

LEGITIMIDADE DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS PARA LITIGAR COMO AUTORES EM AÇÕES PRIVADAS AJUIZADAS EM FOROS ESTRANGEIROS

Valerio de Oliveira Mazzuoli*

Resumo: O parecer comprova a possibilidade de municípios brasileiros ajuizarem ações em tribunais estrangeiros para o fim de ressarcimento de prejuízos causados em seus territórios por atos de empresas estrangeiras. O parecer conclui ser possível o ajuizamento, *spono próprio*, dos municípios de ações em foros de Estados estrangeiros sem necessidade de representação da União Federal ou do Senado Federal, por se tratar de questões privadas municipais afetas ao *jure gestionis*.

Palavras-chave: Municípios. Litígios privados. Tribunais estrangeiros. Soberania nacional. Autonomia municipal.

Sumário: Parecer. Quanto ao quesito nº 1. Aplica-se a teoria da imunidade de jurisdição aos entes municipais que pretendem ajuizar ações contra entidades privadas estrangeiras perante o Poder Judiciário de Estado estrangeiro? Quanto ao quesito nº 2. Há necessidade de representação da União Federal para que um Município brasileiro ajuíze ação perante o Poder Judiciário de Estado estrangeiro? Quanto ao quesito nº 3. O ajuizamento de ações no exterior por Municípios brasileiros caracteriza-se como operações externas de natureza financeira, a que alude o Artigo 52, V, da Constituição Federal? Quanto ao quesito nº 4. Viola a soberania brasileira o fato de Municípios brasileiros

* Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso – UFMT. Doutor *summa cum laude* em Direito Internacional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Mestre em Direito pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP, *campus* de Franca. Professor convidado nos cursos de pós-graduação da UFRGS, UEL e PUC-SP. Membro efetivo da Sociedade Brasileira de Direito Internacional (SBDI) e da Associação Brasileira de Constitucionalistas Democratas (ABCD). Advogado e Consultor Jurídico. *E-mail:* valerio_mazzuoli@hotmail.com

litigarem perante o Poder Judiciário de Estado estrangeiro contra empresas privadas estrangeiras? Quanto ao quesito nº 5. Quais os potenciais efeitos de uma decisão do STF ordenando que os Municípios suspendam os processos que atualmente tramitam nas cortes da Inglaterra e País de Gales, em que a jurisdição dessas cortes já foi confirmada? Considerações finais. Referências.

Legitimacy of brazilian municipalities to litigate as plaintiffs in private actions filed in foreign courts

Abstract: The opinion proves the possibility of Brazilian municipalities filing lawsuits in foreign courts in order to compensate for losses caused in their territories by acts of foreign companies. The opinion concludes that it is possible for municipalities to file lawsuits in forums of foreign States without the need for representation from the Federal Union or the Federal Senate, as these are private municipal issues related to *jure gestionis*.

Keywords: Municipalities. Private litigation. Foreign courts. National sovereignty. Municipal autonomy.

Summary: Opinion. Regarding question no. 1. Does the theory of immunity from jurisdiction apply to municipalities that intend to file lawsuits against foreign private entities before the Judiciary of a foreign State? Regarding question no. 2. Is it necessary for the Federal Union to be represented for a Brazilian Municipality to file a lawsuit before the Judiciary of a foreign State? Regarding question no. 3. Is the filing of lawsuits abroad by Brazilian Municipalities characterized as external transactions of a financial nature, as referred to in Article 52, V, of the Federal Constitution? Regarding question no. 4. Does it violate Brazilian sovereignty for Brazilian Municipalities to litigate before the Judiciary of a foreign State against foreign private companies? Regarding question no. 5. What are the potential effects of a decision by the Supreme Federal Court ordering Municipalities to suspend proceedings currently being processed in the courts of England and Wales, where the jurisdiction of these courts has already been confirmed? Final considerations. References.

Parecer

1. Honra-me o Consórcio Público de Defesa e Revitalização do Rio Doce – CORIDOCE (doravante, “Consulente”) com pedido de consulta para o fim de ver esclarecida a possibilidade jurídica de Municípios brasileiros ajuizarem ações contra empresas privadas estrangeiras perante tribunais estrangeiros, como meio de se recomporem financeiramente pelos gravíssimos prejuízos socioambientais sofridos por atos dessas empresas em seus territórios.

2. Narra o Consulente que o Instituto Brasileiro de Mineração (“IBRAM”) ajuizou perante o Supremo Tribunal Federal (“STF”) a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (“ADPF”) nº 1178, com o fim de impedir que Municípios brasileiros litiguem, *sponte sua*, perante cortes estrangeiras na defesa de seus interesses particulares, por entender violados os preceitos da Constituição Federal de 1988 que regem, *inter alia*, a soberania nacional, o pacto federativo, a organização e as competências atribuídas ao Poder Judiciário brasileiro e as regras e os princípios que norteiam a atuação da Administração Pública, sobretudo a municipal.

3. Informa o Consultente que dezenas de Municípios brasileiros dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo contrataram escritórios de advocacia em países estrangeiros e ajuizaram ações na Inglaterra, Holanda, Alemanha e Estados Unidos, para o fim de serem indenizados pelos trágicos e irremediáveis danos socioambientais causados em razão do rompimento das barragens de Mariana e Brumadinho, no Estado de Minas Gerais, nos anos de 2015 e 2019, respectivamente.

4. Para o fim de esclarecer o tema perante o STF, por meio de atuação como *amicus curiae*, formula-me o Consultente os seguintes quesitos, que pretende ver respondidos:

- Aplica-se a teoria da imunidade de jurisdição aos entes municipais que pretendem ajuizar ações contra entidades privadas estrangeiras perante o Poder Judiciário de Estado estrangeiro?
- Há necessidade de representação da União Federal para que um Município brasileiro ajuíze ação perante o Poder Judiciário de Estado estrangeiro?
- O ajuizamento de ações no exterior por Municípios brasileiros caracteriza-se como operações externas de natureza financeira, a que alude o Artigo 52, V, da Constituição Federal?
- Viola a soberania brasileira o fato de Municípios brasileiros litigarem perante o Poder Judiciário de Estado estrangeiro contra empresas privadas estrangeiras?
- Quais os potenciais efeitos de uma decisão do STF ordenando que os Municípios suspendam os processos que atualmente tramitam nas cortes da Inglaterra e País de Gales, em que a jurisdição dessas cortes já foi confirmada?

5. Nas páginas que seguem, passarei à análise jurídica de todos os quesitos formulados, para o fim de respondê-los separadamente e com fundamento nas normas jurídicas brasileiras atualmente em vigor, nas regras conhecidas do Direito Internacional Público e do Direito Internacional Privado, bem assim na melhor doutrina e, também, na jurisprudência nacional e das cortes internacionais, em especial da Corte Internacional de Justiça (“CIJ”).

Quanto ao quesito nº 1

Aplica-se a teoria da imunidade de jurisdição aos entes municipais que pretendem ajuizar ações contra entidades privadas estrangeiras perante o Poder Judiciário de Estado estrangeiro?

6. A imunidade de jurisdição do Estado é medida destinada a impedir que entes estatais sejam demandados, processados e condenados perante a jurisdi-

ção civil ou administrativa de Estado estrangeiro, como exceção ao princípio da aplicabilidade geral da lei processual no território do Estado, segundo a conhecida regra costumeira *par in parem non habet iudicium*, é dizer, segundo a qual *entre iguais não há jurisdição*.¹

7. A imunidade de jurisdição é, portanto, um *benefício* do Estado, que o protege de ações intentadas contra si perante instâncias (judiciais ou administrativas) estrangeiras, dada a igualdade jurídica que todos os Estados têm perante a ordem internacional e o respeito mútuo que devem ter uns em relação aos outros.

8. Referida teoria não se aplica, evidentemente, para o caso de entes nacionais que demandam, no exterior, questões privadas relativas a seus legítimos interesses, agindo em seu *absoluto favor*, a título de gestão de interesses particulares, não sendo o caso de *submissão* do ente nacional à ação proposta por outro Estado soberano em relação a si, perante o Poder Judiciário de Estado estrangeiro.

9. Nesse sentido, como bem anotou Guido Fernando Silva Soares, as imunidades de jurisdição são “concebidas como situações privilegiadas, cuja finalidade seria *não impedir o exercício de uma função ou de um serviço*, em favor de representantes de Estados estrangeiros” [grifo nosso].² Isto é, conforme a melhor doutrina, as imunidades de jurisdição devem ser utilizadas sempre *em favor* do ente interessado, jamais em seu desfavor e, ainda mais, para embaraçar o exercício de um direito particular seu.

10. O autor da ADPF 1178 junta à sua inicial parecer de Nadia de Araujo, que, dentre outros argumentos, aduz “*que o ato de buscar reparação em foro estrangeiro não pode ser adotado por ente federativo em nome próprio, porquanto representa renúncia à prerrogativa da imunidade de jurisdição, de titularidade do Estado soberano*”.³ Sobre a imunidade de jurisdição, a mesma parecerista continua afirmando que: “*Contudo, ainda que possível a renúncia, convém notar que a prerrogativa da imunidade decorre da soberania. Portanto, a decisão de afastá-la em um caso concreto deve ser tomada pelo seu titular que, exercendo soberania, dela pode dispor: o Estado. Uma tal decisão deve, ainda, ser necessariamente manifestada pela pessoa jurídica de direito interno a qual tenha sido atribuída competência para representar o Estado no exterior. No caso do Brasil, essa pessoa é a União*”.⁴

¹ A propósito, cf. SOARES, Guido Fernando Silva. *Das imunidades de jurisdição e de execução*. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 1-3.

² SOARES, Guido Fernando Silva. *Órgãos dos Estados nas relações internacionais: formas da diplomacia e as imunidades*. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 198.

³ Parecer de Nadia de Araujo, p. 24.

⁴ Idem, p. 26.

11. O autor da ADPF também junta aos autos parecer, no mesmo sentido, de Ellen Gracie Northfleet, para quem “[o]s Municípios brasileiros, enquanto entes parciais, possuem autonomia, mas não soberania, de modo que, na ordem jurídica internacional, somente a União poderia, em representação da República Federativa do Brasil, renunciar parcela da soberania nacional sujeitando-se ao Poder Judiciário de um outro Estado soberano”, complementando que “[a]o optarem por se submeter à jurisdição estrangeira, os Municípios usurpam competência privativa da União (arts. 21, I e 84, VII da CF) e abdicam, sem autorização constitucional, da garantia da imunidade de jurisdição”.⁵

12. Por derradeiro, o autor da ADPF junta aos autos terceiro parecer, de autoria de Daniel Sarmento, também alinhado aos pareceres de Nadia de Araujo e Ellen Gracie Northfleet, em que defende que “[o]s entes subnacionais, embora se beneficiem da imunidade por serem parte indissolúvel da Federação, jamais podem renunciar a ela, porque sequer detêm personalidade jurídica de direito internacional”, concluindo que “quando ajuízam ações em foro estrangeiro, os municípios iniciam uma relação internacional, na qual se submetem voluntariamente à soberania de outro país, renunciando de modo indevido à imunidade de jurisdição titularizada pelo Estado Federal como um todo, e que só pode ser objeto de abdicação pela União Federal, nos casos em que esta for admissível”.⁶

13. Inicialmente, destaca-se ser conhecida a tese de que os Estados-federados, o Distrito Federal e os Municípios não detêm personalidade jurídica de Direito Internacional Público, por serem subordinados à autoridade central representada pela União, que manifesta a voz do Estado em nome da República Federativa do Brasil nas relações exteriores do País.⁷ Por essa razão, somente a União pode, *inter alia*, manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais (CF, art. 21, I), declarar a guerra e celebrar a paz (CF, art. 21, II) e assegurar a defesa nacional (CF, art. 21, III).

14. Tecnicamente, no entanto, sequer a União detém personalidade jurídica de Direito Internacional Público, pois ela apenas *representa* o Estado brasileiro no plano exterior, nas estritas questões autorizadas pelo art. 21 da Constituição Federal. A falta de personalidade jurídica da União no âmbito do Direito Internacional Público resta muito clara, *v.g.*, no que tange à celebração de tra-

⁵ Parecer de Ellen Gracie Northfleet, p. 10.

⁶ Parecer de Daniel Sarmento, p. 45-46.

⁷ A propósito, *v. REZEK, José Francisco. Direito internacional público: curso elementar*. 14 ed. rev., aum. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 217, para quem: “Estados federados [aqui se incluem o Distrito Federal e os Municípios], exatamente por admitirem sua subordinação a uma autoridade e a uma ordem jurídica centrais, não têm personalidade jurídica de direito internacional público, faltando-lhes, assim, capacidade para exprimir voz e vontade próprias na cena internacional”.

tados internacionais, que são acordos firmados com outros sujeitos de Direito das Gentes pela República Federativa do Brasil, é dizer, pelo *Estado brasileiro* na sua condição de pessoa jurídica de Direito Internacional, e não pela União.⁸

15. Daí, em termos técnicos, ser a República Federativa do Brasil, ou seja, o Estado brasileiro, e não a União – que é, assim como os Estados-federados, o Distrito Federal e os Municípios, apenas *um* dos componentes da República – que guarda personalidade jurídica de Direito das Gentes e, portanto, pode celebrar tratados internacionais com outras potências estrangeiras.

16. É exatamente por esse motivo, *v.g.*, que os tratados em matéria tributária podem isentar tributos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, não podendo fazê-lo a União, à luz da regra constitucional segundo a qual é vedado à União “instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios” (CF, art. 151, III).⁹

17. Nesse exato sentido, em 16 de agosto de 2007, por unanimidade, o Plenário do STF decidiu pelo acerto dessa tese e deu provimento ao *RE 229.096/RS*, em que a Central Riograndense de Agroinsumos Ltda. questionava acórdão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul – TJRS que considerou que a Constituição Federal não previu isenção de ICMS para mercadorias importadas de países que compõem o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT).

18. O Ministro Sepúlveda Pertence, acompanhado por todos os demais Ministros presentes à sessão, votou no mesmo sentido do Relator originário, Ministro Ilmar Galvão, defendendo a tese de que o *Estado Federal* não deve ser confundido com a ordem parcial do que se denomina *União*, deixando claro que é o Estado Federal *total* – ou seja, a República Federativa do Brasil – que mantém relações internacionais com Estados estrangeiros e, por isso, pode estabelecer isenções de tributos não apenas federais, senão também estaduais, distritais e municipais.¹⁰

19. Daí se vê que a manutenção de relações internacionais do Estado brasileiro está afeta, no Direito pátrio, à República Federativa do Brasil, que tem apenas a *representação* da União nas matérias elencadas pelo art. 21 da Constituição Federal, nas quais não se incluem, *v.g.*, outras questões importantíssimas da vida internacional do Estado, como a celebração de tratados internacionais.

20. Assim, a representação da União relativamente às questões internacionais da República Federativa do Brasil encontra campo *limitado* de atuação, nos termos estritos do que prevê a Constituição Federal no art. 21, não se en-

⁸ Para detalhes sobre a processualística de celebração de tratados no Brasil, *v.* MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Direito dos tratados*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 417-463.

⁹ Sobre as isenções de tributos estaduais e municipais pela via dos tratados, *v.* MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 15. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 338-348.

¹⁰ STF, *RE 229.096/RS*, Rel. originário Min. Ilmar Galvão, julg. 16 de agosto de 2007.

contrando ali qualquer inciso que atribua ao ente central o direito exclusivo de representar Municípios em ações judiciais estrangeiras de natureza privada, sem quaisquer liames com questões afetas à soberania brasileira, como, v.g., seriam a manutenção de relações com Estados estrangeiros, a declaração de guerra, a celebração da paz ou a participação em organizações internacionais.

21. No caso que ora nos ocupa, resta claro que o ajuizamento de ações em foros estrangeiros pelos Municípios não é ato afeto às relações exteriores do Brasil e, portanto, sequer se cogita do fato de não terem os Municípios personalidade jurídica de Direito Internacional Público, não sendo, em consequência, correto o entendimento de que os atos dessa natureza, levados a cabo pelas municipalidades, seriam atos atinentes às “relações internacionais” do Estado brasileiro, motivo pelo qual também não se cogita de “renúncia” às imunidades do Estado, pela absoluta incoerência que esse raciocínio apresenta.

22. Se estivessem os Municípios pátrios sendo demandados – como *réus*, portanto, e não como *autores* – no exterior por ato de potência estrangeira, neste caso seriam beneficiários das imunidades da República Federativa do Brasil, para fim de não se verem condenados perante jurisdição estranha à brasileira; aqui, as imunidades operariam como de costume, para o fim de proteger o ente nacional de investidas não autorizadas pela regra *par in parem*. Ao revés, as ações privadas propostas por Municípios perante a jurisdição estrangeira, contra empresas privadas estrangeiras, não induzem à manutenção de relações internacionais em nome da República Federativa do Brasil e, portanto, afastam o cabimento de “renúncia” à eventual imunidade.

23. Perceba-se que os pareceristas contratados pelo autor da ADPF 1178 estão a confundir princípios e normas do Direito Internacional Público que não comportam qualquer aplicação a este caso concreto, primeiro, pelo fato de o ajuizamento de ações no exterior não representar a manutenção de “relações internacionais” em nome da República Federativa do Brasil ou qualquer tipo de paradiplomacia municipal, e, segundo, porque a imunidade de jurisdição do Estado – caso pudesse vir a ser aplicada à hipótese, o que não é cabível – não haveria jamais de servir para impedir a ação de entes federativos brasileiros na busca de seus interesses particulares em foros estrangeiros, em litígios contra pessoas jurídicas também de direito privado estrangeiras.

24. As teses expostas na inicial da ADPF e nos pareceres que a acompanham, nota-se, não assimilaram que a imunidade de jurisdição do Estado é medida de *proteção* da soberania brasileira contra ações de *outro* Estado estrangeiro no exercício de seu *jus imperii*, não podendo servir para embaraçar atos de entidades do Estado que atuam *em seu próprio favor* no exterior, contra pessoas jurídicas de direito privado estrangeiras, sem qualquer liame estatal ou prática de atos *jus imperii* no Estado estrangeiro.

25. Note-se que ambos os pareceres acima expostos raciocinam, equivo-cadamente, da seguinte forma: a União, no afã de representar os Municípios no exterior, em ações privadas em foros estrangeiros, deveria renunciar à imunidade de jurisdição do Estado para poder agir em representação aos Municípios, dado que a imunidade do Estado impediria as municipalidades de vindicar seus legítimos direitos no exterior.

26. No entanto, ali não se leva em conta que o argumento é incongruente com a finalidade da própria imunidade de jurisdição, que representa medida de *proteção* contra ações de *outro* poder soberano em relação ao Brasil ou aos seus entes federativos, jamais impeditivo do direito de ação e do acesso à Justiça em causas de interesses particulares desses mesmos entes, sem qualquer liame estatal *jus imperii*.

27. Fosse, no entanto, levado a cabo o raciocínio pretendido pelo autor da ADPF 1178, no sentido de que seria necessária a renúncia à imunidade do Estado, em nome dos Municípios, para que estes pudessem atuar perante jurisdições estrangeiras, certo é que, *de facto*, já se teria operado a renúncia tácita da União neste caso, dado o silêncio (até o presente momento) do poder central brasileiro relativamente às conhecidas ações que correm no estrangeiro, ajuizadas por Municípios brasileiros com fins indenizatórios.

28. Ora, a verdade é que não há *inversão* da regra da imunidade jurisdicional do Estado para *prejudicar* direitos de entes autônomos integrantes da Nação brasileira, como é o caso dos Municípios, dado ser a regra *par in parem* utilizável apenas para impedir que uma potência estrangeira demande o Brasil sob sua jurisdição, não para embaraçar o direito de ação e de acesso à Justiça de entes subnacionais brasileiros que buscam no exterior ser legitimamente indenizados por danos causados em seus territórios por atos de responsabilidade de empresas privadas estrangeiras, como foi o caso do rompimento das bargagens de Mariana e Brumadinho.

29. Daí a opinião correta da doutrina no sentido de que as imunidades de jurisdição “operam como um limite *de caráter negativo* [jamais *positivo*, é dizer, em *desfavor* do ente interessado] à fixação da jurisdição do Estado, na medida em que estabelecem hipóteses nas quais está excluída a ação dos tribunais estatais estrangeiros” [grifo nosso].¹¹

30. Seria, de fato, um contrassenso utilizar-se da regra da imunidade de jurisdição “às avessas” para impedir que Municípios brasileiros litiguem no estrangeiro na defesa de seus interesses privados, o que também se aplicaria a to-

¹¹ MARQUES, Sergio André Laclau Sarmento. *A jurisdição internacional dos tribunais brasileiros*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 51.

dos os demais atos de entes subnacionais – como os Estados-federados e o Distrito Federal – nas questões que empreendem junto a soberanias estrangeiras, sobretudo em matéria de cooperação internacional.

31. Nesse sentido, como também anota a doutrina, tem sido crescente, *v.g.*, a quantidade de convênios de cooperação técnica entre Municípios e Estados-federados brasileiros e contrapartes estatais estrangeiras para implementar políticas públicas de proteção ambiental tendo por base tratados ou documentos internacionais – como o Protocolo de Kyoto (1997), em relação ao aquecimento global, ou a *Agenda 21*, em relação ao desenvolvimento sustentável.¹²

32. Em outros âmbitos, a atuação internacional dos Municípios também tem avançado crescentemente, como demonstra a Confederação Nacional de Municípios (“CNM”): em 2016, dez Municípios pequenos dos Estados do Rio Grande do Norte e de Pernambuco celebraram as conquistas alcançadas pela implementação do projeto *Municípios Seguros e Livres da Violência contra as Mulheres*, entre elas a aprovação de Leis Municipais pela Não Violência contra as Mulheres em quatro deles, iniciativa possível graças à cooperação firmada entre a CNM e a União Europeia; o Município de Livramento, no Rio Grande do Sul, articulou com a cidade vizinha de Riviera, no Uruguai, para buscar soluções comuns; a cidade do Rio de Janeiro recebeu os Jogos Olímpicos de 2016, atraindo milhares de turistas e olhares a distância de pessoas de todo o mundo; o Município de Monteiro Lobato, em São Paulo, foi apresentar seu projeto *Gestão Eficaz* no Congresso de Cidades Inteligentes no México, demonstrando o quanto o conceito que se fala mundo afora de *smart cities* pode ser aplicado de forma transversal em um Município de 5 mil habitantes e gerar resultados concretos; o Município de Comodoro, no Estado de Mato Grosso, demonstrou a importância de participar no diálogo com sua população para contribuir com a Nova Agenda Urbana Internacional.¹³

¹² RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. Relações internacionais federativas no Brasil. Dados. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 1,020, 2008.

¹³ Confederação Nacional de Municípios – CNM. *Atuação internacional de municípios: cooperação e implementação de políticas públicas*. Brasília: CNM, 2016, p. 13. Nesse exato sentido, Tullo Vigevani acrescenta que: “Alguns estados brasileiros têm centros de comércio no exterior, como o escritório do estado de Pernambuco em Lisboa; outros recebem representações de unidades federativas ou regionais de outros países, como é o caso da representação da província Argentina de Entre Rios em Porto Alegre. Todos os governadores brasileiros e muitos prefeitos, assim como secretários de Estado, secretários municipais, dirigentes de empresas públicas estaduais e municipais têm realizado missões no exterior, na área do Mercosul e em países de todos os continentes. Um razoável número de governos estaduais, assim como prefeituras maiores e mesmo médias, criaram secretarias específicas para as relações internacionais, com uma preocupação em comum, evidenciada desde os anos de 1980, a saber, incentivar o comércio exterior, a busca de investimentos, o turismo” (VIGEVAANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: Estados e municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 62, p. 134, out. 2006.

33. Todos esses exemplos refletem a profícua participação de Municípios brasileiros no plano internacional, com agendas das mais diversas para o fim de auxiliar tais entes subnacionais em seu desiderato de crescimento e desenvolvimento. Ambos não alcançam ou atingem as relações internacionais da República Federativa do Brasil, não usurpando quaisquer competências da União.

34. Em razão disso, é firme a doutrina no sentido de não haver imunidade de jurisdição para atos alheios à estatalidade praticados no âmbito de interesses privados de entes subnacionais, como é o caso, *v.g.*, do ajuizamento de ações no exterior para fins recompensatórios por parte de Municípios brasileiros, pois, como bem anotou Guido Fernando Silva Soares, “tem razão o Instituto de Direito Internacional ao sustentar que *os atos privados de um Estado devem estar sujeitos à jurisdição do país em que se realizam*” [grifo nosso].¹⁴

35. Não se trata, aqui, portanto, de atos representativos da soberania brasileira no exterior, tampouco atos de usurpação das competências da União em matéria de Direito Internacional Público, não sendo o caso de ingerência dos Municípios na capacidade da União de representar a República Federativa do Brasil no âmbito das relações internacionais do Estado brasileiro, pelo simples fato de que o ajuizamento de ações no exterior por parte dos Municípios não representa a manutenção de “relações internacionais” da República Federativa do Brasil, que, repita-se, estão afetas à declaração de guerra, à celebração da paz, à nomeação ou recebimento de representantes diplomáticos, à celebração de tratados, à participação em organizações internacionais etc.

36. As imunidades à jurisdição do Estado teriam lugar se fossem os Municípios brasileiros *réus* em ações movidas por outrem em jurisdições estrangeiras, não, evidentemente, quando agem na qualidade de *autores* em ações contra pessoas jurídicas de direito privado estrangeiras, caso em que o Poder Judiciário estrangeiro (*v.g.*, do Reino Unido ou do País de Gales) guarda completa legitimidade decisória, impondo lícitamente às partes o seu *decisum* no caso concreto. Daí o acerto da doutrina de Vera Maria Barrera Jatahy, para quem “[o] princípio da imunidade de jurisdição é aquele segundo o qual esta deixa de ser exercida em razão da qualidade *do réu*” [grifo nosso].¹⁵

37. Deve-se, portanto, bem compreender o tema da imunidade de jurisdição do Estado no Direito Internacional Público, à luz das normas internacionais que regulam a matéria, que são, respectivamente, a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, de 1961, e a Convenção de Viena sobre Relações Consulares, de 1963.

¹⁴ SOARES, Guido Fernando Silva. *Das imunidades de jurisdição e de execução*. Rio de Janeiro: Forense, 1984. p. 159.

¹⁵ JATAHY, Vera Maria Barrera. *Do conflito de jurisdições: a competência internacional da justiça brasileira*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 27.

38. Primeiramente, destaque-se que tanto a Convenção de 1961 quanto a de 1963 não disciplinaram, em quaisquer dispositivos, a imunidade jurisdicional do *próprio Estado* – na sua condição de pessoa jurídica de direito público externo – ou de seus entes internos à jurisdição (civil) de outro Estado, tendo deixado para o costume internacional (com o apoio da doutrina e da jurisprudência) a regulação da matéria através dos anos.

39. O que as Convenções de 1961 e 1963 versaram – além, evidentemente, das imunidades dos *agentes* diplomáticos ou consulares – foi apenas a inviolabilidade e a isenção fiscal de certos *bens* pertencentes ao Estado credenciado, não da imunidade do Estado mesmo; apesar disso, ainda que se aceite a imunidade do Estado como decorrência da norma costumeira que determina a abstenção do exercício do poder de um Estado sobre outro contra a sua vontade, tem-se a conhecida exceção das hipóteses dos *acta jure gestionis*. *Tais exceções possibilitam a participação de entes nacionais perante a jurisdição estrangeira em casos não afetos às relações exteriores do Estado, é dizer, não atinentes às relações diplomáticas do Brasil, situando-se no espectro privado da atuação estrangeira do respectivo ente, tal como agiria um particular em situação congênere.*

40. Nesse sentido, é pacífico o entendimento de que as imunidades de jurisdição devem obedecer à distinção entre “atos de império” (*acta jure imperii*) e “atos de gestão” (*acta jure gestionis*), sendo os primeiros aqueles que o Estado pratica no exercício de seu poder soberano, e os segundos, os realizados pelo Estado em condição de igualdade com os particulares. É dizer, enquanto aqueles são atos de soberania, estes últimos são atos de direitos e interesses privados, a exemplo de quando age o Estado na qualidade de comprador ou de vendedor (num contrato comum de compra e venda), em que não se faz presente qualquer questão de índole *soberana*.

41. *Nesse sentido, frise-se que o STF já limitou a teoria da imunidade de jurisdição para causas trabalhistas, como decidido no conhecido acórdão do Caso Genny, contra a Embaixada da República Democrática Alemã, em que assentada a tese de que “[n]ão há imunidade de jurisdição para o Estado estrangeiro, em causa de natureza trabalhista”, a qual “deve ser processada e julgada pela Justiça do Trabalho”.*¹⁶

42. *Tal significa que a teoria da imunidade de jurisdição, mesmo que fosse aplicada ao caso ora em exame, o que não ocorre, ainda assim encontraria limitações na jurisprudência pacífica do STF, que a exclui para os casos alheios às relações propriamente interestatais. Desse modo, tem-se que, em primeiro plano, não é cabível falar em imunidade para atos privados de entes subna-*

¹⁶ STF, Apelação Cível nº 9.696-3/SP, Tribunal Pleno, jul. 31 de maio de 1989.

cionais alheios ao âmbito das relações diplomáticas do Brasil e das questões propriamente de Estado; e, de modo secundário, mesmo que tal não fosse aceito, há jurisprudência firme do STF no sentido de excluir a hipótese da imunidade para atos meramente *jure gestionis*.

43. Portanto, além de não se poder aplicar a teoria da imunidade de jurisdição “às avessas” contra interesses de pessoas jurídicas de direito público interno brasileiras, impedindo-as de litigar no estrangeiro em favor de seus interesses particulares, também a teoria resta inaplicável a todos os demais casos *jure gestionis*, dado não se tratar de temas afetos à soberania do Estado brasileiro, senão de atos de gestão dos entes federativos na sua conformação corrente.

44. Pontes de Miranda, corretamente, bem lecionou no sentido de não se poder falar em “renúncia” à imunidade de jurisdição relativamente aos atos de gestão, pois só pode haver verdadeira renúncia quando for de império o ato de que se trata, aduzindo que “[a] teoria que marca limite à imunidade jurisdicional quando o Estado procede, no campo de outro Estado, como titular de direito privado desse Estado, é a verdadeira, posto que se tenha de reconhecer que não há, aí, rigorosamente, exceção, porque só se falou de imunidade do Estado como tal”.¹⁷

45. Portanto, ademais de contarem os Municípios com legitimidade para litigar perante foros estrangeiros, certo é que sua atuação se enquadra no conceito de atos de gestão e não de atos de império, dado que a um particular também é permitido o direito de litigar perante tribunais de outros países,¹⁸ não se podendo impedir, assim, os Municípios de atuarem da mesma forma na perseguição das indenizações pretendidas pelos graves prejuízos socioambientais causados em seus territórios por atos de empresas estrangeiras, razão pela qual também não se cogita de qualquer “renúncia” à imunidade do Estado em casos tais.

46. A teoria da imunidade de jurisdição é somente aplicável – no seu aspecto *jus imperii* – no que tange ao ajuizamento de uma ação contra determinado Estado soberano perante a jurisdição do foro, caso em que a reconhecida imunidade do ente estatal estrangeiro corta efeitos às decisões condena-

¹⁷ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários ao Código de Processo Civil*. Tomo II. Rio de Janeiro: Forense, 1973. p. 173. Nesse sentido, cf. também MADRUGA FILHO, Antenor Pereira. *A renúncia à imunidade de jurisdição pelo Estado brasileiro e o novo direito da imunidade de jurisdição*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 337-338.

¹⁸ A propósito, v. a lição de SHAW, Malcolm N. *Direito internacional*. Trad. Marcelo Brandão Cipola (et all.). São Paulo: Martins Fontes, 2010, p. 526, verbis: “No caso *Kuwait Airways Corporation vs. Iraqi Airways Co.*, Lorde Goff, relator do processo na Câmara dos Lordes, adotou a declaração de princípios de Lorde Wilberforce em *Congresso* e considerou que ‘o critério definitivo do que constitui um ato *jure imperii* é se o ato em questão é pela própria natureza um ato de governo, em contraposição a um ato que qualquer particular possa praticar’”.

tórias dos juízes nacionais, se não houver renúncia à imunidade, hipótese diametralmente oposta, como se nota, daquela em que uma pessoa jurídica de direito público interno (v.g., Estado-federado, Distrito Federal ou Município) litiga perante tribunal estrangeiro para se recompor de prejuízos causados por atos ilícitos de empresas estrangeiras atuantes em seu território.

47. Em outras palavras, a imunidade de jurisdição estatal surge quando um Estado estrangeiro (ou suas subdivisões políticas) vê-se *demandado* – é dizer, está na condição de *réu* e não de *autor* – perante tribunal de outro Estado em razão de ilícitos praticados contra o demandante, ou ainda quando, neste último, existe a pretensão de se adotar contra aquele uma medida coativa, como, v.g., a execução de sentença contra os seus bens situados no território do Estado estrangeiro.

48. A Corte Internacional de Justiça – CIJ, em 3 de fevereiro de 2012, firmou definitivamente o seu posicionamento sobre as imunidades de um Estado à jurisdição de outro, no julgamento do caso das *Imunidades Jurisdicionais do Estado* (Alemanha Vs. Itália; Grécia interveniente), ocasião em que firmou o entendimento de que as imunidades que um Estado guarda em território de outro são *absolutas* apenas quando se tratar de atos *jure imperii* por aquele praticado.¹⁹

49. Naquele julgamento, a CIJ afirmou que não poderia a Itália proceder a medidas de execução forçada (v.g., arresto, sequestro etc.) contra bens alemães em seu território, ainda que fosse para indenizar vítimas italianas de crimes cometidos pelo *Reich* alemão, aduzindo, ainda, que mesmo supondo que as ações cometidas pelo *Reich* nazista envolvessem graves violações a direitos humanos e ao *jus cogens*, a aplicação das normas internacionais costumeiras sobre imunidades haveria de permanecer intacta.²⁰

50. Ainda que se aplicasse a teoria da imunidade de jurisdição aos Municípios que litigam perante tribunais estrangeiros, o que seria completamente desarrazoado, por não existir imunidade reversa quando o ajuizamento de ações no exterior volta-se a empresas *privadas* estrangeiras e dá-se *em favor* do ente federado e não *contra* os seus interesses, mesmo assim, há que se lembrar a novel jurisprudência do STF sobre o tema, que limita a imunidade de jurisdição dos Estados em casos de violações a direitos humanos, como, não há dúvidas, foi o caso do rompimento das barragens de Mariana e Brumadinho.

51. Trata-se de conhecer o julgamento do chamado “Caso Changri-lá”, decidido pelo Plenário do STF à luz do Tema 944 da repercussão geral. A partir desse caso, restou alterada, no direito brasileiro, a teoria clássica da imunidade de jurisdição dos Estados, com a retirada de sua eficácia quando em

¹⁹ CIJ, caso das *Imunidades Jurisdicionais do Estado* (Alemanha Vs. Itália; Grécia interveniente), julg. 3 de fevereiro de 2012.

²⁰ *Idem*, §§92-93.

pauta violações a direitos humanos por ato de Estado estrangeiro. Ali se tratava de questão envolvendo um barco pesqueiro brasileiro que foi afundado por submarino alemão nas proximidades de Cabo Frio, Estado do Rio de Janeiro, em 1943, assim reconhecido pelo Tribunal Marítimo da Marinha do Brasil, em 2001. Os familiares das vítimas ingressaram na Justiça brasileira requerendo indenização por danos materiais e morais pelo ilícito alemão, tendo a questão, ao final, aportado ao STF, que foi instado a decidir se a imunidade de jurisdição de Estados estrangeiros deve ceder em casos de violações a direitos humanos, ou se, ao contrário, permanecia absoluta mesmo em tais hipóteses.

52. O relator, Ministro Edson Fachin, entendeu em seu voto que a regra da imunidade há de ser afastada quando colide com questão afeta a direitos humanos, tendo sido acompanhado pelos Ministros Rosa Weber, Dias Toffoli, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski e Roberto Barroso. Assim, por maioria, o Plenário do STF entendeu – com eficácia *erga omnes* e vinculante – que a imunidade de jurisdição dos Estados estrangeiros *não é absoluta* e deve ceder quando o ilícito praticado pelo Estado viola direitos humanos.

53. O Relator, ademais, deixou claro em seu voto que “ou não há ato de império, ou a imunidade dele decorrente deve ceder diante da preponderância dos direitos humanos [...]”. O Relator, ainda, demonstrou no voto não desconhecer a decisão da CIJ de 3 de fevereiro de 2012, segundo a qual, mesmo em temas afetos a direitos humanos, a imunidade de jurisdição dos Estados continuaria absoluta. No entanto, tal decisão da CIJ – como também destacou o Relator – “não tem eficácia *erga omnes* e vinculante, conforme dispõe o artigo 59 do seu próprio Estatuto: ‘A decisão da Corte só será obrigatória para as partes litigantes e a respeito do caso em questão’”.

54. A decisão do STF foi tomada em regime de repercussão geral (Tema 944) e, portanto, conta com efeito *erga omnes* e vinculante para todos os órgãos do Poder Judiciário.²¹ Ao final, o STF fixou a seguinte tese sobre o tema: “*Os atos ilícitos praticados por Estados estrangeiros em violação a direitos humanos, dentro do território nacional, não gozam de imunidade de jurisdição*”.²²

55. Portanto, se os atos ilícitos praticados por Estados estrangeiros em violação a direitos humanos, dentro do território nacional, não gozam de imunidade de jurisdição, com muito maior razão não há falar-se em “renúncia” à imunidade de jurisdição do Brasil no que tange às ações intentadas na Justiça

²¹ STF, ARE 954.858/RJ, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julg. de 13 a 20 de agosto de 2021, DJe 23 de agosto de 2021.

²² Redação definitiva fixada no julgamento dos Embargos de Declaração no ARE 954.858/RJ, em sessão plenária virtual de 13 de maio de 2022 a 20 de maio de 2022, vencido o Min. Nunes Marques (DJe 27 de maio de 2022).

estrangeira por Municípios brasileiros contra atos de pessoas jurídicas de direito privado estrangeiras, que não guardam qualquer liame com as relações internacionais do Estado brasileiro e não comportam qualquer relação com os atos do Estado *jus imperii*.

56. Em outras palavras, se mesmo os Estados soberanos não podem se utilizar da regra da imunidade de jurisdição para escapar a condenações da Justiça de outro Estado quando em causa violações a direitos humanos, certo é que não haveria qualquer razão para se considerar os entes federativos brasileiros albergados por pretensa “imunidade” contra atos de empresas privadas estrangeiras que também violaram direitos de número incontável de cidadãos residentes nos Municípios brasileiros afetados pelo rompimento das barragens.

57. Repita-se que a regra costumeira utilizada para justificar a imunidade de jurisdição do Estado – não encontrada nas Convenções de Viena de 1961 e 1963 – é aquela segundo a qual *par in parem non habet judicium*, que se traduz na ideia de que nenhum Estado soberano pode ser submetido à Justiça de outro contra a sua vontade.

58. Contudo, se é certo que durante muitos anos o aforismo *par in parem* serviu de base à teoria da imunidade de jurisdição estatal, não é menos certo que a tese da imunidade de jurisdição absoluta (*the King can do no wrong*) passou, desde os tempos mais atuais, notadamente a partir da década de 1970, por uma intensa relativização, e porque não dizer desprestígio, momento a partir do qual deixou de ser pacificamente aceita, tal como demonstra a novel jurisprudência do STF sobre o tema.

59. Tal se deu, notadamente, devido ao aumento das relações entre Estados e particulares, especialmente na seara comercial, a partir de quando se começou a notar que os particulares que negociavam com Estados viam-se em constantes desvantagens, exatamente pela impossibilidade de demandar contra aqueles em dado foro doméstico, mesmo quando o Estado em causa *não agiu* na sua qualidade de ente soberano, atuando como mero *gestor* de negócios internacionais.

60. Nesse sentido, destaque-se a lição de Sergio André Laclau Sarmento Marques, para quem “os atos típicos da atividade civil/comercial internacional, cuja prática é irrestrita a qualquer particular, estariam excluídos da imunidade, por escaparem ao seu próprio fundamento”, dado que, “[n]estes casos, o Estado estaria equiparando-se a um simples particular, permitindo seu chamamento perante um tribunal estrangeiro”.²³

²³ MARQUES, Sergio André Laclau Sarmento. *A jurisdição internacional dos tribunais brasileiros*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 51.

61. Já se viu, no entanto, que o STF, no Brasil, passou a entender que mesmo os atos de império não garantem ao Estado imunidade absoluta, quando o ilícito perpetrado viola direitos humanos.²⁴ Seja como for, certo é que a prática de vários Estados tem demonstrado haver uma *opinio juris* sobre o tema, ao se entender que os atos praticados no exercício da *soberania* estatal estão imunes à jurisdição de qualquer outro Estado.²⁵

62. Assim, a teoria atualmente prevalente é a da imunidade *relativa* dos Estados em matéria jurisdicional, tendo a jurisprudência de vários países seguido essa mesma trilha, no sentido de somente reconhecer imunidade de jurisdição dos Estados no que atine aos seus atos *jure imperii*, e não em relação aos atos estatais *jure gestionis*, que se equiparam às atividades particulares e/ou privadas.²⁶

63. A CIJ, na sentença de 3 de fevereiro de 2012, também procedeu à distinção em comento, entendendo, inclusive, que a jurisprudência *interna* dos Estados já formou a necessária *opinio juris* sobre o tema.²⁷

64. Perceba-se, portanto, que o fato de Municípios brasileiros litigarem perante tribunais estrangeiros contra empresas privadas estrangeiras, na defesa de seus interesses, buscando indenizações pecuniárias pelos graves e irremediáveis prejuízos causados pelo rompimento das barragens de Mariana e Brumadinho, não guarda qualquer paralelo entre a teoria das imunidades de jurisdição nas ações intentadas por um ente (v.g., pessoa jurídica de direito público, de direito privado ou um particular) contra um Estado soberano, senão apenas com a situação em que uma pessoa jurídica de direito público interno (Município) litiga perante tribunal estrangeiro contra empresa privada estrangeira, no âmbito de sua autonomia político-administrativa de índole *jure gestionis*.

65. Daí porque não há que se falar em necessidade de qualquer “renúncia” à imunidade de jurisdição (não aplicável ao caso, evidentemente) para que

²⁴ STF, ARE 954.858/RJ, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julg. de 13 a 20 de agosto de 2021, DJe 23 de agosto de 2021.

²⁵ CIJ, *Caso das Imunidades Jurisdicionais do Estado* (Alemanha Vs. Itália; Grécia interveniente), julg. 3 de fevereiro de 2012, § 77.

²⁶ Nesse sentido, v. REZEK, José Francisco. *Direito internacional público*: curso elementar. 14 ed. rev., aum. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 217, para quem: “A imunidade tende a reduzir-se, desse modo, ao mais estrito sentido dos *acta jure imperii*, a um domínio regido seja pelo direito das gentes, seja pelas leis do próprio Estado estrangeiro: suas relações com o Estado local ou com terceira soberania, com seus próprios agentes recrutados na origem, com seus nacionais em matéria de direito público – questões tendo a ver com a nacionalidade, os direitos políticos, a função pública, o serviço militar, entre outras”. No mesmo sentido, cf. JATAHY, Vera Maria Barrera. *Do conflito de jurisdições*: a competência internacional da justiça brasileira. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 30-31; e MARQUES, Sérgio André Laclau Sarmento. *A jurisdição internacional dos tribunais brasileiros*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 49-51.

²⁷ CIJ, *Caso das Imunidades Jurisdicionais do Estado* (Alemanha Vs. Itália; Grécia interveniente), julg. 3 de fevereiro de 2012, §§ 74-77.

os Municípios brasileiros, prejudicados com as catástrofes ocorridas em seus territórios, busquem no exterior compensação pelos seus inúmeros prejuízos sofridos, sobretudo em termos socioambientais.

66. Ademais, quem define a ação a ser proposta é o autor (Município) e não os réus (empresas estrangeiras) que figuram como contraparte na lide, sendo estes apenas citados para responderem à ação nos termos da pretensão do primeiro, que tem a potestatividade do direito de ação, dentre as várias alternativas possíveis que a ordem jurídica (nacional ou estrangeira) lhe coloca à disposição, razão pela qual não se pode querer obstar uma ação em curso em qualquer foro, sequer dizer onde e quando o autor (Município) deve buscar a tutela jurisdicional que entenda adequada.

67. O proponente da ADPF 1178 refere na inicial que o fato de Municípios brasileiros ajuizarem ações no exterior buscando os direitos que lhe são inerentes causa um “esvaziamento inconstitucional da jurisdição brasileira”, o que figura absurdo do ponto de vista lógico e jurídico, como se a jurisdição brasileira fosse *obrigada* a conhecer e a decidir sobre todas as causas ou questões jurídicas multiconectadas com legislações de países diversos, sobretudo no âmbito do Direito Internacional Privado.

68. Partindo-se desse raciocínio, a recíproca seria também verdadeira, devendo-se, então, impedir que pessoas jurídicas de direito público estrangeiras busquem, no Brasil, a solução de seus litígios, quaisquer que sejam, mesmo havendo regras claras sobre competência do juiz nacional no Código de Processo Civil, especialmente nos arts. 21 e 22, notadamente a que diz ser competente a autoridade judiciária brasileira para processar e julgar as ações em que “no Brasil tiver de ser cumprida a obrigação” (art. 21, II), “o fundamento seja fato ocorrido ou ato praticado no Brasil” (art. 21, III), e daquela que permite às partes “expressa ou tacitamente, se submeterem à jurisdição nacional” (art. 22, III).²⁸

69. Adicionalmente, refira-se que as ações propostas na Inglaterra e País de Gales não induzem qualquer litispêndia com as ações em curso no Brasil, tratando-se, portanto, de ações que correm em paralelo contra pessoas jurídicas *diversas*, razão pela qual, também sob esse enfoque, não há que se falar em esvaziamento inconstitucional da jurisdição brasileira.

70. Se houver, portanto, esvaziamento da jurisdição nacional, tal esvaziamento seria dos dois lados, tanto dos Municípios brasileiros que buscam, no estrangeiro, a satisfação de seus direitos, quanto das pessoas jurídicas estrangeiras que litigam no Brasil e ver-se-iam impedidas de aqui litigar, dado o “esvaziamento” de sua jurisdição local (do País de sua constituição, de seu registro, capital social ou funcionamento).

²⁸ Para detalhes, v. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional privado*. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 150-158.

71. Perceba-se, portanto, o absurdo da tese que se tenta levar à discussão no STF, como meio de impedir cruelmente que Municípios brasileiros se recomponham financeiramente dos prejuízos causados pelo rompimento das barragens de Mariana e Brumadinho, com o ajuizamento de ações no exterior.

72. Repita-se, mais uma vez, que os Municípios brasileiros não buscam no exterior intentar ações contra qualquer Estado estrangeiro, caso em que tal Estado estaria resguardado pela imunidade de jurisdição contra a ação do ente subnacional, mas, sim, demandar atores e pessoas jurídicas de direito privado em atos de gestão ordinária de seus interesses particulares, com completa legitimidade para assim agir, à luz das normas do Direito Constitucional brasileiro, do Direito Internacional Público e do Direito Internacional Privado, razão pela qual inexistente imunidade *às avessas* para a atuação dos Municípios perante o Poder Judiciário de Estado estrangeiro, dado o contrassenso gritante desse raciocínio.

73. Em suma, os Municípios não podem ser “ímmunes” ao Judiciário estrangeiro no sentido de não poderem demandar ali questões de seus interesses particulares, notadamente se a Constituição Federal lhes confere o poder-dever de “promover a proteção do patrimônio histórico-cultural” (art. 30, IX); se podem os Municípios legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I) e se a eles compete promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, é certo que, *a fortiori*, guardam também o poder-dever de buscar a tutela jurisdicional à defesa de seus legítimos interesses na jurisdição que melhor atenda suas pretensões.

74. Por tal motivo, não há que se falar em quaisquer violações de preceitos fundamentais constitucionais por parte dos Municípios brasileiros em questão, sobretudo os relativos à soberania nacional (art. 1º, I, art. 4, I e V, art. 13 e art. 21, I), ao pacto federativo (art. 1º, *caput*, art. 18, *caput*, e art. 30), à organização e às competências atribuídas ao Poder Judiciário brasileiro (art. 2º, art. 5, II, XIV e XXXIII, art. 37, *caput*, art. 52, V, art. 131 e art. 132, *caput*) e às regras e aos princípios que norteiam a atuação da Administração Pública, sobretudo a municipal (art. 5º, II, XIV e XXXIII, art. 37, *caput*, art. 52, V, art. 131 e 132, *caput*).

75. Assim, em resposta ao primeiro quesito, tem-se como certa (i) a inaplicabilidade da teoria da imunidade de jurisdição para atos *jure gestionis* dos entes subnacionais brasileiros, (ii) sua inoperância em prejuízo dos interesses de entes subnacionais pátrios, (iii) sua inaplicabilidade mesmo no caso de atos propriamente Estatais que violem direitos humanos, conforme a novel jurisprudência do STF, e, em consequência, (iv) a possibilidade jurídica do ajuizamento de ações por Municípios brasileiros perante o Poder Judiciário estrangeiro contra empresas privadas estrangeiras, com vistas a recompor-se dos gravíssimos prejuízos socioambientais sofridos em razão do rompimento das barragens de Mariana e Brumadinho.

Quanto ao quesito nº 2

Há necessidade de representação da União Federal para que um Município brasileiro ajuíze ação perante o Poder Judiciário de Estado estrangeiro?

76. Na presente ADPF, o peticionário embasa a tese que lhe convém em argumentos completamente irrealis e falaciosos, compreendendo ser necessária a representação da União Federal para que Municípios brasileiros litiguem, *per se*, perante foros estrangeiros, em causas de interesse privado contra empresas também privadas sediadas no exterior.

77. Certo é que a inicial da ADPF não tem qualquer fundamento jurídico e carece de completa congruência, tanto em termos de Direito Constitucional quanto em termos de Direito Internacional Público e de Direito Internacional Privado, não passando de uma tentativa atroz de impedir que legítimos interessados logrem êxito em ações a seu favor no exterior, como meio de se recompor dos incalculáveis prejuízos socioambientais causados por atos das empresas demandadas.

78. De início, merece destaque a correta assertiva de Débora Figueiredo Mendonça do Prado, para quem, nos dias atuais, é necessário “colocar em evidência o papel exercido pelos governos subnacionais na política internacional”, pois “[o] avanço na construção de um arcabouço teórico mais amplo passa pela necessidade de romper com a afirmação de que a atuação internacional é uma prerrogativa exclusiva dos Estados nacionais, mostrando que as unidades subnacionais têm atuado internacionalmente e que, em muitos casos, as consequências dessas atividades e seus impactos colocam em xeque a interpretação de Estado unitário, mostrando uma dinâmica bem mais fragmentada das relações internacionais”.²⁹

79. A partir desse correto entendimento, insta verificar que, no presente caso, a par de se falar em participação ativa dos Municípios brasileiros no plano da política internacional, o que seria possível à luz do engajamento cada vez maior de entes subnacionais no plano das relações internacionais do Brasil, o que se verifica, em verdade, é que aqui não se trata de um litígio entre o Brasil e a Grã-Bretanha, sequer de lide entre um Estado soberano ombreado outro, mas, sim, do caso em que Municípios brasileiros litigam frente a empresas privadas estrangeiras em foro estrangeiro, à luz da plenitude de sua autonomia

²⁹ PRADO, Débora Figueiredo Mendonça do. A atuação internacional dos governos subnacionais: construções conceituais, limites e contribuições para o caso brasileiro. *Revista Carta Internacional*, Belo Horizonte, v. 13, n. 3, p. 158, 2018.

político-administrativa, enquanto pessoas jurídicas de direito público interno, o que refoge completamente ao plano da política internacional e das relações internacionais do Brasil, razão pela qual não há que se falar em representação da União para quaisquer atos congêneres praticados no âmbito do direito estrangeiro.

80. Os Municípios estão atuando no exterior como *autores* em ações judiciais e não como *réus* que são demandados por dada potência soberana, certo de que, em tal condição, não necessitam de representação para poder atuar, pois detêm autonomia político-administrativa na gestão corrente de seus interesses próprios, equiparando-se os seus atos àqueles de pessoas físicas que, agindo da mesma forma, têm total liberdade para buscar no foro desejado a melhor solução aos seus interesses particulares.

81. De fato, a autonomia político-administrativa dos Municípios é entendida como o poder de autogestão municipal, como bem explica Hely Lopes Meirelles, *verbis*: “É a administração própria daquilo que lhe é próprio. Daí por que a Constituição assegura a autonomia do Município pela composição de seu governo e pela administração própria no que concerne ao seu interesse local (art. 30, I)”.³⁰

82. O mesmo Hely Lopes Meirelles relembra, ainda, que, no que concerne às atribuições mínimas dos Municípios, erigidas em princípios constitucionais garantidores de sua autonomia, constituem “um verdadeiro direito público subjetivo, oponível ao próprio Estado (União), sendo inconstitucionais as leis que, de qualquer modo, o atingirem em sua essência”.³¹

83. Perceba-se, portanto, a opinião da melhor doutrina, segundo a qual as atribuições municipais são direito público oponíveis ao próprio Estado (União) e que não podem ser limitadas por ele de qualquer modo, dado que, num regime federativo, há o Estado-federado, o Estado-membro e o Estado-Município, certo de que, no âmbito de suas atribuições, este último está acima da União e do Estado-membro, porque possui o direito público subjetivo à autonomia político-administrativa, que lhe garante vindicar seus direitos perante tribunais pátrios ou estrangeiros, indistintamente.

84. José Afonso Silva, no mesmo sentido, reconhece que a Federação brasileira está configurada por três esferas governamentais: a da *União* (governo federal), a dos *Estados-federados* (governos estaduais) e a dos *Municípios* (governos municipais). E prossegue explicando que a ingerência dos Estados-federados (e da União) nos assuntos municipais “ficou limitada aos aspectos estritamente indicados na Constituição Federal, como, por exemplo, os referentes

³⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 83.

³¹ *Idem*, p. 84-85.

à criação, incorporação, fusão e ao desmembramento de Municípios (art. 18, § 4º) e à intervenção (arts. 35 e 36)".³²

85. Daí já se nota que não há na Constituição Federal de 1988 qualquer limitação à atividade dos Municípios em relação ao exercício do direito de ação e de acesso à Justiça e, portanto, qualquer limitação de soberania do Estado brasileiro (senão exatamente o contrário) no ajuizamento de ações por entes municipais brasileiros em foros estrangeiros, contra empresas privadas estrangeiras, como modo de perseguir seus legítimos interesses e de se recompor os prejuízos causados por atos dessas empresas em seus territórios.

86. Também nas regras do Direito Internacional Privado em vigor no Brasil (LINDB) não há qualquer limitador a que pessoas jurídicas de direito público interno, tais como os Municípios, ajuízem ações em foro estrangeiro contra pessoas jurídicas de direito privado estrangeiras, uma vez aceito o seu direito de ação e de acesso à Justiça pela jurisdição estrangeira.

87. Reconhece-se, no Direito Constitucional brasileiro, a autonomia administrativa municipal, que dispensa de tais entes qualquer delegação ou capacidade processual da União para agir como substituta processual dos Municípios em ações propostas no exterior, pois, como destaca Manoel Gonçalves Ferreira Filho, "o Município é autônomo" e essa "autonomia municipal passou a compreender auto-organização".³³

88. Tal vem expressamente regulado pelo art. 18 da Constituição Federal, segundo o qual "[a] organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição" [grifo nosso].

89. Nesse exato sentido, Gilberto Marcos Antonio Rodrigues, em estudo sobre as relações internacionais federativas no Brasil, anota, com propriedade, que atualmente "[h]á um entendimento – e uma prática política – de que os governos subnacionais podem atuar internacionalmente no âmbito de sua autonomia federativa, ou seja, no campo balizado de suas competências constitucionais expressas, sendo elas exclusivas ou comuns, desde que não contrariem o interesse nacional ou invadam a seara da alta política (*high politics*), ou seja, o núcleo duro das relações internacionais do Estado".³⁴

³² SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 26 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 642.

³³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 34 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 72.

³⁴ RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. Relações internacionais federativas no Brasil. Dados. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 1.017, 2008. A propósito, cf. também SANTOS, Clara Maria Faria. *Capacidade jurídica internacional dos municípios*. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais. Linha de Pesquisa: Relações Internacionais e Desenvolvimento. São Paulo: UNESP, 2010. p. 113-114.

90. De fato, as atividades dos entes subnacionais brasileiros perante o Direito estrangeiro não intervêm, em absoluto, nas relações exteriores do Estado brasileiro e nas questões de *high politics* da seara internacional, como, v.g., são a celebração de tratados ou a participação em organizações internacionais, versando apenas temas relativos ao *low politics*, é dizer, atinentes ao âmbito de seu poder de autogestão.

91. Esse é mais um motivo pelo qual não necessitam os Municípios brasileiros de autorização e/ou representação da União para ajuizarem ações no exterior no âmbito de seu exercício autônomo relativo ao direito de ação e de acesso à Justiça, sobretudo em razão de as ações intentadas no exterior voltarem-se contra pessoas jurídicas de direito *privado* estrangeiras, cujo âmbito relacional não atinge, sequer de longe, as relações exteriores do Brasil com as potências estrangeiras em que ajuizadas tais ações.

92. O ajuizamento de ações no exterior por Municípios não representa, como já se viu, qualquer “manutenção de relações internacionais” do Brasil com Estados estrangeiros, pois estas afetam os atos *jure imperii* do Estado, como, v.g., a declaração de guerra, a celebração da paz, a nomeação ou recebimento de representantes diplomáticos, a celebração de tratados ou a participação em organizações internacionais.

93. Daí não ser o ajuizamento de ações no exterior ato representativo da soberania brasileira diante de outra potência estrangeira, tampouco atos de usurpação das competências da União em matéria de Direito Internacional Público, não se tratando de ingerência dos Municípios na capacidade da União de representar a República Federativa do Brasil no âmbito das relações internacionais do Estado brasileiro.

94. Como destaca a melhor doutrina, dentro de sua autonomia autogerenciável os Municípios, indubitavelmente, dispõem “de todas as ações e recursos processuais, oponíveis a qualquer poder, órgão, autoridade, ou particular que obste ou embarace o seu exercício”.³⁵

95. Por isso, como leciona Tullo Vigevani, a proibição de atuação das unidades federadas no âmbito externo atinge “apenas os contatos formais, aqueles efetivamente diplomáticos, as ações perfeitas entre Estados soberanos”, e não as ações que escapam a essa alçada de poder.³⁶

³⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 86.

³⁶ VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: Estados e municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 62, p. 136, out. 2006. A propósito, cf. ainda PRAZERES, Tatiana Lacerda. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês; MARIANO, Marcelo Passini. (Org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC/Unesp/EDUSC/Fapesp, 2004. p. 283-312.

96. Sobretudo, os Municípios têm legitimidade processual para demandar em quaisquer juízos ou tribunais, sejam internos ou estrangeiros, para recompor-se dos prejuízos decorrentes dos danos sofridos por parte de empresas estrangeiras nos territórios municipais respectivos, podendo, para tanto, contratar escritórios de advocacia no exterior.

97. Tal é assim por terem os Municípios – como explica Virgílio Afonso da Silva – um grau de autonomia que é claramente maior do que aquele que existiu durante a vigência de outras Constituições, especialmente em razão dos seguintes fatores:

- (1) os Municípios são regidos por uma Constituição própria, chamada Lei Orgânica, aprovada pela Câmara Municipal (art. 29);
- (2) prefeitos, vice-prefeitos e membros das Câmaras Municipais (vereadoras e vereadores) são eleitos diretamente (art. 29, I);
- (3) os Municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local e também para suplementar a legislação federal e estadual (art. 30, I e II), além de participar das competências políticas comuns (art. 23); e
- (4) podem instituir e cobrar impostos municipais mencionados no art. 156, e recebem transferência de receitas de impostos da União e dos Estados, nos termos dos arts. 158 e 159.³⁷

98. Infere-se, portanto, que tal fundamentação decorre da hermenêutica sistemática do próprio texto constitucional brasileiro, uma vez que compete aos Municípios, consoante o art. 30 da Constituição, suplementar (II), criar, organizar (IV), organizar e prestar (V), manter (VI) e promover (VIII e IX) os meios a ações necessários ao seu adequado funcionamento no âmbito do Estado brasileiro. Tais verbos demonstram que o governo próprio dos Municípios lhes confere a prerrogativa constitucional de intentar ações tanto perante os poderes públicos quanto contra os particulares na defesa intransigente de seu patrimônio socioambiental, dado que tal fato é questão de reconhecida autonomia e não de usurpação da soberania internacional do Brasil.

99. Ademais, a Constituição Federal de 1988 alude ao “interesse local” centralizado numa específica localidade, porquanto, como bem explica Bandeira de Mello, “trata-se, aqui, na verdade, de um interesse *peculiar*, manifestável em certo ou certos municípios, e *não daquele interesse comum dos Municípios em geral...*”.³⁸ Tal interesse local justifica, não há dúvidas, a tomada de medidas por parte das municipalidades destinadas à recomposição dos prejuízos causados por empresas quer nacionais ou estrangeiras em seus territórios, da-

³⁷ SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito constitucional brasileiro*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2021. p. 381.

³⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. (Org.). *Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba. Direito administrativo e constitucional*. v. II. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 272.

do que, pensar de modo contrário, justificaria a condenar as próprias vítimas das tragédias ocorridas por atos de tais empresas e suas atividades, o que constituiria verdadeiro paradoxo.³⁹

100. Convém, ademais, lembrar que o Município é um estado de fato, enquanto o Estado-membro e a Federação são ficções jurídicas criadas para um ordenamento político, lembrando Diomar Ackel Filho, nesse sentido, que “[a] autonomia é, certamente, o elemento que faz vicejar essa célula, pois, sem ela, o Município seria um ente amorfo, capitania legada aos donatários do poder central, indiferente às peculiaridades locais, misturando-se ao descolorido contexto geral como mera circunscrição territorial”.⁴⁰

101. Em suma, o fato de Municípios brasileiros intentarem ações judiciais em tribunais estrangeiros não implica sujeição da República Federativa do Brasil à soberania de outra potência estrangeira, pois não se trata de fato pertencente ao universo das “relações internacionais” entre o Brasil e o Estado estrangeiro, que se dão no âmbito, *v.g.*, da declaração de guerra, da celebração da paz, da nomeação ou recebimento de representantes diplomáticos, da celebração de tratados ou da participação em organizações internacionais.

102. A título conclusivo, a doutrina de Regina Claudia Laisner e Danilo Garnica Simini encerra, com propriedade, a questão aqui debatida, merecendo, por isso, ser transcrita: “Por todos esses motivos, discordamos da afirmação que a atuação internacional dos entes subnacionais no Brasil se processa ‘em descumprimento ao texto constitucional ao não observar certas competências do poder central no trato de questões internacionais’, pois a perspectiva proposta demonstra que a atuação internacional de municípios pode contribuir com a concretização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, indo ao encontro da missão principal do texto constitucional brasileiro, qual seja, a de possibilitar melhorias nas condições de vida da população por meio de políticas públicas desenvolvidas por todos os entes federativos”. E, corretamente, concluem: “A adoção dessa perspectiva interpretativa não traz como consequência confrontar o Estado-nação, colocando a unidade subnacional numa posição de enfrentamento, ou de competidor, nem tratá-lo como um novo ator influente no sistema internacional, mas apenas evidencia a interdependência e a maior complexidade das relações entre os atores. Trata-se, portanto, de um de-

³⁹ Veja-se, a propósito, questão semelhante ocorrida no Município de Cubatão, Estado de São Paulo, dada a intensa poluição local ocasionada por conhecidas atividades empresariais, como se colhe da jurisprudência do tribunal bandeirante (*v. TJSP, 7ª Câmara, AI nº 124.287-1, Rel. Des. Sousa Lima, julg. 28 de março de 1990, RT 655/85*).

⁴⁰ ACKEL FILHO, Diomar. A autonomia municipal na nova Constituição. *Revista dos Tribunais*, ano 77, v. 635, p. 39, set. 1988.

bate teórico de reconhecimento dos atores subnacionais e de sua participação no cenário internacional”.⁴¹

103. Por isso, em resposta ao segundo quesito, tem-se como certo ser incabível a autorização da União para que Municípios brasileiros – que são pessoas jurídicas de direito público interno, dotadas de autonomia político-administrativa – contratem escritórios de advocacia no exterior e litiguem em foros estrangeiros, *sponte sua*, contra empresas privadas estrangeiras em questões afetas aos seus interesses particulares, no âmbito de sua autonomia político-administrativa e com a prática de atos de índole estritamente *jure gestionis*, que escapam por completo ao âmbito da política internacional e das relações internacionais da República Federativa do Brasil.

Quanto ao quesito nº 3

O ajuizamento de ações no exterior por Municípios brasileiros caracteriza-se como operações externas de natureza financeira, a que alude o Artigo 52, V, da Constituição Federal?

104. O ajuizamento de ações no exterior por Municípios brasileiros representa o exercício do seu direito de ação e de acesso à Justiça, não pertencendo, sob nenhum aspecto, ao âmbito das operações externas de natureza financeira de interesse municipal, a que alude o art. 52, V, da Constituição Federal, razão pela qual não necessitam de autorização da Câmara Alta para litigarem em foros estrangeiros na defesa de seus interesses particulares.

105. O art. 52, V, da Constituição Federal diz competir privativamente ao Senado Federal “*autorizar operações externas de natureza financeira*, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios” [grifo nosso]. Muitas dessas operações consistem em empréstimos internacionais realizados com atores públicos ou privados estrangeiros, e têm sido comuns na história da nossa economia.⁴²

⁴¹ LAISNER, Regina Claudia; SIMINI, Danilo Garnica. Legitimidade constitucional da atuação internacional dos municípios brasileiros: uma leitura à luz da teoria da Constituição Dirigente. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 7, n. 1, p. 68, abr. 2017.

⁴² Por tudo, v. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. O Senado Federal e o problema das operações externas de natureza financeira: exegese do art. 52, inc. V, da Constituição brasileira de 1988 à luz do direito internacional público. In: SILVA, Roberto Luiz; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. (Coord.). *O Brasil e os acordos econômicos internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 95-130. Cf. também MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Comentário ao art. 52, V, da Constituição Federal de 1988. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. (Coord.).

106. Como anota Gilberto Marcos Antonio Rodrigues, o efeito prático do art. 52, V, da Constituição Federal “se revela nas negociações diretas que vários Estados-federados e municípios brasileiros vêm mantendo, desde os anos 1990, com organismos econômicos internacionais, como o BIRD e o BID, e o próprio Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD”.⁴³

107. O dispositivo em apreço tem área de abrangência específica e natureza dúplex, podendo dizer respeito tanto aos *contratos administrativos internacionais*, assinados diretamente pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios (sempre que o credor for uma empresa),⁴⁴ como, também, aos acordos celebrados pelo Brasil com organismos econômicos ou financeiros internacionais, notadamente com o Fundo Monetário Internacional (“FMI”), os quais têm como ponto de partida o envio da “Carta de Intenções” a esse organismo internacional, culminando com a autorização relativa a um *stand-by arrangement*, que representa um acordo de crédito contingente junto ao FMI.⁴⁵

108. Da análise do dispositivo constitucional podem ser diferenciados, portanto, dois tipos de acordos relativos às operações externas de natureza financeira dos entes federados brasileiros, quais sejam: *a*) os firmados pelo Brasil (ou seus entes subnacionais) com bancos ou consórcios de bancos privados estrangeiros (celebrados por meio de *contrato* entre os entes internos e seus respectivos credores); e *b*) os empreendidos pelos entes federados brasileiros junto a organismos econômicos ou financeiros internacionais, como o FMI.

109. Portanto, não há qualquer dúvida de que o art. 52, V, da Constituição Federal somente tem aplicação para os casos de *acordos* internacionais de natureza financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, jamais podendo ser aplicado para outras finalidades, como, *v.g.*, para uma suposta autorização do Senado para o fim de permitir a Estados-federados ou a Municípios que ajuízem ações em foros estrangeiros para a defesa de seus inte-

Comentários à Constituição do Brasil. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva/Almedina/IDP, 2023. p. 1.108-1.112.

⁴³ RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. Relações internacionais federativas no Brasil. Dados. *Revista de Ciências Sociais*, v. 51, n. 4, p. 1.019, Rio de Janeiro, 2008.

⁴⁴ Nesse sentido, *v.* MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direito constitucional internacional: uma introdução*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 321; SOARES, Guido Fernando Silva. Os acordos administrativos e sua validade no Brasil. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 272, p. 61-62, 1980; e BAHIA, Saulo José Casali Bahia. *Tratados internacionais no direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 4.

⁴⁵ Para um estudo exaustivo do tema, *v.* MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Natureza jurídica e eficácia dos acordos stand-by com o FMI*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. Cf. também MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Os acordos *stand-by* com o FMI e a competência internacional do Ministério da Fazenda. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 370, ano 99, p. 197-220, nov./dez. 2003.

resses particulares, pois tal ato é afeto ao direito de ação e de acesso à Justiça dos entes subnacionais e completamente estranho do escopo de uma operação externa de natureza financeira de interesse de tais entes.

110. Perceba-se que o dispositivo em comento demanda autorização do Senado Federal para a conclusão de tais “operações” externas de natureza financeira, que são pedidos de auxílio financeiro da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios realizados tendo como ponto de partida os entes federativos brasileiros e como ponto de destino os bancos ou consórcios de bancos privados estrangeiros ou os organismos econômicos ou financeiros internacionais, não servindo para autorizar o recebimento de indenização decorrente de decisão judicial proferida pelo Poder Judiciário de Estado estrangeiro.

111. As decisões estrangeiras que destinam indenizações a entes subnacionais brasileiros não são “operações” externas de natureza financeira de interesse do ente subnacional, pois não são solicitações de auxílio financeiro realizadas a bancos privados estrangeiros ou a organismos econômicos ou financeiros internacionais.

112. Os acordos concluídos com credores privados estrangeiros têm natureza jurídica de “contratos administrativos internacionais”, também conhecidos por *State contracts* ou “contratos com o Estado”,⁴⁶ sendo regidos pelo Direito interno de uma das partes – normalmente o direito nacional dos credores, que exige, em suas negociações com o Estado, a submissão deste à jurisdição de suas respectivas sedes, a exemplo do que ocorreu com o Brasil, em 1983, quando da conclusão do famoso “Projeto Dois”, firmado com um consórcio de bancos privados estrangeiros, liderados pelo *Citibank* – e celebrados pelo Estado com particulares, fixando normas individuais e concretas a serem respeitadas, reciprocamente, pelas partes contratantes.

113. Tais acordos são utilizáveis, *v.g.*, em caso de venda de mercadorias, de armamentos ou empréstimo de propriedades, quando terceiros não submetidos às regras do Direito Internacional Público estão intimamente ligados com a transação, não contando com denominação uniforme, podendo ser chamados de “contratos internacionais”, “acordos econômicos de desenvolvimento”, “*State contracts*”, “contratos com o Estado”, “acordos de investimento” etc.

114. O inciso V do art. 52 da Constituição Federal de 1988 se aplica a ambos os tipos de acordos, sejam com credores privados estrangeiros, sejam com organismos econômicos ou financeiros internacionais, sempre que se tratar de

⁴⁶ Sobre o assunto, cf. HUCK, Hermes Marcelo. *Contratos com o Estado: aspectos de direito internacional*. São Paulo: Aquarela, 1989.

assuntos sobre finanças envolvendo qualquer dos entes da federação, certo de que, fora desse âmbito, as ações ajuizadas no exterior pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios independem de qualquer autorização do Senado Federal.

115. Para não haver dúvidas, no entanto, sobre o alcance do art. 52, V, da Constituição Federal, deve-se explicar a gênese de tal dispositivo e sua evolução no constitucionalismo brasileiro, chegando à sua formatação atual pela Constituição de 1988, e investigar, também, o âmbito de sua aplicação para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

116. Inicialmente, destaque-se que a regra atual da Carta de 1988 é inovadora com relação às Constituições anteriores, no que tange à inclusão das operações externas de natureza financeira da União e dos Territórios, dentre as que necessitam da prévia autorização do Senado Federal, pois, a Carta de 1967, com a Emenda nº 1 de 1969, exigia apenas que os “empréstimos, operações ou acordos externos, de qualquer natureza, de interesse dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ouvido o Poder Executivo Federal”, fossem autorizados pelo Senado Federal (art. 42, IV).⁴⁷

117. A Constituição de 1891 era omissa a respeito do assunto e estabelecia que cabia à União contrair empréstimos externos com a aprovação do Congresso Nacional. Alguns Estados da federação reproduziram a regra insculpida na Constituição em suas Constituições Estaduais, impondo que a aprovação de tais operações externas deveriam ser aprovadas pelo Poder Legislativo Estadual, o que fez com que alguns Estados se endividassem sobremaneira no exterior, razão pela qual a reforma constitucional de 1926 determinou que a União Federal poderia intervir no Estado se este cessasse de pagar a sua “dívida fundada por mais de dois anos”.

118. A Carta de 1934, no art. 90, alínea *b*, dava ao Senado Federal a atribuição privativa de aprovar os “empréstimos externos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. A Constituição de 1946, no art. 63, II, a seu turno, dizia ser da competência privativa do Senado Federal “autorizar os empréstimos externos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. A Carta de

⁴⁷ Cf. CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo. *O poder de celebrar tratados: competência dos poderes constituídos para a celebração de tratados, à luz do direito internacional, do direito comparado e do direito constitucional brasileiro*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1995. p. 397; CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo. Natureza jurídica e eficácia das cartas de intenções ao FMI. *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, Brasília, ano XLIV, nº 75 e nº 76, p. 51-72, p. 68, jul./dez. 1991; e ainda CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo. As operações com o FMI e a competência privativa do Senado Federal. In: SILVA, Roberto Luiz; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. (Coord.). *O Brasil e os acordos econômicos internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 66.

1967, com a Emenda nº 1 de 1969, passou a exigir, por sua vez, que os “empréstimos, operações ou acordos externos, de qualquer natureza, de interesse dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ouvido o Poder Executivo Federal”, fossem autorizados pelo Senado Federal, nos termos do art. 42, IV.⁴⁸

119. Na atual Constituição Federal, a regra geral em relação às operações externas de natureza financeira está exposta no art. 52, V, exclusivamente, conforme o qual toda operação externa de natureza financeira a ser levada a efeito por parte da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios depende de prévia autorização do Senado Federal.

120. A Constituição de 1988 diz competir, privativamente, ao Senado Federal *autorizar* as referidas operações externas de natureza financeira, de interesse daqueles entes da federação, certo de que, na técnica constitucional, a expressão “autorização” não guarda o mesmo significado que “referendo”, expressão utilizada pelo texto constitucional no que tange à competência do Presidente da República para celebrar tratados, convenções e atos internacionais (art. 84, VIII). A “autorização” é sempre *prévia* à manifestação de vontade do ente competente para entabular as negociações, o que não acontece com o “referendo”, que é *posterior* às negociações e à assinatura do acordo internacional.⁴⁹

121. A doutrina também entende que, ao se referir às “operações externas de natureza financeira de *interesse* da União, dos Estados” etc., a Constituição de 1988, no art. 52, V, também pretendeu englobar, na exigência de submissão prévia de tais operações ao Senado Federal, os entes da administração indireta ou descentralizada de todas as entidades da federação.⁵⁰

122. A origem histórica do dispositivo liga-se ao fato de que, à égide da Carta de 1969, o Poder Executivo brasileiro, celebrando discricionariamente contratos e acordos com bancos e entidades estrangeiras, acabou por agravar imensamente a dívida externa brasileira, sem o conhecimento e o controle do Parlamento.⁵¹ O Senado Federal não havia, à época, competência para autorizar

⁴⁸ Por tudo, cf. MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direito constitucional internacional: uma introdução*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 298-300.

⁴⁹ Cf. FRANCO, Afonso Arinos de Melo. Poder legislativo e política internacional. In: *Estudos de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1957. p. 263.

⁵⁰ A esse respeito, cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *Comentários à Constituição brasileira de 1988*, v. 1, 2. ed. atual. e reformulada. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 313.

⁵¹ Cf. CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo. *O poder de celebrar tratados: competência dos poderes constituídos para a celebração de tratados, à luz do direito internacional, do direito comparado e do direito constitucional brasileiro*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1995. p. 398; e CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo. As operações com o FMI e a competência privativa do Senado Federal. In: SILVA, Roberto Luiz; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. (Coord.). *O Brasil e os acordos econômicos internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 67.

tais operações externas, o que só veio ocorrer com a Carta de 1988, que, corrigindo o problema, lhe atribuiu esse poder.⁵²

123. Pela regra atual, quaisquer contratos ou transações de natureza financeira empreendidas pelo Governo Federal, pelos Governos Estaduais, do Distrito Federal, dos Territórios ou Municípios, inclusive entes da administração indireta ou descentralizada, objetivando o levantamento ou o suprimento de numerário financeiro no exterior, junto a instituições estrangeiras, públicas ou privadas, ou internacionais, devem sujeitar-se à autorização do Senado Federal, pois neste há igualdade de representação dos Estados-federados (cada Estado-membro elege 3 senadores, no que se consagrou o *princípio majoritário*), o que não ocorre na Câmara dos Deputados, cujos representantes são eleitos pelo sistema proporcional, podendo haver, por isso, determinados Estados-membros com maior bancada e, conseqüentemente, com maior poder de influência política.

124. O que faz o art. 52, V, da Constituição é impor limites à atuação do Poder Executivo em matéria financeira internacional, impedindo-o de efetuar, discricionariamente, operações externas desse âmbito capazes de comprometer o País em sua capacidade de pagamento, deixando bem sublinhado o controle do Senado sobre tais operações externas de natureza financeira, prescrevendo competir, também, à Câmara Alta, em caráter privativo: dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público Federal (inc. VII), e dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno (inc. VIII).

125. Em 1991, quando o Senado apreciou pedido de autorização para a União celebrar operação de natureza financeira, destinada a regularizar os juros devidos e não pagos, em 1989 e 1990, a bancos comerciais privados, o senador Ruy Bacelar manifestou opinião de que a repactuação da dívida externa deveria passar por duas instâncias: primeiro, ser submetida ao Senado Federal, para que este fixasse parâmetros e autorizasse a formalização das operações; segundo, ser enviada ao Congresso Nacional, para que este aprovasse os instrumentos internacionais firmados em nome do Estado.⁵³

⁵² Para uma excelente resenha das discussões travadas no Senado Federal, à égide da Constituição anterior, v. CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo. O Congresso Nacional e os acordos do Brasil com o FMI e consórcios de bancos privados estrangeiros. *Revista de Direito Constitucional e Ciência Política*, ano II, n. 2, cit., p. 174-179.

⁵³ Cf. CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo. *O poder de celebrar tratados: competência dos poderes constituídos para a celebração de tratados, à luz do direito internacional, do direito comparado e do direito constitucional brasileiro*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1995. p. 399.

126. No entanto, a Comissão de Assuntos Econômicos, sufragando o voto do relator da matéria, o senador Ronan Tito, autorizou a operação solicitada pelo Poder Executivo, tendo o plenário deliberado da mesma forma, autorizando a operação pela *Resolução nº 20*, de 21 de junho de 1991.

127. O então Ministro da Fazenda, Gustavo Krause, em depoimento à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, no dia 26 de novembro de 1992, declarou: “[...] permitam-me registrar a sabedoria do legislador constituinte quando fez inscrever, dentre as competências privativas do Senado Federal, a prerrogativa de autorizar operações externas de natureza financeira. Com efeito, o legislador constituinte instaurou nova fase entre os Poderes da República, fase esta em que as operações externas que afetam o Erário se sujeitam não somente à diligência do Executivo, mas também ao zeloso crivo desta Casa, o que confere saudável transparência aos negócios públicos”.⁵⁴

128. Em 1992, começou a tramitar no Senado Federal um Projeto de Resolução disciplinando a aprovação das operações externas de natureza financeira junto ao FMI, proposto pelo senador José Eduardo, na conclusão do parecer que emitiu na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, como relator da Indicação nº 03, de 1991. Essa indicação partiu do senador Jutahy Magalhães e tinha por objetivo proclamar que qualquer instrumento que crie obrigações para o País em face do FMI deveria submeter-se à prévia aprovação do Congresso Nacional. Para Jutahy Magalhães, os instrumentos que criam obrigações junto ao FMI são, pois, atos internacionais que acarretam “encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”, devendo, portanto, ser aprovados pelo Congresso Nacional.⁵⁵

129. Para o relator da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, senador José Eduardo, tal interpretação seria “muito abrangente”; para ele, o negócio jurídico envolvendo a liberação de crédito *stand-by* junto ao FMI, iniciado com o envio de Carta de Intenções, seria uma operação de crédito externo de interesse da União, devendo, portanto, apenas sujeitar-se à aprovação do Senado Federal, nos termos do art. 52, V, da Constituição. Entretanto, sugeriu que, quando chegar ao Senado um pedido de autorização do Executivo para efetivar operação dessa natureza, deveria ser ouvida a comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, para que esta determine se o ato pode ser considerado como gravoso ao patrimônio nacional, caso em que será encaminhado à aprovação

⁵⁴ Idem, *ibidem*.

⁵⁵ Idem, p. 400-401. V. também, CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo. As operações com o FMI e a competência privativa do Senado Federal. In: SILVA, Roberto Luiz; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. (Coord.). *O Brasil e os acordos econômicos internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 66.

do Congresso Nacional, nos termos do art. 49, I, da Carta da República, tendo sido o seu parecer aprovado por unanimidade.⁵⁶

130. O senador Jonas Pinheiro, relator da Comissão de Assuntos Econômicos, também opinou a favor da competência do Senado Federal para autorizar as operações externas de natureza financeira junto ao FMI, discordando, contudo, quanto à possibilidade de o Senado decidir se determinado instrumento é ou não gravoso ao patrimônio nacional, pois tal seria decisão de competência do Congresso Nacional.

131. Nessa hipótese, caso o Senado considere a operação externa de natureza financeira gravosa ao patrimônio nacional, deverá enviá-la ao Congresso para referendo, nos termos do art. 49, I, da Constituição de 1988. Eis o que disse o senador Jonas Pinheiro, a respeito do assunto: *“Os acordos internacionais fogem, obviamente, à competência privativa do Senado Federal e, como dito, são da competência exclusiva do Congresso Nacional, quando considerados gravosos ao patrimônio da Nação. Assim, os acordos internacionais e as operações de crédito neles inseridas demarcam, respectivamente, espaços próprios de competências do Senado Federal e do Congresso Nacional, que devem ser exercidas em sua plenitude. Não há, assim, por que sujeitar o exercício de uma ao de outra”*.⁵⁷

132. Referido senador apresentou substitutivo ao Projeto de Resolução nº 44, de 1992, aprovado pela Comissão e pelo plenário do Senado, na sessão de de agosto de 1993, mas que recebeu emenda do senador Hydeckel de Freitas, propondo a inclusão do seguinte parágrafo: *“§ 5º Em qualquer hipótese será ouvida a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania quanto aos aspectos jurídicos da operação e, notadamente, no que diz respeito à eventual caracterização de ato gravoso ao patrimônio nacional (art. 49, I, da Constituição Federal)”*.

⁵⁶ Cf. CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo. *O poder de celebrar tratados: competência dos poderes constituídos para a celebração de tratados, à luz do direito internacional, do direito comparado e do direito constitucional brasileiro*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1995. p. 401; e CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo. As operações com o FMI e a competência privativa do Senado Federal. In: SILVA, Roberto Luiz; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. (Coord.). *O Brasil e os acordos econômicos internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 68.

⁵⁷ Cf. CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo. *O poder de celebrar tratados: competência dos poderes constituídos para a celebração de tratados, à luz do direito internacional, do direito comparado e do direito constitucional brasileiro*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1995. p. 401-402; e CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo. As operações com o FMI e a competência privativa do Senado Federal. In: SILVA, Roberto Luiz; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. (Coord.). *O Brasil e os acordos econômicos internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 68.

133. Em 18 de novembro de 1993, a matéria estava pronta para ser incluída na pauta da Comissão. Em 21 de março de 1995, a matéria foi redistribuída ao senador Luiz Alberto de Oliveira. Em 29 de janeiro de 1999, entretanto, a Secretaria-Geral da Mesa do Senado deu por prejudicada a matéria, nos termos do art. 334 do Regimento Interno do Senado Federal.⁵⁸

134. Desde a década de 1990, como se nota do histórico que se acabou de realizar, e mesmo sem ter a proposta de regulamentação da matéria ter chegado a bom termo, percebe-se a extrema preocupação de parlamentares brasileiros em regulamentar, de forma estrita, as solicitações de auxílio financeiro internacional dos entes federativos brasileiros, quer com pessoas jurídicas de direito privado estrangeiras ou com organismos econômicos ou financeiros internacionais.

135. Em nenhum documento analisado e em nenhuma proposta de regulamentação existente, desde aquele período, se verifica qualquer discussão que seja alheia ao âmbito estrito das *solicitações* de auxílio financeiro internacional dos entes federativos nacionais, as quais, e apenas elas, nos termos do art. 52, V, da Constituição Federal de 1988, demandam autorização prévia do Senado Federal.

136. Assim, quaisquer condutas dos entes federativos alheias às estritas questões externas de natureza financeira – é dizer, distintas das exclusivas *operações* externas de natureza financeira, que são *solicitações internacionais* de auxílio financeiro que enviam os entes federativos a pessoas jurídicas de direito público ou privado externas – retiram do Senado Federal o poder autorizativo, sendo este o caso do ajuizamento de ações no exterior por Municípios brasileiros, que não requerem do Senado autorização para litigar em foros estrangeiros na defesa de seus interesses particulares, dado que o exercício do direito de ação e de acesso à Justiça por parte de Municípios não se reveste da roupagem de “operações externas de natureza financeira” de interesse municipal.

137. Ora, se se inverter a questão, percebe-se o absurdo do argumento, dado que, se fossem as indenizações recebidas no exterior “operações *externas* de natureza financeira”, aquelas recebidas no plano da jurisdição brasileira seriam “operações *internas* de natureza financeira”. Absurdo maior, evidentemente, não pode haver nessa interpretação calculada com pouca precisão pelos seus criadores, pois jamais se entendeu tratar de “operação financeira” o recebimento de indenizações decorrentes de sentenças judiciais.

⁵⁸ *Diário do Senado Federal*, nº 22-A, de 24 de fevereiro de 1999, p. 3.276. O referido dispositivo do RISF, assim estabelece: “Art. 334. O Presidente, de ofício ou mediante consulta de qualquer Senador, declarará prejudicada matéria dependente de deliberação do Senado: I – por haver perdido a oportunidade; II – em virtude de seu prejulgamento pelo Plenário em outra deliberação. [...]”.

138. Refira-se, por fim, que se o propósito da regra do art. 52, V, da Constituição foi o de proteger o patrimônio do Estado brasileiro, para o que destinou à Câmara Alta a competência autorizativa das operações externas de natureza financeira dos entes federativos nacionais, parece evidente que as ações judiciais tomadas pelos Municípios pátrios perante o Poder Judiciário de Estado estrangeiro vem exatamente ao encontro da referida *mens legislatoris*, pois o que se busca são justamente indenizações para os entes subnacionais brasileiros por danos causados por empresas multinacionais.

139. Em suma, em resposta ao terceiro quesito, tem-se como certo que os Municípios brasileiros não dependem de autorização do Senado Federal para, no exercício de seu direito de ação e de acesso à Justiça, litigar em instâncias estrangeiras para a defesa de seus interesses particulares, sobretudo para verem-se indenizados pelos prejuízos decorrentes da falta de devida diligência por parte das empresas responsáveis pelos trágicos acontecimentos já referidos.

Quanto ao quesito nº 4

Viola a soberania brasileira o fato de Municípios brasileiros litigarem perante o Poder Judiciário de Estado estrangeiro contra empresas privadas estrangeiras?

140. Até o presente momento, já se falou da confusão conceitual que vem à luz na petição inicial da ADPF 1178, e também já se viu que o argumento da violação da soberania ali utilizado é falacioso e pretende esconder uma verdade (a real intenção do proponente da ação) por detrás de si, cabendo, agora, aprofundar nesse conceito para o fim de compreender quão incongruente é a sua utilização em desfavor dos Municípios brasileiros prejudicados pelo rompimento das barragens de Mariana e Brumadinho.

141. Refira-se, desde já, que o ato dos Municípios brasileiros de litigar contra empresas privadas estrangeiras perante tribunais de terceiros Estados na defesa de seus legítimos interesses é completamente resguardado pela Constituição, da mesma forma que seria uma ação intentada por Estado-federado brasileiro ou pelo Distrito Federal perante o Poder Judiciário de Estado estrangeiro.

142. A uma, porque inexistente impedimento constitucional para que Municípios brasileiros, no âmbito de sua autonomia e autogestão, vindiquem direitos perante quaisquer foros, sejam eles nacionais ou estrangeiros, não se tratando, neste caso, de questão de “violação de soberania” brasileira, como deseja ver reconhecido o proponente da ADPF 1.178; a duas, porque não há ataque ou

ameaça à soberania nacional no ato de pessoas jurídicas de direito público interno ajuizarem ações em foros estrangeiros na busca do reconhecimento de direitos seus, não dependendo, para tanto, de representação da União Federal, dado não se tratar de questão *jus imperii* do Estado brasileiro, senão de atos *jure gestionis* dos entes municipais.

143. Toda a questão aqui debatida está na compreensão de que o ajuizamento de ações em foros estrangeiros por Municípios brasileiros liga-se não ao fetiche da “proteção da soberania” brasileira, como pretende o autor da ADPF e os pareceres que o acompanham, mas, sim, à legitimidade de tais entes subnacionais, no âmbito de sua autonomia político-administrativa, de perseguirem a jurisdição adequada ao litígio transnacional no caso concreto, conforme os seus interesses particulares.

144. Neste ponto, necessário trazer à baila a lição de Graziela Argenta Zaneti, para quem “[a] jurisdição internacional libera-se do ‘fetiche’ da soberania, na qual jurisdição se reduz a explicar o ‘poder supremo do Estado’, para fixar suas bases na sua adequação para a tutela dos direitos e das pessoas”, razão pela qual “[a] concepção de jurisdição do Estado Democrático Constitucional é a da jurisdição adequada ao caso concreto”.⁵⁹ A mesma autora, corretamente, acrescenta, para a qualificação da jurisdição adequada nos litígios transnacionais, os critérios de (i) *situações jurídicas com elemento de estraneidade* e (ii) *estabelecidas de forma adequada*.⁶⁰ Ambos os critérios se fazem presentes no caso do ajuizamento de ações em foros estrangeiros por parte dos Municípios brasileiros.

145. Daí se vê, no caso que ora nos ocupa, que os Municípios brasileiros, ao procurarem a satisfação de seus direitos em foros estrangeiros, perseguem legitimamente a jurisdição adequada à resolução de suas contendas, especialmente por ali estarem presentes os critérios de “situações jurídicas com elementos de estraneidade” (v.g., nacionalidade das empresas demandadas) e “estabelecimento de forma adequada” (v.g., escolha do foro estrangeiro com proximidade às atividades empresariais).

146. Portanto, nada afeto à soberania do Estado brasileiro se encontra na relação jurídica de qualificação da jurisdição adequada nos litígios transnacionais em questão, especialmente porque o referido fetiche da “soberania” não auxilia, senão apenas atrapalha, a localização da jurisdição com melhor aptidão para resolver tais contendas transnacionais, sobretudo em casos como o presente, de rompimento de barragens que levou dezenas de Municípios brasileiros a prejuízos incalculáveis.

⁵⁹ ZANETI, Graziela Argenta. *Jurisdição adequada para os processos coletivos transnacionais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 119.

⁶⁰ Idem, *ibidem*.

147. Vista a questão de outro modo, também sequer se cogita falar em violação de soberania quando não é a República Federativa do Brasil ou União Federal que litiga (ou é parte da demandada) perante a Justiça estrangeira, mas, sim, pessoas jurídicas de direito público interno dotadas de autonomia político-administrativa para defender, em quaisquer cortes ou tribunais, seus legítimos interesses, contra empresas privadas estrangeiras, sem qualquer relação “soberana” com o Reino Unido ou com qualquer outro País em que possam correr tais ações.

148. É, portanto, incongruente a interpretação segundo a qual viola a soberania do Estado brasileiro o fato de Municípios pátrios litigarem perante o Poder Judiciário de Estado estrangeiro na defesa de seus interesses, dado que o litígio em tribunais estrangeiros, com todas as dificuldades e conseqüências que comporta, é verdadeiro ato de soberania de cunho positivo e não negativo, por ser a maneira viável de se garantir a tais entes o acesso à Justiça na sua concepção mais ética e humanista.

149. Ademais, o art. 11, *caput*, da LINDB estabelece que “[a]s organizações destinadas a fins de interesse coletivo, como as sociedades e as fundações, obedecem à lei do Estado em que se constituírem”, o que é mais um indicativo de que o Brasil não pode impedir sejam tais corporações demandadas e condenadas em foro estrangeiro, caindo por terra o argumento de que o ajuizamento de ações no exterior por parte dos Municípios brasileiros viola a soberania brasileira.

150. Por outro lado, o argumento utilizado pelo proponente da ADPF 1178 de que o ajuizamento de ações em foros estrangeiros por parte de Municípios brasileiros quebraria o controle de fiscalização pela sociedade e pelos órgãos de fiscalização nacional, bem assim a publicidade dos atos municipais, por, v.g., utilizar-se de língua estrangeira na propositura de tais ações, é risível e completamente ilógico, porque também se aplicaria, *in totum*, à União Federal, caso esta ajuizasse no exterior referidas ações, em nada se alterando o cenário fático da questão.

151. Uma vez ajuizada eventual ação pela União Federal, seria de se perquirir se a fiscalização dos atos em causa e sua respectiva publicidade seriam melhores que no caso do ajuizamento de tais ações pelos Municípios.

152. Ora, não há diferença alguma no ato de um ente federativo maior (União) e de outro ente menor (Município) em termos de fiscalização pelo Ministério Público (*custos juris*) e de publicidade dos atos respectivos, pois ambos guardam os mesmos direitos e responsabilidades, alterando-se apenas a esfera de sua atuação, nos planos federal e local, respectivamente.

153. A competência que tem a União Federal para representar a República Federativa do Brasil em ações perante Estados estrangeiros e organismos internacionais (CF, art. 21, I) não impede, ao contrário encoraja, que outros entes (como os Municípios) ajuízem ações em seu favor em casos não atinentes às relações internacionais do Brasil com Estados estrangeiros e/ou organismos internacionais, pois, somente nesse âmbito, e não em outro, é que a União guarda competência representativa do Estado brasileiro. O ajuizamento de ações no exterior contra empresas *privadas* estrangeiras não ingressa no âmbito das relações internacionais do Brasil com Estados estrangeiros e/ou organismos internacionais, como se nota com clareza solar.

154. Portanto, nem se pense na absurda interpretação segundo a qual o ajuizamento de ações no exterior por parte de Municípios brasileiros representaria uma espécie de “manutenção de relações internacionais” com Estados estrangeiros, à luz do art. 21, I, da Constituição Federal, pois, à evidência, tal dispositivo não tem aplicação a questões *jure gestionis* dos Municípios, que são temas de *direito privado* dos entes subnacionais no exterior, em nada relativos à manutenção de relações externas da República Federativa do Brasil, fixadas à base dos atos *jure imperii* do Estado brasileiro.

155. Esse mesmo raciocínio foi utilizado no parecer de Nadia de Araujo para defender o argumento de que os Municípios brasileiros, ao ajuizarem ações particulares perante foros estrangeiros contra empresas privadas estrangeiras, estariam se usurpando da competência da União para manter relações com Estados estrangeiros, citando, para tanto, manifestação do então Consultor Jurídico do Itamaraty Franchini-Netto, de 1984, para quem “*a atual Constituição da República Federativa do Brasil, perfilhando o rumo tradicional, ao assegurar a ‘autonomia interna dos Estados’ em que cada um se rege pela Constituição e leis por ele próprio adotadas, reserva à União Federal, a competência exclusiva da manutenção de relações com Estados estrangeiros*”.⁶¹

156. A parecerista informa, na nota de rodapé nº 75 da página 27 do seu parecer, o local equivocado em que publicado o parecer de Franchini-Netto, que, em verdade, consta dos *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*, v. VII (1972-1984), organizados por Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros, estampado às páginas 510 a 517, intitulado “Projeto de Lei – nº 3.411/84. Celebração de acordos e convênios entre prefeituras municipais e governos estaduais com entidades análogas do exterior”.⁶²

⁶¹ Parecer de Nadia de Araujo, p. 26-27.

⁶² FRANCHINI-NETTO, M. Projeto de Lei nº 3.411/84. Celebração de acordos e convênios entre prefeituras municipais e governos estaduais com entidades análogas do exterior. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo. (Org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*. v. VII (1972-1984). Brasília: Senado Federal, 2004. p. 510-517.

157. Como se nota com total clareza, a consulta dirigida ao ilustre Consultor Jurídico do Itamaraty Franchini-Netto dizia respeito ao “Projeto de Lei nº 3.411/84” do então deputado Mário Hato, que autorizava “a celebração de acordos e convênios entre prefeituras municipais e governos estaduais com entidades análogas do exterior, para a constituição de ‘cidades irmãs-estados irmãos’”. Naquele caso, a opinião do Consultor Jurídico do Itamaraty foi no sentido de que “só o Estado tem capacidade para exercer direitos e contrair obrigações internacionais, vale dizer, o direito de celebrar atos jurídicos internacionais”, razão pela qual concluiu que “não cabe dúvida de que o projeto em apreço, excede à legislação em vigor, contrariando o dispositivo que, dentro da sistemática liberalista, dá à União a competência *privativa* da condução da negociação com Estados estrangeiros” [grifo do original].⁶³

158. Portanto, o parecer de Franchini-Netto jamais cuidou da possibilidade de Municípios brasileiros ajuizarem ações no exterior, pois o que ali se discutia era a possibilidade de Estados-federados e Municípios celebrarem *tratados* com entidades análogas de outros países, o que não é permitido no Brasil. Estava correto, portanto, o parecer do Consultor Jurídico do Itamaraty. O que não está correta é a interpretação que deste entendimento fez a parecerista, que confundiu a manutenção de relações internacionais do Estado – v.g., a celebração de tratados internacionais por entes subnacionais, o que é vedado no Brasil – com atos exteriores de pessoas jurídicas de direito público interno empreendidos no exercício de sua autonomia político-administrativa, sem quaisquer relações com outras potências soberanas enquanto tais.

159. Ademais, há outro aspecto no parecer de Nadia de Araujo que não se sustenta por qualquer maneira, que é exatamente o fato de que, fosse o ajuizamento de ações perante foros estrangeiros um ato atinente à manutenção de relações internacionais do Estado brasileiro, certo é que estariam também os particulares impedidos de ajuizar ações idênticas em tribunais de outros países, pois, ao enquadrar-se um ato como afeto às relações internacionais de uma potência soberana, se está atribuindo efeitos *erga omnes* a todos aqueles (v.g., entes subnacionais, pessoas jurídicas de direito privado ou particulares) que não de têm o qualificativo de Estado estrangeiro ou de organização internacional.

160. Também o parecer de Ellen Gracie Northfleet segue o mesmo entendimento, ao afirmar que “[a] *postura inconstitucional dos Municípios vulnera a estrutura federativa brasileira, ofende o preceito da soberania nacional e configura usurpação da competência constitucional da União, de representa-*

⁶³ Idem, p. 511-513.

ção do Estado Brasileiro no plano internacional”.⁶⁴ O parecer de Daniel Sarmento segue, também, a mesma linha de entendimento, afinada com os posicionamentos anteriores.⁶⁵

161. Ora, o ajuizamento de ações no exterior por parte de Municípios brasileiros não usurpa quaisquer competências da União no plano das relações internacionais, justamente por não se tratar de atos soberanos do Estado brasileiro e de manutenção de relações internacionais enquanto tais, senão de atos próprios de pessoas jurídicas de direito público interno praticados no exterior sob a roupagem *jure gestionis*, da mesma forma que poderiam os particulares agir na defesa de seus variados interesses no exterior.

162. Daí não ser aceitável o argumento de violação do pacto federativo brasileiro, tal qual insculpido na Constituição, para vedar aos Municípios o ajuizamento de ações no exterior em nome próprio, contra pessoas jurídicas de direito privado estrangeiras, não havendo que se confundir as coisas: manter relações com Estados estrangeiros é um atributo do Estado brasileiro, ato de soberania, e tal se dá no âmbito das relações internacionais entre o Brasil e outra(s) potências(s) estrangeira(s) ou no plano dos organismos internacionais de que a República Federativa do Brasil é parte, fixando-se no âmbito das relações diplomáticas do Brasil.

163. Nada de similar existe no ajuizamento de ações judiciais perante o Poder Judiciário de país estrangeiro, que não conota, em absoluto, que o Município brasileiro, nos parâmetros de sua autonomia, está se arrogando nas prerrogativas do Estado e, com isso, “mantendo relações com Estados estrangeiros”.

164. O ajuizamento de ações no exterior não representa e jamais representou um meio de manter relações com Estados estrangeiros, quer à luz das regras constitucionais e de Direito Internacional Público em vigor no Brasil, e até mesmo à luz das normas do Direito Internacional Privado brasileiras ou nos termos da legislação do foro em que ajuizadas tais ações, dado que a República Federativa do Brasil, neste caso, não está se “submetendo” involuntariamente ao jugo de outra potência estrangeira.

165. De fato, se os Municípios brasileiros que ajuizaram ações no exterior logram êxito em tais ações e recebem as indenizações pretendidas, qual “submissão” do Brasil estaria havendo no caso? Perceba-se, portanto, a falácia do argumento, que tenta desvirtuar o real conceito e entendimento do que significa manter relações com Estados estrangeiros, para que o autor da ADPF veja-se satisfeito em impedir que tais Municípios logrem a tão necessária re-

⁶⁴ Parecer de Ellen Gracie Northfleet, p. 37.

⁶⁵ Parecer de Daniel Sarmento, p. 45-46.

composição pelos graves prejuízos socioambientais que sofreram com o rompimento das barragens de Mariana e Brumadinho.

166. Os Municípios são pessoas jurídicas de direito público interno reconhecidas pelo Código Civil brasileiro no art. 41, III, certo de que o próprio Código Civil diferencia tais pessoas jurídicas daquelas pessoas jurídicas de direito público *externo*, que são “os Estados estrangeiros e todas as pessoas que forem regidas pelo direito internacional público” (art. 42). E, como se nota, o Código Civil, ao elencar as pessoas jurídicas de direito público *interno*, não faz distinção entre a *União*, os *Estados*, o *Distrito Federal* e os *Municípios* em termos de direito e/ou faculdade de agir, sobretudo para a defesa de seus legítimos interesses.

167. Como se percebe, é admirável o esforço que faz o autor da ADPF 1178 na defesa de uma tese insustentável, que, se aceita, acabaria com todas as ações tomadas por Municípios e Estados-federados brasileiros no exterior, sobretudo no âmbito da cooperação internacional em variados âmbitos (*v.g.*, em matéria de educação, saúde, cultura, esporte, meio ambiente, mobilidade urbana etc.) não afetos aos assuntos exteriores do Estado vinculados ao *ius imperii*. Apenas a União, na visão do proponente, poderia agir internacionalmente, se e quando quisesse, deixando Estados-federados e Municípios de mãos atadas para quaisquer atos que demandassem cooperação internacional e defesa de prerrogativas perante qualquer jurisdição estrangeira.

168. Repita-se: é falacioso o argumento do proponente da ADPF 1178 no sentido de estar sendo violada a soberania brasileira (soberania às avessas, diga-se), porque a competência para representar o Estado seria atribuída ao ente central (União). Não se trata de representação do Estado brasileiro neste caso, frise-se mais uma vez. Aqui se está diante de questão diversa, em que Municípios não pretendem se arrogar na representação exterior do Estado brasileiro, porque não estão agindo em nome do Estado nas relações internacionais com outros Estados estrangeiros ou com organismos internacionais, matéria de Direito Internacional Público, mas tão somente exercendo o seu direito de ação e de acesso à Justiça, em questões privadas que nenhuma relação guardam com temas atinentes às relações do tipo Estado-Estado ou relativas a organismos internacionais de que a República Federativa do Brasil é parte.

169. Fosse assim, os tribunais de todos os países do mundo jamais poderiam receber ações ajuizadas por pessoas jurídicas de direito público interno, em quaisquer circunstâncias; ajuizar ações perante o Poder Judiciário de país estrangeiro não conota manter relações com Estados estrangeiros, dado que tal relação não se dá o plano Estado-Estado, sendo simples (e necessário) direito de ação e de acesso à Justiça em Estados terceiros.

170. Dizer o proponente da ADPF 1178, ademais, que o fato de Municípios brasileiros ajuizarem ações no exterior buscando os direitos que lhe são inerentes causa um “esvaziamento inconstitucional da jurisdição brasileira” é completamente desarrazoado, para não dizer absurdo.

171. É evidente que a jurisdição nacional não resta “esvaziada” pelo fato de uma pessoa jurídica de direito público interno buscar a satisfação de seus direitos perante um foro estrangeiro, pois, pensar contrariamente, conota desconhecimento de todas as regras e normas do Direito Internacional Privado que lidam, justamente, com o ajuizamento, em foros estrangeiros, de ações judiciais, sobretudo as relativas à reparação de danos.

172. Deve-se, portanto, em razão dos argumentos utilizados pelo proponente da ADPF 1178, compreender qual a real conotação jurídica do conceito de *soberania* estatal e como esta se comporta na contemporaneidade, tema relativamente ao qual me debruçarei nas linhas que seguem, para o fim de responder à questão formulada pelo Consulente.

173. A soberania do Estado, empregada no sentido que se acaba de expor, manifesta-se pela sua capacidade de (a) impor e resguardar, dentro das fronteiras de seu território e em último grau, as suas decisões (*soberania interna*), e de (b) manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais, em pé de igualdade com os outros atores da sociedade internacional (*soberania externa*).

174. Portanto, inexistente uma soberania absoluta (sem limites) no plano internacional, mesmo nas relações empreendidas Estado-Estado, pelo fato de todos os Estados serem juridicamente iguais, e também porque a vida da sociedade internacional é regida por normas jurídicas internacionais que hão de ser respeitadas, à luz da regra *pacta sunt servanda*.

175. A verdade é que a concepção tradicional de soberania – tal como formulada por Jean Bodin – muda o foco do seu entendimento para merecer outro, qual seja, o de que a competência internacional de um Estado exclui todo tipo de dependência em relação aos demais; ou seja, o Estado não pode se obrigar internacionalmente senão pela sua própria vontade e dentro de sua esfera de competência, sem que qualquer outro o obrigue, razão pela qual o Estado atual é “soberano” porque dita suas normas *internas* sem a ingerência de outros; no entanto, uma vez ingressado na sociedade internacional, deve aceitar as regras que esta e o Direito Internacional Público lhe impõem.

176. Portanto, a expressão *soberania* deve ser atualmente entendida como o poder que detém o Estado de impor, *dentro do seu território*, todas as suas decisões (v.g., editar suas leis e executá-las por si próprio); trata-se do poder que, dentro do Estado, é dizer, *internamente*, não encontra outro maior ou de

mais alto grau, e por isso se diz que o Estado soberano é aquele que não reconhece nenhum poder superior capaz de ordenar o exercício de suas competências *internas*.⁶⁶

177. A noção de soberania, aliás, sequer é inerente à concepção de Estado, pois surgiu da luta que os Estados nacionais tiveram que travar, externamente, contra a Igreja, que os pretendia colocar ao seu serviço, e contra o Império Romano, que os considerava simples províncias; e, internamente, contra os senhores feudais, que procuravam igualar-se com os Estados, atribuindo-se poder próprio, independente e autônomo.⁶⁷

178. No entanto, curiosamente, sem embargo de desaparecidos os motivos que a determinaram, a concepção de soberania ainda subsiste, embora fragilizada pela pressão das necessidades históricas, notadamente pelo sistema internacional de proteção dos direitos humanos, que, reagindo incessantemente contra o seu conceito original (definido por Bodin), acabou, *de facto*, por transformá-lo em um “adorno extravagante”, inteiramente vazio de sentido e de expressão.⁶⁸

179. Luigi Ferrajoli, em estudo de vivo interesse, elencou três aporias na ideia corrente de soberania, visando à construção de um *novo conceito*, mais amoldável à realidade contemporânea, que merecem ser aqui resumidas. A primeira aporia diz respeito ao significado filosófico da ideia de soberania, que é uma construção de matriz jusnaturalista, que tem servido de base à concepção juspositivista do Estado e ao paradigma do Direito Internacional moderno; logo, trata-se de um resquício pré-moderno que está na origem da modernidade jurídica e, simultaneamente, em virtual contraste com esta. Ao mesmo tempo, a soberania sempre foi – diz Ferrajoli – uma metáfora antropomórfica de cunho absolutista, mesmo na mudança das imagens de Estado, à qual, de tempos em tempos, foi associada e que ela mesma gerou: desde a ideia da soberania como atributo do *princeps* (príncipe) às concepções jacobinas, organicistas e democráticas antes da soberania nacional e depois da soberania popular, até a doutrina juspublicista, vigente no século XIX, do Estado-pessoa e da soberania como atributo ou sinônimo do Estado. A segunda aporia diz respeito à história (teórica e, sobretudo, prática) da ideia de soberania como *potestas absoluta superiorem non recognoscens*, ou seja, como poder absoluto que não reconhece qualquer

⁶⁶ A esse respeito, cf. TELLES JÚNIOR, Goffredo. *Iniciação na ciência do direito*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 117-118.

⁶⁷ Cf. MARTINS, Pedro Baptista. *Da unidade do direito e da supremacia do direito internacional*. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 17.

⁶⁸ V. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Soberania e a proteção internacional dos direitos humanos: dois fundamentos irreconciliáveis. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 39, n. 156, p. 169-177, out./dez./2002; e MARTINS, Pedro Baptista. *Da unidade do direito e da supremacia do direito internacional*. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 18.

outro superior. Para Ferrajoli, essa história corresponde a dois eventos paralelos e divergentes: aquele da soberania interna, que é a história de sua progressiva limitação e dissolução paralelamente à formação dos Estados constitucionais e democráticos de direito; e aquele da soberania externa, que é a história de sua progressiva absolutização, que alcançou seu ápice na primeira metade do século XX com as catástrofes das duas guerras mundiais. Observa Ferrajoli que nem mesmo cronologicamente as duas histórias coincidem: a da soberania externa iniciou-se primeiro e, diferentemente daquela da soberania interna, ainda está longe de concluir-se e continua a mostrar-se como uma ameaça permanente de guerras e destruições para o futuro da humanidade. Por fim, a terceira aporia diz respeito à legitimidade conceitual da ideia de soberania do ponto de vista da teoria do direito, sustentando Ferrajoli haver uma antinomia irreductível entre *soberania* e *direito*: uma antinomia não apenas no plano do Direito interno dos ordenamentos avançados, em que a soberania está em contraste com o paradigma do Estado de Direito e da sujeição de qualquer poder à lei, mas também no plano do Direito Internacional, em que esta já é contrariada pelas Cartas Constitucionais internacionais hodiernas e, em particular, pela Carta da ONU de 1945 e pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. A proposta final de Ferrajoli é que se chegue a um *constitucionalismo de direito internacional*, notadamente baseado nos instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos – o que demandaria, desde uma reforma do Estatuto da CIJ, para afirmar, *v.g.*, o caráter obrigatório da sua jurisdição, hoje subordinada à aceitação preventiva dos Estados, até a melhor implementação das ações dirigidas ao desarmamento e ao tratamento de estrangeiros – e na mudança de mentalidade, sobretudo dos países europeus, rumo à aceitação da ideia de *totus orbis*, que hoje pode ser realizada por meio da elaboração de um *constitucionalismo mundial*, capaz de levar a sério as cartas internacionais de direitos humanos e de reconhecer que a falta de garantias efetivas para que tais cartas sejam cumpridas são *lacunas* cujo preenchimento é obrigação da ONU e dos Estados que a esta aderem. Tratar-se-ia de pensar, então, na perspectiva de uma *limitação efetiva* da soberania dos Estados por meio da introdução de garantias jurisdicionais contra as violações da paz, externamente, e dos direitos humanos, internamente.⁶⁹

180. Assim, pode-se afirmar, com segurança, que a “soberania” que os Estados ainda têm não é absoluta, tampouco des governada, e apesar de ter surgido como um direito de natureza total e sem fragmentações, tal não conota que, atualmente, o conceito não deva respeitar os interesses legítimos de entes que buscam a satisfação de seus direitos em foros estrangeiros relativos à tutela dos

⁶⁹ FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado nacional*. Tradução de Carlo Coccioli e Márcio Lauria Filho. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 1-63.

direitos humanos *lato sensu*, não se podendo negar – como bem lembra Paulo Roberto de Almeida – que o Direito Internacional vem se encaminhando nessa direção, qual seja, “a da diminuição progressiva dos espaços de liberdade alocados aos Estados nacionais na determinação de regras pelas quais se devem pautar esses mesmos Estados na administração dos vários tipos de intercâmbio econômico ou no tratamento dos cidadãos”.⁷⁰

181. Como já tive a oportunidade de dizer alhures, se há um conceito incongruente com o da proteção dos direitos humanos esse conceito é o de soberania, pois irreconciliáveis todos os seus fundamentos.⁷¹

182. Nesse sentido, o fetiche da “soberania” que vem à baila na inicial da ADPF 1178 e nos pareceres que a acompanham não resiste ao fato de que, em verdade, toda a questão de fundo deste caso reside em clara e direta violação aos direitos humanos de milhares de pessoas que sofreram e ainda sofrem com as tragédias causadas pelas empresas mineradoras no rompimento das barragens de Mariana e Brumadinho, em violação direta aos *Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos*, de 2011.

183. Em suma, soberania é um atributo ainda existente no Estado que faz com que sua conduta seja direcionada pelos seus próprios atos, não podendo servir, evidentemente, para prejudicar ou embaraçar o intento do próprio Estado ou de seus entes subnacionais em questões de interesses particulares seus, sobretudo à vista das dificuldades em lograr satisfação adequada aos prejuízos sofridos.

184. Os entes subnacionais dos Estados não podem, assim, ser responsáveis (também aqui, “às avessas”) por violar a soberania do ente maior do qual *também* fazem parte, como é o caso dos Estados-federais como o Brasil, que alocam os Municípios no esquema constitucional da federação, junto à União, os Estados-federados e o Distrito Federal.

185. Toda ação do Estado voltada a embaraçar as atividades dos entes federativos nacionais, tomadas em seu absoluto favor, quer no Brasil ou no exterior, no âmbito de sua autonomia político-administrativa, não resiste ao exame de compatibilidade das obrigações do Estado brasileiro de proteção da Nação contra investidas ilícitas de atores externos, sobretudo privados, voltadas a prejudicar interesses de quaisquer dos entes subnacionais.

⁷⁰ ALMEIDA, Paulo Roberto de. Governança econômica global e democracia preventiva: reflexões sobre a democratização do sistema internacional. In: HOFMEISTER, Wilhelm. (Org.). *Política social internacional: consequências sociais da globalização*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2005, p. 111-112.

⁷¹ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Soberania e a proteção internacional dos direitos humanos: dois fundamentos irreconciliáveis. *Revista de Informação Legislativa*, v. 39, n. 156, p. 169-177, out./dez. 2002.

186. Portanto, quanto ao quarto quesito, tem-se como certo que não há qualquer violação à soberania nacional no ajuizamento de ações em foro estrangeiro contra empresas privadas estrangeiras por parte de entes municipais brasileiros, dado o interesse do próprio Estado brasileiro na resolução das questões objeto dos litígios estrangeiros levados a cabo pelos Municípios, integrantes que são da federação brasileira e, portanto, partes do Estado brasileiro em seu todo soberano.

Quanto ao quesito nº 5

Quais os potenciais efeitos de uma decisão do STF ordenando que os Municípios suspendam os processos que atualmente tramitam nas cortes da Inglaterra e País de Gales, em que a jurisdição dessas cortes já foi confirmada?

187. O derradeiro requisito que me formula o Consulente diz respeito à questão dos efeitos de eventual procedência da ADPF 1178, ordenando a suspensão das ações em trâmite no exterior. Em tais ações, a jurisdição das cortes da Inglaterra e País de Gales restou já confirmada, segundo as regras processuais em vigor na *lex fori*, com submissão das ações propostas aos julgamentos em curso. Os entes subnacionais brasileiros que figuram como autores das ações aguardam, por sua vez, as decisões de mérito da Justiça estrangeira.

188. Neste caso, certo é que, se o STF ordenar que os Municípios brasileiros suspendam os processos que atualmente tramitam nas cortes da Inglaterra e País de Gales, em que a jurisdição dessas cortes já foi confirmada, estaria a Suprema Corte, a um só tempo, se imiscuindo na gestão dos interesses municipais e, também, embaraçando o funcionamento da Justiça estrangeira, pois obstaría as cortes da Inglaterra e País de Gales a darem continuidade às ações já intentadas pelos entes municipais brasileiros, com jurisdição já confirmada.

189. Daí a necessária indagação: poderia a Suprema Corte, legitimamente, impedir que Municípios brasileiros busquem a compensação dos prejuízos sofridos em seus territórios por atos de empresas estrangeiras com as ações intentadas no exterior? Em outros termos, poderia o STF impedir a tais pessoas jurídicas de direito público interno o direito de ação e o acesso à Justiça em foros estrangeiros, para a defesa de seus legítimos interesses?

190. O direito de ação é amplo e não limitativo e pode (deve) ser exercido por todas as maneiras possíveis, sem restrição, sobretudo se, no exterior, o Po-

der Judiciário local conheceu da demanda e julgou-a procedente, não devendo o STF impedir o direito de acesso à Justiça de entes municipais brasileiros, dado não ser requerida, para tanto, qualquer representação da União ou autorização do Senado Federal, como já se verificou.

191. Ademais, a competência para processar pleitos judiciais é do poder que se declara competente, conforme a sua lei de regência, independentemente da lei aplicável ao mérito da causa, conforme as regras processuais e do Direito Internacional Privado da *lex fori*.

192. Nesse sentido, se as cortes estrangeiras declaram-se competentes para tanto, aceitando as ações propostas pelos Municípios brasileiros, inclusive com julgamento de mérito procedente para tais proponentes, certo é que não pode a cúpula do Poder Judiciário brasileiro arrogar-se em órgão limitador da competência de tribunais pertencentes a terceiros Estados, pois, no âmbito do Direito Internacional Privado, a autonomia do Poder Judiciário estrangeiro e suas competências não de ser sempre respeitadas localmente, sendo as únicas limitações as relativas à aplicabilidade doméstica das decisões estrangeiras que violam a ordem pública ou as leis internas de aplicação imediata (*lois de police*).

193. Nesse sentido, deve o STF, seguramente, confirmar a jurisdição das cortes da Inglaterra e País de Gales para o julgamento das ações propostas pelos Municípios brasileiros, dado que todas as condições para que Municípios brasileiros ajuízem ações no exterior são lícitas, desde que não vedadas em lei. De fato, nos termos do art. 122 do Código Civil brasileiro, “[s]ão lícitas, em geral, todas as condições não contrárias à lei, à ordem pública ou aos bons costumes; entre as condições defesas se incluem as que privarem de todo efeito o negócio jurídico, ou o sujeitarem ao puro arbítrio de uma das partes”, certo de que nenhum desses aspectos existe neste caso concreto, a impedir que Municípios brasileiros ajuízem ações perante foros estrangeiros para a salvaguarda de seus interesses particulares.

194. Ademais, impedir que a jurisdição estrangeira tome conhecimento dos atos ilícitos praticados por suas empresas em territórios de outros Estados vai ao encontro do dever de cooperação internacional para a repressão de ilícitos, pois retira das cortes estrangeiras a obrigação de zelo que devem ter relativamente à conduta de suas corporações (ou a elas coligadas) atuantes em outras jurisdições.

195. O STF é o braço judiciário do Estado brasileiro e, como tal, atua em nome do Estado, não podendo andar na contramão da proteção que deve destinar a todos aqueles que sofreram e ainda sofrem com o rompimento das barragens de Mariana e Brumadinho, notadamente os munícipes das cidades afetadas. Nesse sentido, a ação dos Municípios brasileiros de buscar indenizações na Justiça

estrangeira contra as empresas estrangeiras responsáveis pelas tragédias socioambientais ocorridas há de ser reforçada pela cúpula do Poder Judiciário brasileiro, e não o contrário.

196. Atualmente, o conceito que vem à luz quando se está diante de casos como este é o de jurisdição universal em matéria de direitos humanos, que permite que o Poder Judiciário de todos os países empreenda esforços comuns para a defesa e proteção dos direitos humanos, sejam de nacionais ou de estrangeiros. Aqui se está diante, como já se verificou, de caso afeto à violação de direitos humanos de municípios de dezenas de Municípios afetados pelo rompi-

mento das barragens, certo de que, por detrás de entes estatais, há *pessoas*, é dizer, *seres humanos* que merecem a devida proteção no foro que melhor lhes atender.

197. Ao julgar a total improcedência da ADPF 1178 o STF fará justiça às dezenas de Municípios brasileiros e aos milhares de pessoas prejudicadas com os ilícitos decorrentes dos atos empresariais citados, colocando termo, definitivamente, a discussões completamente desarrazoadas como esta que veio à luz na presente ação do controle abstrato de normas, representativa do quanto as atividades empresariais têm sido atroztes com a proteção dos direitos de entes subnacionais brasileiros e, em consequência, de homens e mulheres que saldaram os seus impostos e, muitas vezes, não recebem do Estado a proteção de direitos que as ordens interna e internacional lhes assegura.

198. Portanto, em resposta ao quinto quesito, tem-se como certo que não cabe ao STF (i) impedir que entes municipais brasileiros exerçam o seu direito de ação e de acesso à Justiça, para o fim de verem-se ressarcidos dos milhares de danos socioambientais causados em razão do trágico rompimento das barragens de Mariana e Brumadinho, (ii) não devendo embaraçar o bom funcionamento da Justiça de Estados estrangeiros nas ações afetas aos entes subnacionais pátrios, (iii) devendo, ao revés, reconhecer o conceito de jurisdição internacional em matéria de direitos humanos, como imperativo ético a que faz jus a emancipação da proteção da pessoa humana nos níveis regionais e global.

Considerações finais

199. Ao fim e ao cabo desta exposição, penso ter esclarecido ponto a ponto e dirimido todas as dúvidas que o Consulente pretendeu ver resolvidas, para o fim de rechaçar a tese que se pretende levar a cabo com a propositura da ADPF 1178 perante o STF.

200. A título conclusivo, sintetizo, a seguir, a exposição teórica realizada no decorrer do presente Parecer, que diz respeito à possibilidade jurídica de Municípios brasileiros litigarem, sponte sua, perante cortes estrangeiras contra pessoas jurídicas de direito privado estrangeiras, para a defesa de seus interesses legítimos:

- I. Não se aplica, no caso em tela, a teoria da imunidade de jurisdição aos entes municipais brasileiros que pretendem ajuizar ações contra entidades privadas estrangeiras perante o Poder Judiciário de Estado estrangeiro, dado que a teoria da imunidade de jurisdição só guarda aplicação aos casos *jure imperii* em que se pretende processar, perante uma potência estrangeira, outro ente soberano estrangeiro, jamais quando um ente nacional demanda, em ação privada no exterior, pessoas jurídicas de direito privado estrangeiras, sendo a ação aceita pelo Poder Judiciário local.
- II. Não é cabível a representação da União para que Municípios brasileiros exerçam o seu direito de ação e de acesso à Justiça e vindiquem os seus direitos em foro estrangeiro, em causas privadas contra empresas privadas estrangeiras, no exercício de seu *jure gestionis*, pois os Municípios são pessoas jurídicas de direito público interno, dotadas de autonomia político-administrativa, além do que suas relações com o Poder Judiciário estrangeiro fogem ao âmbito da manutenção das relações internacionais do Brasil, como seria o caso, *v.g.*, da declaração de guerra, da celebração da paz, da nomeação ou recebimento de representantes diplomáticos, da celebração de tratados ou da participação do Estado em organizações internacionais.
- III. O ajuizamento de ações no exterior por Municípios brasileiros pertence ao âmbito das relações cíveis entre pessoas jurídicas nacionais e estrangeiras, sem qualquer conotação de pedido de auxílio financeiro internacional, como é o caso das solicitações de auxílio enviadas a bancos privados ou a consórcios de bancos privados estrangeiros ou a organismos econômicos ou financeiros internacionais, a exemplo do FMI, razão pela qual nada de similar existe com as operações externas de natureza financeira de interesse municipal, a que alude o art. 52, V, da Constituição Federal, pelo que não há que se falar em autorização prévia do Senado Federal para que exerçam os Municípios o seu direito de ação e de acesso à Justiça em foros estrangeiros.
- IV. Não há violação à soberania brasileira no ajuizamento de ações no exterior por parte de Municípios brasileiros, na busca de ressarcimentos por prejuízos causados por atos de empresas privadas estrangeiras em seus territórios, senão exatamente o contrário, dado que soberania é poder existente no Estado – do qual o Município faz parte e, portanto, por ela tam-

bém deve estar amparado – que o resguarda de ingerências indevidas externas, jamais podendo servir para impedir que entes subnacionais brasileiros, pertencentes à própria estrutura do Estado, vejam-se impedidos de buscar a satisfação de seus interesses legítimos em foros estrangeiros.

- V. Inexiste autorização constitucional para que o STF decida por impedir entes municipais de exercerem o seu direito de ação e de acesso à Justiça perante foros estrangeiros, pois tal representaria ingerência indevida da Suprema Corte brasileira na gestão precípua dos interesses municipais e, também, embaraço ao processamento das ações e ao funcionamento da Justiça estrangeira, dado que, no âmbito do Direito Internacional Privado, apenas violação à ordem pública e às normas de aplicação imediata (*lois de police*) impediriam a concretização de efeitos das decisões estrangeiras no Brasil e, portanto, o recebimento de indenizações pelos Municípios, em razão de processos intentados perante o Poder Judiciário estrangeiro.

201. A conclusão geral deste Parecer, portanto, é no sentido de ser *plena-mente legítima* a ação dos Municípios brasileiros que contrataram escritórios de advocacia no exterior e ajuizaram ações em foros estrangeiros para verem-se recompensados dos incontáveis prejuízos socioambientais decorrentes do rompimento das barragens de Mariana e Brumadinho.

É o que me parece, s.m.j.
Cuiabá, MT, 31 de julho de 2024.

Referências

ACKEL FILHO, Diomar. A autonomia municipal na nova Constituição. *Revista dos Tribunais*, ano 77, v. 635, set. 1988.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Governança econômica global e democracia preventiva: reflexões sobre a democratização do sistema internacional. In: HOFMEISTER, Wilhelm. (Org.). *Política social internacional: consequências sociais da globalização*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2005.

BAHIA, Saulo José Casali Bahia. *Tratados internacionais no direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. (Org.). *Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba. Direito administrativo e constitucional*. v. II. São Paulo: Malheiros, 1997.

CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo. As operações com o FMI e a competência privativa do Senado Federal. In: SILVA, Roberto Luiz; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. (Coord.). *O Brasil e os acordos econômicos internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

_____. Natureza jurídica e eficácia das cartas de intenções ao FMI. *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, ano XLIV, nº 75 e nº 76, Brasília, jul./dez. 1991.

_____. O Congresso Nacional e os acordos do Brasil com o FMI e consórcios de bancos privados estrangeiros. *Revista de Direito Constitucional e Ciência Política*, ano II, n. 2, 1983.

_____. *O poder de celebrar tratados: competência dos poderes constituídos para a celebração de tratados, à luz do direito internacional, do direito comparado e do direito constitucional brasileiro*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1995.

FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado nacional*. Tradução de Carlo Coccioli e Márcio Lauria Filho. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. v. 1. 2. ed. atual. e reformulada. São Paulo: Saraiva, 1997.

_____. *Curso de direito constitucional*. 34 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

FRANCHINI-NETTO, M. Projeto de Lei – nº 3.411/84. Celebração de acordos e convênios entre prefeituras municipais e governos estaduais com entidades análogas do exterior. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo. (Org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*. v. VII (1972-1984). Brasília: Senado Federal, 2004.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. Poder legislativo e política internacional. In: *Estudos de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1957.

HUCK, Hermes Marcelo. *Contratos com o Estado: aspectos de direito internacional*. São Paulo: Aquarela, 1989.

JATAHY, Vera Maria Barrera. *Do conflito de jurisdições: a competência internacional da justiça brasileira*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

LAISNER, Regina Claudia; SIMINI, Danilo Garnica. Legitimidade constitucional da atuação internacional dos municípios brasileiros: uma leitura à luz da teoria da Constituição Dirigente. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 7, n. 1, Brasília, abr. 2017.

MADRUGA FILHO, Antenor Pereira. *A renúncia à imunidade de jurisdição pelo Estado brasileiro e o novo direito da imunidade de jurisdição*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MARQUES, Sergio André Laclau Sarmiento. *A jurisdição internacional dos tribunais brasileiros*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

MARTINS, Pedro Baptista. *Da unidade do direito e da supremacia do direito internacional*. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Comentário ao art. 52, V, da Constituição Federal de 1988. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva/Almedina/IDP, 2023.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional privado*. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

_____. *Curso de direito internacional público*. 15. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

_____. *Direito dos tratados*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

_____. *Natureza jurídica e eficácia dos acordos stand-by com o FMI*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

_____. O Senado Federal e o problema das operações externas de natureza financeira: exegese do art. 52, inc. V, da Constituição brasileira de 1988 à luz do direito internacional público. In:

SILVA, Roberto Luiz; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. (Coord.). *O Brasil e os acordos econômicos internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

_____. Os acordos *stand-by* com o FMI e a competência internacional do Ministério da Fazenda. *Revista Forense*, v. 370, ano 99, Rio de Janeiro, nov./dez. 2003.

_____. Soberania e a proteção internacional dos direitos humanos: dois fundamentos irreconciliáveis. *Revista de Informação Legislativa*, ano 39, n. 156, Brasília: Senado Federal, out./dez./2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1997.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direito constitucional internacional: uma introdução*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários ao Código de Processo Civil*. Tomo II. Rio de Janeiro: Forense, 1973.

PRADO, Débora Figueiredo Mendonça do. A atuação internacional dos governos subnacionais: construções conceituais, limites e contribuições para o caso brasileiro. *Revista Carta Internacional*, v. 13, n. 3, Belo Horizonte, 2018.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês; MARIANO, Marcelo Passini. (Org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC/Unesp/EDUSC/Fapesp, 2004.

REZEK, José Francisco. *Direito internacional público: curso elementar*. 14 ed. rev., aum. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. Relações internacionais federativas no Brasil. Dados. *Revista de Ciências Sociais*, v. 51, n. 4, Rio de Janeiro, 2008.

SANTOS, Clara Maria Faria. *Capacidade jurídica internacional dos municípios*. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais. Linha de Pesquisa: Relações Internacionais e Desenvolvimento. São Paulo: UNESP, 2010.

SHAW, Malcolm N. *Direito internacional*. Tradução de Marcelo Brandão Cipola (*et all.*). São Paulo: Martins Fontes, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 26 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito constitucional brasileiro*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2021.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Das imunidades de jurisdição e de execução*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

_____. *Órgãos dos Estados nas relações internacionais: formas da diplomacia e as imunidades*. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

_____. Os acordos administrativos e sua validade no Brasil. *Revista Forense*, v. 272, Rio de Janeiro, 1980.

TELLES JÚNIOR, Goffredo. *Iniciação na ciência do direito*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: Estados e municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 62, São Paulo, out. 2006.

ZANETI, Graziela Argenta. *Jurisdição adequada para os processos coletivos transnacionais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.