competência para alcançar ou suportar os efeitos jurídicos da regulamentação de interesses que se aspirou, resultado de uma posição específica do sujeito a respeito dos interesses que busca regular*”¹⁰⁵. Enquanto a capacidade é noção estritamente subjetiva e, portanto, concerne às características do sujeito juridicamente constituído e regulado, a legitimidade é aspecto *subjetivo-objetivo*, ou seja, identificado na relação

¹⁰³ Nesse sentido, Emilio BETTI. *Teoría general del negocio jurídico*. Granada: Comares, 2000. p. 50-57.

¹⁰⁴ Emilio BETTI. *Teoría general del negocio jurídico*. Granada: Comares, 2000. p. 191-194.

¹⁰⁵ Emilio BETTI, *Teoría general del negocio jurídico*. Granada: Comares, 2000. p. 203. T. do A. Itálico no original.

entre a parte e o objeto do negócio.¹⁰⁶ Tem aspecto *funcional*, pois referente às possibilidades e limites de uma atuação específica.

A capacidade do município deriva da criação de personalidade jurídica para a realização de suas atribuições constitucionais. Nesse sentido, no campo negocial interno, limita-se àquilo que seja material e teleologicamente atribuído. No campo internacional, *falta-lhe capacidade*, pois esta é de titularidade do Estado soberano, não de qualquer pessoa jurídica de Direito interno.

É certo, nesse sentido, que a busca dos interesses municipais pode ser realizada por meio do acesso à jurisdição, normalmente na Justiça Estadual, e, para questões previdenciárias e envolvendo tributos federais, na Justiça Federal. Daí a possibilidade tanto de manter procuradorias próprias, como de contratar serviços advocatícios externos. A capacidade dos municípios é suficiente para tanto.

Mais interessante e delicada é a aferição da *legitimidade* do município para a contratação de serviços voltados à representação judicial no exterior.

A legitimidade implica *poder de dispor*, entendido como uma faculdade em relação a um direito.¹⁰⁷ Em princípio, a

¹⁰⁶ Antônio JUNQUEIRA DE AZEVEDO. *Negócio jurídico e declaração negocial: noções gerais e formação da declaração negocial*. São Paulo: do autor, 1986. p. 154-158.

¹⁰⁷ Antônio JUNQUEIRA DE AZEVEDO. *Negócio jurídico e declaração negocial: noções gerais e formação da declaração negocial*. São Paulo: do autor, 1986. p. 156-157: “Tem legitimação quem tem poder de dispor. *Poder de dispor* é uma faculdade resultante da *posição do sujeito em relação a um direito*. Há direitos que, por natureza, não contêm o poder de dispor, como, em geral, os de família e os de personalidade. Por outro lado, nos direitos que contêm poder de dispor, como os reais e os de crédito, de regra, esse poder está com o

legitimidade ordinária se refere à identidade ou coincidência entre o sujeito do negócio e o titular dos interesses. Como aponta Emilio Betti:¹⁰⁸

Cada um tem uma esfera própria de competência dispositiva; árbitro de seus próprios interesses e apenas destes, não pode, em regra, ingerir-se nos interesses alheios. Por isso, cada um dispõe das próprias coisas; renuncia aos próprios direitos, aliena os próprios bens, adquire para si, assume obrigações para si e, correlativamente, impugna seu próprio ato de disposição ou de obrigação nas hipóteses legalmente permitidas, confirma em caso de invalidade, revoga o que é revogável.

Não é diferente no caso do exercício da autonomia municipal. Embora o paralelo entre a autonomia privada e as competências municipais esteja longe da perfeição, é certo que o município pode e deve buscar a realização dos interesses institucionais e locais pelos meios jurídicos necessários. Por isso, pode contratar serviços para a realização de obras de infraestrutura, estabelecer quadros de funcionários e comprar e vender bens dominiais, ainda que sujeitos a exigências especiais, como a realização de licitações e concursos públicos.

Bem, cabe, em face dessas noções, questionar se o município tem *capacidade* e *legitimidade* para contratar a representação advocatícia para iniciar juízo em país estrangeiro.

titular do direito, mas pode ter sido concedido a outrem; por exemplo, ao credor pignoratício.”

¹⁰⁸ Emilio BETTI, *Teoría general del negocio jurídico*. Granada: Comares, 2000. p. 204. T. do A.

Do ponto de vista da imunidade soberana de jurisdição, inexistente óbice para a submissão voluntária de um Estado, sujeito de Direito internacional, a juízo estrangeiro. É exatamente o gozo da soberania externa o fundamento a autorizar tal circunstância. Por conseguinte, nada impede a eventual ocupação por município ou estado federado do polo ativo ou passivo de relação processual constituída no exterior. Ele o fará, porém, não como pessoa de Direito interno, mas como sujeito internacional, na condição de componente da República Federativa, formada da união indissolúvel de União, estados, Distrito Federal e municípios (Constituição Federal, Artigo 1º, *caput*).

O município pode, em nome e por iniciativa própria, figurar nessas ações, inclusive para pleitear direito próprio em face de tribunal alienígena. Só não pode, *sponte propria*, abrir mão da imunidade de jurisdição, pois tal ato cabe ao exercício da soberania externa que, na sistemática constitucional brasileira, é exclusiva da União. Cabe à Advocacia Geral da União sua representação, ainda que mediante profissionais estrangeiros, posto que falta aos advogados brasileiros a autorização para pleitear em juízos externos.

Há, decerto, falta de capacidade. Desde que, por evidente, esta é restrita ao campo funcional, material e teleológico positivamente estabelecido na Constituição Federal.

Também falta ao município, porém, legitimidade para contratar tal representação advocatícia.

A anuência para a participação de município em juízo estrangeiro depende da atuação da União por meio de sua Advocacia Geral. Pode-se discutir a necessidade, ou não, de aprovação expressa ou se, tacitamente, basta o envolvimento

do órgão federal no processo de verificação e contratação do serviço estrangeiro para a representação em tribunal alienígena. Tal discussão, porém, é irrelevante para a questão em tela.

Sem o envolvimento ativo da União, não pode haver representação internacional. Sem representação da soberania externa do Brasil, ilícita a submissão a juízo estrangeiro. Por conseguinte, a menos que previamente legitimado para buscar advogado estrangeiro que possa iniciar a ação, faltam elementos suficientes para a configuração do elemento subjetivo/objetivo da legitimidade e, portanto, carece o negócio de fundamento extrínseco.

A necessária intervenção da União não decorre de uma derrogação excepcional do direito de o município renunciar à imunidade de jurisdição; não é um obstáculo protetivo a um direito existente, equivalente, *mutatis mutandis*, à intervenção do curador em negócio celebrado por sujeito relativamente incapaz. A titularidade da soberania não é do município e, conseqüentemente, a possibilidade de renunciar à imunidade *não é faculdade própria, coberta pela noção de legitimação ordinária*. Só quem pode fazê-lo é a República Federativa do Brasil, ou seja, o Brasil: este o titular da soberania emanada pelo povo.

Em outros termos: embora o município possa ter capacidade para figurar na posição processual ativa em ação estrangeira e, para tanto, devesse buscar representação jurídica adequada, o fato é que *lhe falta legitimidade para renunciar à imunidade de jurisdição, pois isso afeta a soberania brasileira externa e, nesse campo, a Constituição reserva a representação apenas para a União*. Ao contrário do que poderia se passar com a autonomia privada, em que

a ausência de proibição efetivamente põe os particulares em patamar jurídico suficiente para litigar no exterior, o mesmo não ocorre em relação aos entes públicos, pois é matéria soberana.

Trata-se de elemento componente do *núcleo* do negócio, pois o poder de renunciar à imunidade soberana apenas se constitui *depois do consentimento* do titular da soberania – a República Federativa do Brasil – mediante atuação da esfera federal apta para tanto – a União. Não equivale a elementos complementares do núcleo, como, no campo privado, o assentimento do tutor ou a outorga conjugal.¹⁰⁹ Considerando ser o dever de propor ação em corte estrangeira o núcleo volitivo do contrato, a impossibilidade jurídica do assentimento do ente administrativamente autônomo é evidente, pois esse não lhe é conferido originariamente.

É distinto do contrato celebrado pelo louco, não nulo ainda que anulável, pois nesse é o efetivo impedimento que *excepciona a autonomia privada*: esta, além de ser ampla e excepcionalmente bloqueada pela interdição, conta com o favor da hermenêutica para sua extensão.¹¹⁰ É tudo ao contrário no caso do município, a exceção, constitutiva da

¹⁰⁹ Sobre elementos volitivos complementares, veja-se PONTES DE MIRANDA. *Tratado de Direito Privado*: Parte Geral: negócios jurídicos, T. III. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 65-74.

¹¹⁰ Nesse sentido, Carlos MAXIMILIANO. *Hermenêutica e aplicação do Direito*, 21ª ed. São Paulo: Gen, 2017. p. 220: “*Liberdade*. Interpretam-se estritamente as disposições que limitam a *liberdade*, tomada esta palavra em qualquer de suas acepções. (...) *Quotiens dúbia interpretatio libertatis est, secundum libertatem respondendum erit* – toda vez que seja duvidosa a interpretação de texto concernente à liberdade, no sentido da liberdade se resolva. *Libertas est naturalis facultas ejus, quod cuique facere libet, nisi si quid vi, aut jure, prohibetur* – a liberdade é a faculdade natural de fazer aquilo que apraz a cada um, salvo o que seja impedido pela força ou pelo Direito.”

possibilidade jurídica de anuir com o objeto, depende de atividade da União. Observe-se, ainda, *inexistir qualquer posição jurídica ativa do município no sentido de este obrigar a República Federativa do Brasil a possibilitar seu acesso a foro estrangeiro; conseqüentemente, falta-lhe igualmente direito de obter, coercitivamente, qualquer anuência da União.*

Conclui-se, em razão da falta essencial de legitimidade, pela nulidade de qualquer negócio jurídico feito por município que implique o exercício externo da soberania, inclusive o de contratação de serviços jurídicos para ingressar com ação em tribunal estrangeiro.

Além da incapacidade da parte, abordada até aqui, é necessário, em segundo lugar, tratar do objeto do negócio jurídico.

É possível, nesse sentido, definir a idoneidade do objeto como a aptidão da regulamentação pretendida entre as partes para satisfazer aos interesses juridicamente legítimos das partes.¹¹¹ A locução do Código Civil brasileiro, “objeto lícito, possível, determinado ou determinável” (Artigo 104, II) aponta as hipóteses mais evidentes de inidoneidade.

Necessário, preliminarmente, discutir a noção de objeto. Como se viu, este é um negócio voltado a criar, modificar, regular e extinguir relações jurídicas de natureza patrimonial. Nesse sentido, comumente enfeixa obrigações estabelecidas entre as partes e deveres colaterais. O conjunto das posições jurídicas contempladas pelo negócio é o objeto do contrato.¹¹²

¹¹¹ Nesse sentido, veja-se Emilio BETTI, *Teoría general del negocio jurídico*. Granada: Comares, 2000. p. 209-212.

¹¹² Veja-se Orlando GOMES. *Contratos*, 27^a ed. São Paulo: Gen, 2019. p. 64: “Objeto do contrato é o conjunto dos atos que as partes se

Existe uma forte relação entre a legitimidade para o negócio e a ilicitude do objeto. Nesse sentido, interessante transcrever a posição de Antônio Junqueira de Azevedo a respeito da ilegitimidade:

Sob aspecto positivo (legitimidade), poderia ser tomada como uma qualidade do agente, tal e qual a capacidade. Encarada pelo lado negativo (ilegitimidade), resolve-se, porém, na verdade, em caso de negócio com objeto ilícito, isto é, em que o conteúdo do negócio é proibido por lei, negócio com objeto contra legem.

Cabe, nesse ponto, deixar clara a natureza ilícita do objeto, cuja antijuricidade é suficientemente grave para afastar a possibilidade de salvar o negócio, implicando nulidade. Essa abordagem antevê eventuais questionamentos a respeito da tensão entre a possibilidade jurídica de o município figurar em relação processual que corra em juízo estrangeiro, de um lado, e a razão aparentemente frágil da exigência de anuência da União.

Desnecessário reiterar: a impossibilidade da renúncia da imunidade soberana por município é muito mais radical do que a eventual resultante de proibição. Enquanto nessa há, em regra, o bloqueio de um objeto cuja licitude renasceria prontamente de sua remoção, a possibilidade de exercício de soberania externa pelo município é algo que sequer se chega a cogitar. A ausência de legitimidade não decorre de proibição, decorre da falta de legitimidade ordinária e, nesse sentido, pertence ao campo dos fundamentos extrínsecos.

comprometeram a praticar, singularmente considerados, não no seu entrosamento finalístico, ou, por outras palavras, as prestações das partes, não o intercâmbio entre elas, pois este é a causa.”

Há, porém, algum interesse ou direito ferido, o qual justifique o rigor da classificação do objeto como *ilícito*? Como algo pode se converter de lícito em ilícito em razão da simples anuência de um terceiro, a União? A ilicitude não teria, no caso, base na incolumidade das esferas jurídicas, expressa na ideia de *nemunem laedere*?¹¹³

Ora, muito se lesa mediante ilegítima renúncia à imunidade soberana. Como se observou, trata-se de direito constituído como corolário necessário da independência e da igualdade entre Estados no campo internacional e, nesse sentido, impacta diretamente na soberania, inclusive com potenciais efeitos sobre a dignidade ou honra dos Estados – mais um direito fundamental necessariamente decorrente da soberania. Há, portanto, efeitos incontornáveis no campo moral. A realização do objeto do contrato implica *violação de direito absoluto do Estado* à incolumidade da soberania.

Há, *in casu*, manifesta contrariedade ao Direito resultante de infração de princípio do ordenamento jurídico.¹¹⁴ E não um princípio qualquer: a soberania, o primeiro dos fundamentos do Estado brasileiro indicados na Constituição Federal. De igual modo, é evidente a

¹¹³ Marcos BERNARDES DE MELO. *Teoria do fato jurídico: plano da existência*, 22^a ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 261: “Todo ordenamento jurídico, com maior ou menor intensidade, contém, como básico, o princípio da incolumidade das esferas jurídicas individuais, consideradas estas, em sentido lato, o conjunto de direitos e deveres mensuráveis, ou não, economicamente, relacionados a alguém.”

¹¹⁴ *In verbis*, PONTES DE MIRANDA. *Tratado de Direito Privado: Parte Geral: negócios jurídicos*, T. IV. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 231: “O ato ilícito tem por pressupostos o ser contrário ao direito, isto é, o infringir princípio do ordenamento jurídico (pressuposto objetivo), mais o de ter sido previsível e afastável o resultado.”

previsibilidade e a afastabilidade do resultado, pois bastaria absterem-se as partes da celebração do negócio ou, alternativamente, buscar os órgãos da União que pudessem exercer a capacidade internacional da República em renunciar parcialmente à imunidade de jurisdição.

Não bastasse isso, ao se iniciar a ação no exterior, rompe-se a linha defensiva dada pela imunidade soberana em relação a eventuais pretensões dos réus, pois no Direito internacional geral é ampla e indubitavelmente reconhecida a extensão da renúncia às questões apresentadas em reconvenção. Implicando riscos morais e econômicos. Embora sequer seja necessária, dada a gravidade dos impactos morais, é importante ressaltar o potencial dano patrimonial ao país. Cristalina, nesse sentido, a exposição do Ministro Flávio Dino em decisão monocrática, proferida aos 18 de agosto de 2025 nos autos da ADPF 1.178:¹¹⁵

[A] celebração de contratos de risco, baseados em honorários de êxito (“taxa de sucesso”), com previsão de remuneração dos causídicos mediante elevados percentuais do valor indenizatório, expondo o Erário e as vítimas dos desastres socioambientais a imenso risco de lesão econômica.

Desse modo, resta bastante claro que a realização do objeto de contratos para a representação judicial de municípios no exterior resulta juridicamente impossível, inclusive porque viola direitos morais e patrimoniais do próprio Estado brasileiro. Do conjunto de condutas enfeixadas nesses contratos, a representação judicial no exterior, inequívoco

¹¹⁵ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15379151121&ext=.pdf>

núcleo do negócio, é juridicamente impossível em razão da ilicitude do objeto, cuja realização implica prejuízos morais e econômicos para a República Federativa do Brasil.

4.2 O Direito aplicável

Considerando o caráter internacional de contratos celebrados para a prestação de serviços jurídicos no exterior, cabe questionar qual seria o Direito aplicável para os reger. Em particular, deve-se discutir a possibilidade de sua validade em Ordenamento estrangeiro e seus efeitos para o Brasil.

Tomar-se-á, como ponto de partida, a análise do negócio por juiz brasileiro, pois o contexto da presente análise é a ADPF 1.178, obviamente avaliada por tribunal pátrio. Nesse contexto, lembrando a necessidade de não confundir a jurisdição apta com o direito aplicável, há dois principais cenários de análise:

- (a) Aplica-se ao contrato o Direito brasileiro; e
- (b) Aplica-se ao contrato algum Direito estrangeiro.

Na primeira hipótese, como se viu, há inafastável certeza da incapacidade de parte, de ilegitimidade de parte e de inidoneidade do objeto. Desnecessário prosseguir por tal senda, já trilhada.

Preciso, porém, verificar quais seriam os potenciais efeitos da identificação de Direito estrangeiro como aplicável.

Destaque-se que não se discutirá a problemática dos efeitos de cláusula de escolha do Direito aplicável ao contrato pelo juiz brasileiro. Ressalta-se, porém, que, apesar dos

mais de 80 anos de vigência da regra do Artigo 9º da Lei de Introdução às Regras do Direito Brasileiro, há dúvidas que pairam sobre o condão de, *ex voluntatis*, determinar-se a lei contratual aplicável. Aqui, inobstante, supõe-se, simplesmente, ser uma lei estrangeira aplicável ao contrato.

Ao aplicar o Direito estrangeiro indicado para reger um contrato, o juiz brasileiro deve levar em conta algumas balizas técnicas importantes, especialmente:

(a) Em primeiro lugar, é o Direito brasileiro que manda o juiz nacional aplicar regra estrangeira e, portanto, tudo o mais passa pelo filtro da *lex fori*. Dada a posição infraconstitucional das regras de conflito em nosso Ordenamento, há plena incidência da Ordem constitucional como orientadora da aplicação de Direito estrangeiro, inclusive para fins de controle difuso de constitucionalidade. Nesse sentido, o juiz, de maneira justa e necessária, deve se afastar do pressuposto de que a aplicação deve ser feita do mesmo modo que o juiz estrangeiro a faria;

(b) Em segundo lugar, é importante separar a lei do contrato, hipoteticamente estrangeira, da lei sobre os pressupostos contratuais: a capacidade deve se reger pela *lex personae*, os requisitos formais seguirão o princípio do *locus regit actum* e as questões referentes à eficácia do cumprimento de obrigação, a *lex loci executionis*;

(c) Em terceiro lugar, as regras públicas do foro, consideradas de aplicação imediata (ou seja, sem passarem pelo crivo das regras de conflito) não dão passo a normas estrangeiras e devem ser aplicadas pelo juiz brasileiro; e

(d) Em quarto lugar, em razão da exceção de soberania nacional e ordem pública, prevista no Artigo 17 da Lei

de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, não deve ser dado efeito ao Direito estrangeiro em tudo aquilo que seja ofensivo à Ordem nacional.

Passariam os contratos de contratação de serviços de representação advocatícia de municípios brasileiros em juízo estrangeiro por essas quatro barreiras?

A primeira já os deteria, dada a impossibilidade de aplicação de norma estrangeira que desvirtue a distribuição de competências entre os entes da Federação, dando aos municípios o poder de atuar externamente para renunciar à imunidade de jurisdição. Não apenas o negócio em si, mas qualquer regra estrangeira capaz de erodir a soberania brasileira para pôr o país sob o jugo de Judiciário alienígena deve ser repelida de plano.

A barreira seguinte também impede o ingresso do Direito estrangeiro para, eventualmente, validar requisitos extrínsecos referentes ao contrato. Mesmo que o contrato seja regido por Direito estrangeiro, não resta dúvida de que tanto a capacidade quanto a legitimidade dos municípios brasileiros só podem ser discutidas e determinadas pelo próprio Direito brasileiro; seria absurdo tomar de empréstimo regras estrangeiras para delimitar suas competências. A ilicitude do objeto, por seu turno, não deriva apenas do Ordenamento nacional, mas nasce do próprio Direito internacional que, em suas regras gerais, estabelece o instituto da imunidade soberana. Dessarte, ainda que este seja regulado pela *lex contracto* ou pela *lex loci executionis*, não escapa à ilicitude escancarada em regra fundamental de Direito das Gentes.

Ademais, como exemplo, a própria Lei de Imunidade Soberana do Reino Unido¹¹⁶ estabelece que, em princípio, os Estados estrangeiros são imunes a sua jurisdição, a menos que estes tenham voluntariamente a ela se submetido, inclusive por meio do início do processo. Ressalva-se que a escolha de leis do Reino não implica, por si só, a submissão a sua jurisdição. Não obstante, em seu Artigo 3 (1) (a), essa lei estabelece a extensão da jurisdição inglesa sempre que “uma obrigação do Estado que em virtude de um contrato (a despeito de se comercial ou não) houver de ser cumprida, total ou parcialmente, no Reino Unido” (T. do A.).¹¹⁷ Sem desejar prever qual seria a solução efetivamente encontrada pelas cortes inglesas em face de eventual discussão da validade dos contratos ora analisados, causa apreensão a flexibilidade de seu regime legal da imunidade soberana. *Tal lei, em razão de versar especificamente sobre a extensão e prorrogação da jurisdição britânica, não integra especificamente o campo do regime contratual e, portanto, não seria aplicável pelo juiz brasileiro, ainda que a lei aplicável ao contrato fosse a inglesa.* Impossível buscar nela supedâneo para elidir a ilicitude do objeto dos contratos em tela.

Quanto a normas de aplicação imediata, embora não exista qualquer proibição explícita da firma de tais contratos, a natureza constitucional da atribuição apenas à União da representação internacional da Federação e a configuração do espaço da autonomia municipal é razão suficiente para

¹¹⁶ State Immunity Act 1978, disponível em www.legislation.gov.uk/ukpga/1978/33

¹¹⁷ 3 “(1) A State is not immune as respects proceedings relating to (...) (b) an obligation of the State which by virtue of a contract (whether a commercial transaction or not) falls to be performed wholly or partly in the United Kingdom”.

sobrepôr qualquer normativa estrangeira para a delimitação da capacidade de legitimidade dos municípios.

Por fim, como destacado na própria decisão monocrática do Ministro Flávio Dino na ADPF 1.178, página 17, quaisquer leis, atos ou sentenças de outro país que ofenderem a soberania nacional não podem ser aplicados no país por força do Artigo 17 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Nesse sentido, lei estrangeira cuja aplicação implique restrição ao gozo da soberania, com impacto sobre a independência, igualdade e dignidade do Brasil, jamais poderia ser aplicada para dar validade a negócio jurídico manifestamente nulo em face do Direito brasileiro.

Portanto, avaliada *in abstracto* a eventual submissão do contrato a lei estrangeira, observa-se não haver qualquer suporte para o afastamento da nulidade claramente delineada em conformidade com o Direito brasileiro.

4.3 A nulidade dos contratos

São nulos de pleno direito os contratos mediante os quais municípios, sem participação da União, contratam serviços de representação judicial no exterior. Disso decorrem sua invalidade e sua ineficácia.

Tal nulidade, como visto, decorre dos seguintes aspectos:

- (a) Há incapacidade do município para renunciar à imunidade de jurisdição, pois apenas a República Federativa do Brasil, sujeito de Direito internacional, pode fazê-lo;

(b) Há ilegitimidade do município para renunciar à imunidade de jurisdição, pois apenas a União pode fazê-lo, dado o caráter de exclusividade do exercício da personalidade internacional constitucionalmente atribuído; e,

(c) É juridicamente impossível o objeto da representação judicial em cortes estrangeiras dos municípios brasileiros, componentes indissociáveis da República Federativa do Brasil, sem a devida participação desta, mediante renúncia expressa ou tácita à imunidade de que goza internacionalmente.

Observa-se haver a impossibilidade do negócio desde o berço. Desse modo, este jamais integra o campo jurídico, pois não chega a se converter em negócio válido, dada a insuficiência de requisitos extrínsecos: capacidade, idoneidade do objeto e legitimidade.

Seria bastante fácil para os municípios e os prestadores de serviços advocatícios envolvidos identificar as causas da inidoneidade e da ilicitude dos instrumentos que firmaram. Não obstante, a nulidade independe de seu conhecimento e consciência no momento da celebração,¹¹⁸ pois a violação de princípio jurídico implica, *per se*, a nulidade do negócio. Ainda mais grave por se tratar, no caso, de princípio nuclear, fundamento mesmo da República.

Não há espaço lógico ou moral para soluções mais brandas, como a anulabilidade ou a ineficácia pontual.

¹¹⁸ PONTES DE MIRANDA. *Tratado de Direito Privado: Parte Geral: negócios jurídicos*, T. IV. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 236: “A nulidade do negócio jurídico ilícito independe de a conhecerem os que o concluíram: o ilícito é ilícito, ainda que não o vejam os que manifestaram sua vontade.”

Lógico, pois ausentes os requisitos extrínsecos, necessária a nulidade. Moral em razão da centralidade da soberania, cuja expressão externa é essencial para a independência, igualdade e dignidade; direitos fundamentais do Brasil na Ordem internacional. Não se pode minimizar o efeito de eventual contorno evasivo de sua proteção constitucional, o exato tipo de pequena greta que se converte em rachadura capaz de comprometer a estrutura do edifício jurídico.

Importante ressaltar, ainda que não seja essencial para o caso em tela, ser impossível a ratificação de negócio jurídico nulo ao tempo de sua conclusão. De igual modo, a nulidade não pode ser revertida por circunstância posterior: nula a compra e a venda de substância estupefaciente proibida, ainda que venha a ser autorizada no futuro.¹¹⁹

Por conseguinte, deve ser negada qualquer eficácia a tais instrumentos no Direito brasileiro. Dada a patente ilicitude dos negócios pretendidos, porém, não se pode descartar a possível responsabilização dos entes públicos envolvidos nesses negócios e, solidariamente, daqueles agentes públicos e privados que contribuíram para a tentativa de sua criação.

5 Conclusões

A participação de municípios brasileiros como autores em processos judiciais no exterior necessita ser juridicamente analisada a partir de diferentes perspectivas jurídicas. Em particular, o estudo concertado do Direito

¹¹⁹ PONTES DE MIRANDA. *Tratado de Direito Privado: Parte Geral: negócios jurídicos*, T. IV. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 228, 254 e 299, *i.a.*

internacional, campo em que se configuram noções como a de independência e imunidade de jurisdição, com o Direito Constitucional é necessário para a integral compreensão da temática. Por outro lado, considerando a própria nulidade de contratos celebrados por municípios brasileiros para, sem qualquer suporte ou anuência da União, litigarem no exterior dependem da análise conjunta de fundamentos do Direito Civil, do Direito Constitucional e de Direito Internacional Privado.

Não se trata, portanto, de uma abordagem que possa ser resumida a um único ponto de vista. Em termos conceituais e dogmáticos, a própria avaliação constitucional de como o Brasil pode e deve defender os fundamentos da República depende da compreensão dos meandros da imunidade de jurisdição, sem a qual o país restaria vulnerável a qualquer tribunal estrangeiro. Por outro lado, a legítima proteção dos interesses municipais, necessariamente alinhados aos da República Federativa do Brasil, só se completa com a constatação da nulidade dos negócios jurídicos que tenham sido celebrados para a prestação de serviços no exterior que, em razão das características da autonomia municipal, são inidôneos.

Portanto, conforme o que se estudou e pelas razões acima aduzidas, resta claro o seguinte

- (a) Apenas a República Federativa do Brasil pode renunciar à imunidade de jurisdição;
- (b) Os municípios brasileiros, ainda que autônomos, não são titulares da soberania externa, nem têm capacidade de representação internacional da República;
- (c) Disso resulta a impossibilidade jurídica da submissão voluntária de município a jurisdições estrangeiras, exceto se mediante atuação conjunta da União –

constitucionalmente encarregada da representação internacional da República Federativa do Brasil;

(d) Por conseguinte, contratos firmados por municípios para serviços advocatícios estrangeiros que impliquem renúncia à imunidade soberana para submissão de causa a juiz alienígena são nulos em razão (i) da falta de capacidade do município, (ii) da falta de legitimação para o negócio e (iii) da impossibilidade jurídica do objeto.

(e) Isso independe da lei aplicável ou das regras estrangeiras sobre a prorrogação da jurisdição, pois se trata de matéria referente à soberania nacional e à ordem pública;

(f) Os contratos eventualmente firmados são nulos de pleno direito, não podendo produzir quaisquer efeitos pretendidos pelas partes.

À luz do Direito internacional e do Direito brasileiro, sobretudo em face da necessidade de defesa da soberania nacional, constitucionalmente protegida como fundamento da República Federativa do Brasil, é necessário concluir pela impossibilidade de, sem anuência da União, qualquer ente da Federação iniciar ou tomar parte de litígios no exterior.

Argumentos esgrimidos em sentido contrário são, além de juridicamente insustentáveis, contrários aos interesses nacionais fulcrados na Ordem constitucional brasileira. Isso porque ao abrir as portas para as aventuras municipais no exterior buscando, equivocadamente, razões de Direitos Humanos ou proteção ambiental como fundamento do afastamento da imunidade de jurisdição, deixam-nas igualmente abertas para as expedições predatórias de quaisquer piratas e corsários que pretendam litigar contra o Brasil em Londres, Nova Iorque, Singapura ou qualquer outro foro.

Referências

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. “A Federação no Brasil: Impasses e Perspectivas”. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares & SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.). *A Federação em Perspectiva: Ensaios Selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995, pp. 57-75.

ALESSI, Renato. *Principi di Diritto Amministrativo*. 4^a ed. 2 vols. Milano: Giuffrè, 1978.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991.

AZEVEDO, Antonio Junqueira de. *Negócio Jurídico e Declaração Negocial: Noções Gerais e Formação da Declaração Negocial*. São Paulo: edição do autor, 1986.

AZEVEDO, Antonio Junqueira de. “(Parecer) Responsabilidade Civil Ambiental. Reestruturação Societária do Grupo Integrado pela Sociedade Causadora de Dano. Obrigação Solidária do Causador Indireto do Prejuízo e do Controlador de Sociedade Anônima. Limites Objetivos dos Contratos de Garantia e de Transação. Competência Internacional e Conflito de Leis no Espaço. Prescrição na Responsabilidade Civil Ambiental e nas Ações de Regresso”. In: AZEVEDO, Antonio Junqueira de. *Novos Estudos e Pareceres de Direito Privado*. São Paulo: Saraiva, 2009, pp. 395-426.

BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Natureza Jurídica do Estado Federal*. reimpr. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 1948.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BENJAMIN, Antônio Hermann. “Responsabilidade Civil pelo Dano Ambiental”. In: MILARÉ, Êdis & MACHADO, Paulo Affonso Leme (orgs.). *Doutrinas Essenciais - Direito Ambiental*. São Paulo: RT, 2014, vol. 5, pp. 75-136 [reedição da publicação original: *Revista de Direito Ambiental*, vol. 9/5, janeiro/março de 1998, pp. 5-52].

BENJAMIN, Antônio Herman. “Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira”. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes & LEITE, José Rubens Morato (orgs.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, pp. 77-150.

BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

BESSONE, Darcy. *Do Contrato: Teoria Geral*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

BETTI, Emilio. *Teoría General del Negocio Jurídico*. Granada: Comares, 2000.

BIANCA, Massimo. *Diritto Civile*. 2ª ed. 8 vols. Milano: Giuffrè, 2000.

BODIN, Jean. *Les Six Livres de la République*. 6 vols. Paris: Fayard, 1986.

CAHIER, Philippe. *Changements et Continuité du Droit Internacional: Cours Général de Droit International Public. Recueil des Cours*. Academia de Direito Internacional da Haia, tomo 195, VI, 1985. pp. 9-374.

CAMPOS, Francisco. “Autonomia Municipal (Ideologia e Direito Constitucional)”. In: CAMPOS, Francisco. *Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956, vol. II, pp. 407-512.

CARRÉ DE MALBERG, Raymond. *Contribution à la Théorie Générale de l'État*. reimpr. 2 vols. Paris: CNRS, 1962.

CARVALHO, Délton Winter de. *Dano Ambiental Futuro: A Responsabilização Civil pelo Risco Ambiental*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

CASTRO, Paulo Pereira de. “A ‘Experiência Republicana’, 1831-1840”. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de (coord.). *História Geral da Civilização Brasileira*. 5ª ed. São Paulo: Difel, 1985, tomo II, vol. 4, pp. 9-67.

CAVALIERI Filho, Sérgio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini & DINAMARCO, Candido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

COMPARATO, Fábio Konder. *Muda Brasil! Uma Constituição para o Desenvolvimento Democrático*. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.

COUTURE, Eduardo J. *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*. reimpr. da 3ª ed. Buenos Aires: Depalma, 1993.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. São Paulo: Ática, 1986.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. *Ação Civil Pública e Meio Ambiente: Teoria Geral do Processo, Tutela Jurisdicional e Execução/Cumprimento*. São Paulo: Saraiva, 2009.

DEVEZA, Guilherme. “Política Tributária no Período Imperial”. In: HOLANDA, Sergio Buarque de (coord.). *História Geral da Civilização Brasileira*. 4ª ed. São Paulo: Difel, 1985, tomo II, vol. 6, pp. 60-84.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A Instrumentalidade do Processo*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

DÓRIA, A. de Sampaio. “Autonomia dos Municípios”. *Revista da Faculdade de Direito de São Paulo*, vol. 24, 1928, pp. 419-432.

EMERSON, Rupert. *State and Sovereignty in Modern Germany*. reimpr. Westport: Hyperion Press, 1979.

ENCINAR, José Juan González. *El Estado Unitario-Federal: La Autonomia como Principio Estructural del Estado*. Madrid: Tecnos, 1985.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*. 8ª ed. 2 vols. São Paulo: Globo, 1989.

FERRAZ Jr., Tercio Sampaio. “Normas Gerais e Competência Concorrente – Uma Exegese do Art. 24 da Constituição Federal”. *Revista Trimestral de Direito Público* n. 7, 1994, pp. 16-20.

FERREIRA, Pinto. “A Autonomia Política dos Municípios”. *Revista de Direito Público* n. 7, janeiro/março de 1969, pp. 157-167.

GIANNINI, Massimo Severo. “Autonomia (Saggio sui Concetti di Autonomia)”. In: GIANNINI, Massimo Severo. *Scritti*. Milano: Giuffrè, 2003, vol. 3, pp. 343-377.

GOMES, Orlando. *Obrigações*. 12^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

GOMES, Orlando. *Contratos*, 27^a ed. São Paulo: Gen, 2019.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James & JAY, John. *The Federalist Papers*. London/New York: Penguin Books, 1987.

HELLER, Hermann. Die Souveränität: Ein Beitrag zur Theorie des Staats- und Völkerrechts. In: HELLER, Hermann. *Gesammelte Schriften*. 2^a ed. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1992, vol. 2, pp. 31-202.

HELLER, Hermann. Staatslehre. In: HELLER, Hermann. *Gesammelte Schriften*. 2^a ed. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1992, vol. 3, pp. 79-406.

HESSE, Konrad. *Der Unitarische Bundesstaat*. Karlsruhe: Verlag C.F. Müller, 1962.

HESSE, Konrad. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. 20^a ed. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 1999.

HOLANDA, Sergio Buarque de. “A Herança Colonial - Sua Desagregação”. In: HOLANDA, Sergio Buarque de (coord.). *História Geral da Civilização Brasileira*. 6^a ed. São Paulo: Difel, 1985, tomo II, vol. 3, pp. 9-39.

HORTA, Raul Machado. “Problemas do Federalismo”. In: HORTA, Raul Machado (org.). *Perspectivas do Federalismo Brasileiro*. Belo Horizonte: Ed. Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1958, pp. 11-46.

HORTA, Raul Machado. *A Autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional Brasileiro*. Mimeo. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG (Tese de Cátedra), 1964.

JELLINEK, Georg. *Allgemeine Staatslehre*. reimpr. da 3^a ed. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1960.

JENNINGS, Robert & WATTS, Arthur. *Oppenheim's International Law*. 9^a ed. 2 vols. London: Longman, 1992.

KELSEN, Hans. *Allgemeine Staatslehre*. reimpr. Wien: Verlag der Österreichischen Staatsdruckerei, 1993.

KELSEN, Hans. “Die Lehre von der drei Gewalten oder Funktionen des Staates”. In: KLECATSKY, Hans; MARCIC, René & SCHAMBECK, Herbert (orgs.). *Die Wiener Rechtstheoretische Schule: Schriften von Hans Kelsen, Adolf Merkl, Alfred Verdross*. 2ª ed. Stuttgart/Wien: Franz Steiner Verlag/Verlag Österreich, 2010, vol. 2, pp. 1331-1359.

KRELL, Andreas Joachim. “Concretização do Dano Ambiental: Algumas Objeções à Teoria do Risco Integral”. *Revista de Informação Legislativa* n. 139, julho/setembro de 1998, pp. 23-37.

LABAND, Paul. *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*. reimpr. da 5ª ed. 5 vols. Goldbach: Keip Verlag, 1997.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto: O Município e o Regime Representativo no Brasil*. 6ª ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1993.

LEAL, Victor Nunes. “Alguns Problemas Municipais em face da Constituição”. In: INSTITUTO DE DIREITO PÚBLICO E CIÊNCIA POLÍTICA. *Estudos sobre a Constituição Brasileira*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1954, pp. 129-145.

LE FUR, Louis. *État Fédéral et Confédération d'États*. edição fac-similar de 1896. Paris: Éditions Panthéon-Assas, 2000.

LEITE, José Rubens Morato & AYALA, Patryck de Araújo. *Dano Ambiental: Do Individual ao Coletivo Extrapatrimonial - Teoria e Prática*. 7ª ed. São Paulo: RT, 2015.

LESSA, Renato. *A Invenção Republicana: Campos Sales, as Bases e a Decadência da Primeira República Brasileira*. São Paulo/Rio de Janeiro: Vértice/Ed. RT/IUPERJ, 1988.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos Materiais e Formais da Intervenção Federal no Brasil*. São Paulo: RT, 1994.

LIEBMAN, Enrico Tullio. *Manual de Direito Processual Civil*. 3ª ed. vol. I. São Paulo: Malheiros, 2005.

LLORENS, Eduardo L. *La Autonomía en la Integración Política: La Autonomía en el Estado Moderno; el Estatuto de Cataluña; Textos Parlamentarios y Legales*. 2ª ed. Madrid: Editorial Reus, 2008.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 16^a ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 21^a ed. São Paulo: Gen, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 9^a ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15^a ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELO, Marcos Bernardes de. *Teoria do Fato Jurídico: Plano da Existência*. 22^a ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira. “A Possibilidade de Renúncia à Imunidade de Jurisdição”. *Cadernos CEJ* n. 19 (Imunidade Soberana: O Estado Estrangeiro diante do Juiz Nacional). Brasília: Conselho da Justiça Federal (CEJ), 2000, pp. 18-26.

MENDES Junior, João. “As Idéas de Soberania, Autonomia e Federação”. *Revista da Faculdade de Direito de São Paulo*, vol. 20, 1912, pp. 247-261.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação Civil Pública e a Reparação do Dano ao Meio Ambiente*. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2002.

MORTATI, Costantino. *Istituzioni di Diritto Pubblico*. 9^a ed. 2 vols. Padova: CEDAM, 1976.

MOURA, Miguel de Azevedo. Imunidade do Estado. In: VICENTE, Dário Moura *et al.* (orgs.). *Enciclopédia Luso-Brasileira de Direito Internacional*. Alfragide: Dom Quixote, 2023, pp. 364-365.

MOUSKHELI, Michel. *Teoría Jurídica del Estado Federal*. Santiago: Ediciones Olejnik, 2019.

OPPENHEIM, Lassa. *International Law: A Treatise*. 3^a ed. 2 vols. London: Longman, Green and Co, 1920.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Responsabilidade Civil*. 9^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de Direito Privado - Parte Geral: Negócios Jurídicos*. tomos III e IV. São Paulo: RT, 2012

PORCHAT, Reynaldo. “Posição Jurídica dos Estados Federados perante o Estado Federal”. *Revista da Faculdade de Direito de São Paulo*, vol. 15, 1907, pp. 61-92.

ROMANO, Santi. *Principii di Diritto Costituzionale Generale*. 2ª ed. Milano: Giuffrè, 1947.

ROMANO, Santi. “Autonomia”. In: ROMANO, Santi. *Frammenti di un Dizionario Giuridico*. reimpr. Milano: Giuffrè, 1983, pp. 14-30.

ROVIRA, Enoch Alberti. *Federalismo y Cooperación en la Republica Federal Alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

SANTOS, Moacyr Amaral. *Primeiras Linhas de Direito Processual Civil*. 19ª ed. 2 vols. São Paulo: Saraiva, 1997.

SARLET, Ingo Wolfgang & FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Ambiental: Introdução, Fundamentos e Teoria Geral*. São Paulo: Saraiva, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang & FENSTERSEIFER, Tiago. *Princípios do Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2014.

SAVIGNY, Friedrich Karl von. *System des heutigen römischen Rechts*. tomo. III. Berlin: Veit und Comp., 1840.

SCHREIBER, Anderson. “Novas Tendências da Responsabilidade Civil Brasileira”. *Revista Trimestral de Direito Civil*, vol. 22, abril/junho de 2005, pp. 45-69.

SICA, Vincenzo. *Contributo alla Teoria della Autonomia Costituzionale*. Napoli: Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, 1951.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SMEND, Rudolf. Verfassung und Verfassungsrecht. In: SMEND, Rudolf. *Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze*. 3ª ed. Berlin: Duncker & Humblot, 1994, pp. 119-276.

SOARES, Guido F. S. *Curso de Direito Internacional Público*. vol. 1. São Paulo: Atlas, 2002.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)*. 3ª ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1990.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade Civil Ambiental: As Dimensões do Dano Ambiental no Direito Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004.

TEPEDINO, Gustavo. “Notas sobre o Nexo de Causalidade”. *Revista Trimestral de Direito Civil*, vol. 6, abril/junho de 2001, pp. 3-19.

TOCQUEVILLE, Alexis de. De la Démocratie en Amérique. In: TOCQUEVILLE, Alexis de. *Oeuvres*. reimpr. Paris: Gallimard, 2001, vol. 2, pp. 1-900.

TRIEPEL, Heinrich. *Völkerrecht und Landesrecht*. reimpr. Aalen: Scientia Verlag, 1958.

VERDROSS, Alfred. *Völkerrecht*. 3ª ed. Berlin: Springer, 1955.

WHEARE, Kenneth C. *Federal Government*. London/New York: Oxford University Press/Royal Institute of International Affairs, 1947.

Sobre os Autores

Gilberto Bercovici

Professor Titular de Direito Econômico e Economia Política da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Nove de Julho (UNINOVE). Doutor em Direito do Estado e Livre-Docente em Direito Econômico pela Universidade de São Paulo.

José Augusto Fontoura Costa

Professor Titular de Direito do Comércio Internacional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Professor do Programa de Pós-Graduação profissional em Direito da Universidade CEUMA. Professor da Faculdade de Direito de Sorocaba. Doutor e Livre-Docente em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo. Bolsista de produtividade do CNPq.

É com imensa alegria que o Instituto Brasileiro de Direito Econômico e Políticas Sociais (IBDEPS) anuncia a publicação deste volume, que representa uma contribuição original para o pensamento jurídico e político nacional. Trata-se da reunião, em um só compêndio, de dois ensaios fundamentais que, em profícuo diálogo, diante de um mesmo problema, dissecam os temas da soberania nacional e da imunidade de jurisdição, de modo a oferecer respostas complementares de importância estratégica para o nosso país.

Gilberto Bercovici, Professor Titular de Direito Econômico e Economia Política da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP) contribui com o ensaio "Federalismo, Soberania e Relações Exteriores" e José Augusto Fontoura Costa, Professor Titular de Direito do Comércio Internacional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP) com o "Imunidade de jurisdição, autonomia municipal e nulidade de contratos de prestação de serviços". São estudos fundamentais para compreender a importância da imunidade de jurisdição para a proteção da soberania e as cautelas exigidas do Brasil.

Ao reunir em um único volume esses dois estudos jurídicos, formulados por pensadores de tamanha magnitude, o IBDEPS não apenas celebra a excelência intelectual de seus colaboradores, mas oferece à comunidade acadêmica, aos operadores do Direito, aos formuladores de políticas públicas e à sociedade civil uma ferramenta de trabalho e reflexão de valor inestimável. Os estudos, que se leem em conjunto, formam um panorama robusto e atual sobre as garantias necessárias para a afirmação do Brasil no concerto das nações.

(Daniel Santos Garroux)

IODA
INSTITUTO OBSERVATÓRIO
DO DIREITO AUTORAL

ISBN 978-65-85149-25-9



9 786585 149259