

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO

RAFAEL SANTOS MORAIS

**Organizações internacionais e suas manifestações dotadas de
efeitos normativos: impactos sobre a teoria das fontes e modos
de aplicação no ordenamento brasileiro**

São Paulo

2013

RAFAEL SANTOS MORAIS

Organizações internacionais e suas manifestações dotadas de efeitos normativos: impactos sobre a teoria das fontes e modos de aplicação no ordenamento brasileiro

Dissertação apresentada a Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Direito Internacional

Orientador: Professor Associado André de Carvalho Ramos

São Paulo

2013

Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Morais, Rafael Santos.

M826o Organizações internacionais e suas manifestações dotadas de efeitos normativos: impactos sobre a teoria das fontes e modos de aplicação no ordenamento brasileiro / Rafael Santos
Morais. - - São Paulo: USP / Faculdade de Direito, 2013.

112 f.

Orientador: Prof. Dr. André de Carvalho Ramos.

Dissertação (Mestrado), Universidade de São Paulo, USP, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2013.

1. Direito Internacional Público. 2. Organização Internacional. 3. Norma Jurídica. 4. Fontes do Direito. I. Ramos, André de Carvalho. II. Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

CDU 341.215.2(043)

Nome: MORAIS, Rafael Santos.

Título: Organizações Internacionais e suas manifestações dotadas de efeitos normativos: impactos sobre a teoria das fontes e modos de aplicação no ordenamento brasileiro.

Dissertação apresentada à Faculdade de
Direito da Universidade de São Paulo para
obtenção do título de Mestre em Direito
Internacional

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

A carreira acadêmica é pouco incentivada no Brasil, fato que exige dos profissionais um grande esforço e que dificilmente é feito sozinho. Minha realidade não diverge dessa regra, o que me leva a ter muitos agradecimentos, primeiramente a Deus e, ainda que eu omita algum nome, não me furto do dever de algumas nomeações.

Faço os dois primeiros agradecimentos especiais para as duas pessoas que tornaram esse sonho possível, em primeiro lugar, meu orientador do Programa de Mestrado, Professor André de Carvalho Ramos, quem me ensinou muito e que me serve de inspiração pessoal, por conta do seu brilhantismo, de sua dedicação e do seu comprometimento profissional. Em segundo lugar, agradeço a minha mãe, Aparecida das Graças, quem propiciou a concretização dessa empreitada e compartilhou todos os momentos ao meu lado.

Como toda forma de aprendizado, temos em nossas vidas a presença de vários mestres, os quais não faltaram no Programa de Mestrado da Universidade de São Paulo e aos quais agradeço nominalmente: Alberto do Amaral Júnior, Elizabeth de Almeida Meirelles, Maristela Basso, Paulo Borba Casella, Umberto Celli Júnior, e Wagner Menezes.

Agradeço a todos os meus familiares e amigos pelo apoio e pela paciência, os quais foram fundamentais para a conclusão dessa jornada. Sem demérito aos demais, nomeio alguns nomes: Ercy Guimarães, Daniela Bucci, André Lopes Lasmar, Jean Dietz e Camilla Capucio.

RESUMO

MORAIS, Rafael Santos. Organizações Internacionais e suas manifestações dotadas de efeitos normativos: impactos sobre a teoria das fontes e modos de aplicação no ordenamento brasileiro. 2013. 130 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

O estudo proposto nesta dissertação teve como objetivos a análise de um fenômeno da sociedade internacional, a assunção de competências normativas pelas organizações internacionais, e o impacto desses sujeitos na teoria das fontes do Direito Internacional, seja em âmbito internacional, como em âmbito nacional brasileiro. Conclui-se que as organizações internacionais apresentam importantes impactos sobre as bases do Direito Internacional e um dos mais relevantes é a elaboração de manifestações dotadas de efeitos normativos, cuja variedade implica diferentes fundamentações jurídicas.

Palavras-chave: Manifestações dotadas de efeitos normativos. Organizações Internacionais. Impactos sobre a teoria das fontes. Caso brasileiro.

ABSTRACT

MORAIS, Rafael Santos. International Organizations and their manifestations endowed with normative purposes: impacts on the theory of sources and application methods in the Brazilian's law. 2013. 130 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

The study proposed in this dissertation aimed to analyze a phenomenon of international society, the assumption of legislative powers by international organizations, and the impact of these subjects on the theory of the sources of international law, either internationally, either nationally in Brazil. We conclude that international organizations have important impacts on the basis of international law and one of the most important is the development of manifestations endowed with normative purposes, which range implies different legal reasoning.

Keywords: Manifestations endowed with normative purposes. International Organizations. Impacts on the theory of sources. Brazilian case.

LISTA DE SIGLAS

ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
CIJ	Corte Internacional de Justiça
CDI	Comissão de Direito Internacional da Organização das Nações Unidas
OACI	Organização da Aviação Civil Internacional
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PNAC	Política Nacional de Aviação Civil
RSI	Regulamento Sanitário Internacional
SRI	Superintendência de Relações Internacionais
SARPs	Standard and Recommended Practices

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
PARTE I – ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E SUAS MANIFESTAÇÕES	
1 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS	13
1.1 Introdução	13
1.2 Conceito	13
1.3 Desenvolvimento do conceito	21
1.4 Evolução do associacionismo dentro do sistema internacional.	27
1.5 Desenvolvimento do associacionismo internacional	30
1.6 Classificação	36
1.7 Diplomas normativos que regem as organizações internacionais	41
1.8 A atividade das organizações internacionais	45
1.9 Efeitos normativos das manifestações das organizações internacionais	48
2 FUNDAMENTOS DAS MANIFESTAÇÕES DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS DOTADAS DE EFEITOS NORMATIVOS	51
2.1 Introdução	51

2.2 O crescimento da força legiferante própria das organizações internacionais	51
2.3 O artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça e a ausência das organizações internacionais	57
2.4 Relação entre as manifestações e as fontes formais	63
2.5 Formas de manifestação do “direito das organizações internacionais”	70
2.6 Expressão de uma <i>soft law</i>	72

PARTE II - IMPACTOS DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NA TEORIA DAS FONTES DO DIREITO INTERNACIONAL

3 IMPACTOS INTERNACIONAIS.....	73
3.1 Introdução	73
3.2 As organizações internacionais e as novas fontes do Direito Internacional	74
3.2.1 Conselho de Segurança e Assembléia Geral da ONU	75
3.2.2 Organização da Aviação Civil Internacional	79
3.2.3 Organização Mundial da Saúde	83
3.3 As organizações internacionais e os tratados.....	87
3.4 As organizações internacionais e os costumes	90
3.5 As organizações internacionais e os princípios gerais de direito e as decisões internacionais.....	94
4 IMPACTOS NACIONAIS: O CASO BRASILEIRO	99

4.1 Introdução	99
4.2 Prática brasileira do direito internacional público	99
4.3 Manifestações de organizações internacionais no Brasil.....	104
4.3.1 Conselho de Segurança e Assembléia Geral da ONU	104
4.3.2 Organização da Aviação Civil Internacional	107
4.3.3 Organização Mundial da Saúde	110
4.3.4 Uso pelo Poder Judiciário de declarações de direito	113
CONSIDERAÇÕES FINAIS	116
REFERÊNCIAS	118

INTRODUÇÃO

As organizações internacionais, cada vez mais presentes e atuantes na sociedade internacional¹, representam uma forma de organização social que pode ser identificada, embrionariamente, desde o início do desenvolvimento do direito internacional interestatal clássico² com as Uniões administrativas e técnicas internacionais e a Organização Internacional do Trabalho, mas que ganham os contornos que hoje são conhecidos apenas no século XX.

Casella (1997, p. 19), por sua vez, constata que a multiplicação das organizações internacionais insere-se num contexto de “institucionalização das relações internacionais”³ e esta deve ser interpretada em cotejo com o “processo normativo interno na organização”.

As novas normas produzidas no âmbito das organizações internacionais envolvem a participação ou tem por objetivo a regulamentação de outros sujeitos internacionais, o que dificulta o seu enquadramento nas formas clássicas de manifestação do Direito Internacional previstas no Estatuto da Corte Internacional de Justiça (CIJ)⁴.

De forma geral, os estudiosos internacionalistas reconhecem o surgimento das organizações internacionais como novos sujeitos de direito internacional, superando as bases

¹ A preferência terminológica acompanha a posição de Accioly e Casella (2012, p. 140, nota de rodapé número 385): “Sem retomar toda a argumentação das linhas sociológicas do direito internacional, acompanho Celso D. Albuquerque de MELLO ao distinguir ‘comunidade’ e ‘sociedade’, preferindo utilizar este último termo, ao referir-se à internacional, porquanto faltariam elementos de coesão e caráter orgânico para caracterizar ‘comunidade’ em relação à ‘sociedade internacional’”, cita Mello (2004, p. 51-76). As características diferenciadas presentes nas sociedades e ausentes nas comunidades, nas palavras de Mello (2002, p. 51), são: “[...] formação voluntária, vontade refletida (seria produto do pensamento, denominada pela idéia de felicidade e tendo como fim supremo a felicidade); e os indivíduos participariam de maneira menos profunda na vida em comum”.

² Não são ignoradas as formações sociais anteriores à formação dos Estados soberanos e nem a sua contribuição para construção do Direito Internacional, no entanto, partimos do marco temporal coincidente ao do surgimento dos Estados modernos para a afirmação da existência de um sistema normativo internacional. Como bem pontua Casella (2012, p. 167) em sua obra sobre o “direito internacional no tempo antigo”, que leva esse mesmo título, “Alguns institutos, surgidos entre os povos da Antiguidade – dentre os quais a inviolabilidade dos representantes diplomáticos, e a noção de asilo - nos vêm do mundo grego antigo, e se conservam conceitual e operacionalmente presentes, em linha equivalente, no direito internacional pós-moderno”.

³ Em outra obra Casella (2006, p. 437-441) explica que a institucionalização das relações entre os Estados decorre da necessidade destes de regulamentarem sua convivência e sua sobrevivência, impondo-se por meio dela limitações à discricionariedade estatal. O resultado desse movimento seria a progressiva construção de um ordenamento regulador.

⁴ Ver Alvarez (2006, p. 597).

“sociedade internacional clássica”⁵ fundada na participação única e exclusiva dos Estados, no entanto, os efeitos provocados por seu surgimento e pela intensificação de sua participação, são pouco estudados, dentre eles, o impacto sobre as fontes do Direito Internacional.

Sobre esse desenvolvimento, Casella (2006, p. 441) pondera que as organizações internacionais apresentaram paulatino reconhecimento como sujeitos de direito internacional, no entanto, afirma não haver a construção de um Direito Internacional acima dos Estados, portanto, a sua consolidação se daria por meio da sua “aceitação consciente” e por sua “aplicação consistente pelos seus destinatários”. Os Estados foram, no passado, os destinatários exclusivos, mas começam a dividir espaço com outros sujeitos, como as organizações internacionais e o próprio ser humano.

O ganho de espaço na sociedade internacional como sujeitos autônomos acaba por permitir às organizações, muitas vezes vistas como foros de interpretação dos tratados e dos princípios, bem como ocasionais formadoras de costumes, a assunção da competência de produção de manifestações dotadas de efeitos jurídicos que transcendem a sua própria esfera.

O presente trabalho tem por objetivo demonstrar e analisar a atuação das organizações internacionais como sujeitos de direito capazes de inovarem na ordem jurídica em que estão inseridas, bem como as implicações na teoria das fontes do Direito Internacional dela decorrentes.

Para tanto, várias questões precisam ser respondidas. A primeira delas, presente na primeira parte, refere-se à devida conceituação das organizações internacionais, bem como o estudo das razões históricas que justificam o ganho e alargamento da sua capacidade jurídica, seguido da análise dos fundamentos jurídicos internacionais dessa inovação.

A apresentação inicial de um conceito serve para orientar, desde o princípio, o tema a ser trabalhado, servindo como orientação metodológica, motivo pelo qual também busca-se, ao longo dos capítulos, lidar com outros dois conceitos fundamentais para essa pesquisa, o de manifestações das organizações internacionais e o de fontes do Direito Internacional.

Estabelecida essa base argumentativa, passa-se para a segunda parte da pesquisa que visa estabelecer os impactos que essas manifestações normativas das organizações internacionais têm sobre a teoria das fontes do Direito internacional, analisando, não só, alguns exemplos relevantes da superveniência de novas formas normativas, que assim podem

⁵ Assim entendida a sociedade internacional regida pelo chamado direito internacional “vestfaliano”, caracterizado pelo reconhecimento da igualdade formal dos Estados, os quais seriam dotados de soberania absoluta.

ser consideradas, como as reformulações sofridas pelas fontes formais clássicas do ordenamento jurídico internacional.

Esses procedimentos de verificação e construção teórica visam, em fim último, servir de respaldo para a prática jurídica presente em todos os Estados, inclusive e especialmente para o Brasil, que cada vez mais, apresenta intensa participação no cenário internacional, seja ativamente, na elaboração de normas jurídicas e na tomada de decisões políticas, como passivamente, submetendo-se a esse ordenamento internacional e aos seus órgãos competentes⁶.

A crescente participação brasileira no contexto internacional impõe uma preocupação cada vez maior com o conhecimento e o trato com as formas de manifestação do Direito Internacional, que está em constante evolução.

⁶ Só a título de exemplo, são 47 os tópicos nos “Quadros Temáticos de Acordos, Tratados e Convenções Multilaterais” em vigor para o Brasil, dentro dos quais doze referem-se diretamente a organizações internacionais. Ver BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES – Atos Internacionais.

PARTE I – ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E SUAS MANIFESTAÇÕES

1 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

1.1 Introdução

Antes de analisarmos o impacto que as organizações internacionais tem sobre a teoria das fontes do Direito Internacional⁷, principalmente no que concerne às suas manifestações dotadas de efeitos normativos, é necessário estabelecer o conceito de organização internacional.

1.2 Conceito

O termo “organizações internacionais” pode ser utilizado para identificar várias formas de organizacionais, como poderá ser verificado a seguir no capítulo referente às classificações das organizações internacionais. No entanto, desde já, constata-se que essa denominação em sentido amplo pode ser tomada como gênero e dela três espécies são identificadas: as organizações não governamentais, as “organizações intergovernamentais informais” e as “organizações intergovernamentais”.

⁷ Nguyen (1999, p. 29) observa que: “a denominação ‘direito internacional’ é, em voga na atualidade, a mais corretamente utilizada para designar o direito da sociedade internacional. Ela é a tradução da expressão ‘International Law’ cuja paternidade pertence a Bentham que a utilizou em seu livro publicado em 1780, ‘An Introduction to the Principles of Moral and Legislation’, em oposição com a ‘National Law’ ou ‘Municipal Law’”.

As organizações não governamentais⁸ apresentam, em sua origem, natureza jurídica interna dos Estados em que são estabelecidas, na medida em que perfazem forma de associação civil⁹. A sua possível consideração como organização internacional se dá pelo importante papel que assumem na sociedade internacional contemporânea ao possibilitarem a participação da sociedade civil, podendo ser consideradas, nas palavras de Accioly e Casella (2012, p. 488), como a “expressão da sociedade civil internacional”¹⁰.

A respeito dessas organizações, Ranjeva (1997, p. 28) destaca que a Convenção de Estrasburgo (1986)¹¹ traz em seu artigo primeiro um importante conceito, construído a partir de quatro características: apresentam utilidade internacional sem fins lucrativos; são criadas por um ato formal de direito interno; exercem atividade efetiva em mais de um Estado; e apresentam sede em um dos Estados partes.

Outros elementos distintivos dessas organizações são destacados por Alvarez (2006, p. 2-3) para sua diferenciação das organizações intergovernamentais: são destituídas de legitimidade para o estabelecimento de normas sobre um território ou uma população, as filiações a elas são voluntárias e os seus propósitos são limitados.

As “organizações intergovernamentais informais”, diferentes das organizações não governamentais, as quais perfazem agrupamentos de pessoas, representam formas de organização de grupos de Estados, os quais unem esforços para a perseguição de um determinado fim, mas não estabelecem para isso uma estrutura organizacional formal.

Essas organizações são definidas por Vabulas e Snidal (2011, p. 7) como um compartilhamento de expectativas entre um grupo de Estados, os quais participam de reuniões regulares sem a organização de uma secretaria permanente ou outra forma institucional relevante¹². Essa definição, porém, foi proposta para o estabelecimento de um tipo ideal

⁸ Tratadas no curso geral de direito internacional na Haia de 1997 por Raymond Ranjeva: “Les organisations non gouvernementales et la mise en oeuvre du droit international” (RCADI, 1997, volume 270, p. 9-106). Um exemplo de organização internacional não governamental de expressão mundial é a FIFA (Fédération Internationale de Football Association), cuja atuação na organização de grandes competições mundiais de futebol tem suscitado discussões jurídicas no Brasil a respeito da Copa das Confederações de 2013 e da Copa do Mundo de 2014. Sobre o tema ver Guimarães (2011).

⁹ No Brasil, as organizações não governamentais assumem a caracterização jurídica de “associações”, reguladas no Código Civil Brasileiro, capítulo II (artigos 53 a 61).

¹⁰ Como exemplo, verifica-se a presença de três mil e quinhentas organizações internacionais cadastradas junto ao “Conselho Econômico e Social” da Organização das Nações Unidas (ONU). Ver: ECOSOC - NGO Branch - Department of Economic and Social Affairs.

¹¹ Denominação dada para a “Convenção Européia sobre o Reconhecimento da Personalidade Jurídica das Organizações Internacionais não Governamentais” proposta pelo Conselho da Europa e assinada em Estrasburgo em 24 de abril de 1986.

¹² Outro emprego para o termo é dado por Oliveira (2012), que identifica as organizações informais com as organizações de natureza criminosa e terrorista, as quais apresentam atuação marginal às instituições oficiais.

dessas organizações, as quais apresentam, na prática, diferentes níveis de institucionalização e que são usadas de diferentes formas pelos Estados para a conformação de suas políticas internacionais. Três exemplos importantes são dados pelos autores: “G8”¹³, “G20”¹⁴ e “BRIC”¹⁵.

No presente estudo, embora não sejam desprezadas as contribuições das organizações não governamentais e das organizações intergovernamentais informais, como atores internacionais contemporâneos, centra-se nas chamadas organizações intergovernamentais¹⁶, que também podem ser designadas como instituições internacionais¹⁷, ou por organizações internacionais¹⁸ estrito senso. Na busca da conceituação dessas organizações, procuramos a identificação dos seus elementos discriminantes, os quais são extraídos das definições dadas pelos especialistas.

Soares (2002, p. 150) define as organizações internacionais como:

[...] criaturas resultantes da vontade dos Estados ou de pessoas de direito internacional, que, à semelhança do que ocorre nos ordenamentos jurídicos nacionais dos Estados, têm existência como pessoa coletiva, que não se confunde com os indivíduos ou as entidades que as constituíram ou que as compõem.

Sorensen (1981, p.108, tradução nossa) afirma que estas perfazem “[...] uma associação de Estados (ou outras entidades que possuam personalidade jurídica internacional)

¹³ Reunião dos chefes de Estado dos sete grandes países industrializados e desenvolvidos economicamente (Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e Canadá) mais a Rússia. É tido como foro útil para as potências econômicas mundiais obterem consensos, os quais podem substituir as decisões unilaterais desses países em outros foros internacionais. Ver Vabulas e Snidal (2011, p. 28-29).

¹⁴ Perfaz fórum criado para o desenvolvimento de cooperação internacional em matéria econômica e financeira, tendo por objetivos: a coordenação de políticas para a obtenção de uma estabilidade econômica mundial e o crescimento sustentável, a promoção de regulamentos financeiros e a criação de uma arquitetura financeira internacional. Participam os dezenove Estados com maior desenvolvimento econômico (Argentina, França, Japão, África do Sul, Austrália, Alemanha, México, Turquia, Brasil, Índia, República da Coreia, Reino Unido, Canadá, Indonésia, Rússia, Estados Unidos da América, China, Itália, Arábia Saudita) e a União Européia. Ver: G2012 MÉXICO.

¹⁵ Acrônimo formado dos nomes dos países: Brasil, Rússia, Índia e China, o qual foi cunhado pelo economista Jim O'Neill, na sua análise sobre o comportamento diferenciado desses países em desenvolvimento. Ver O'NEILL (2012).

¹⁶ Schermers e Blokker (2004, p. 22) observam que o termo organização internacional foi utilizado pela primeira vez em 1969 e após a 2ª Guerra Mundial o termo “organização intergovernamental” passou a ser utilizado com mais recorrência. Citam como exemplo o seu emprego pela CDI na “Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados” de 1969, na “Convenção de Viena sobre a Representação dos Estados em suas relações com Organizações Internacionais de Caráter Universal” de 1975 e na “Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais” de 1986. Outros instrumentos internacionais também são dados como exemplos: o Estatuto da CIJ (artigo 34), o tratado constitutivo da Organização Internacional do Trabalho (artigo 12), o tratado constitutivo da Organização dos Estados Americanos (artigo 124) etc.

¹⁷ A utilização como sinônimos dos termos, organizações internacionais e instituições internacionais, é verificada em autores como: Starke (1984), Klabbers (2002) e Bowett (1970, p. 1-5).

¹⁸ Para o presente trabalho os termos “organizações internacionais” e “organizações intergovernamentais” são adotadas como sinônimos.

estabelecida por tratado, a qual possui uma constituição e órgãos comuns, e goza de personalidade jurídica distinta da personalidade dos Estados membros”¹⁹.

Schermers e Blokker (2004, p. 26) as definem como “[...] formas de cooperação fundada em um acordo internacional, o qual, em geral, cria uma nova pessoa jurídica, tendo esta pelo menos um órgão autônomo e estabelecida sob o direito internacional”²⁰.

Trindade (2002, p. 64) destaca a definição apresentada pelo Relator do projeto de convenção sobre o Direito dos Tratados da Comissão de Direito Internacional (CDI) das Nações Unidas, Fitzmaurice (1956, p. 108, tradução nossa), o qual entende por organizações internacionais:

[...] uma coletividade de Estados estabelecida por um tratado, com uma constituição e órgãos comuns, possuindo uma personalidade distinta da de seus Estados-membros, e sendo um sujeito de direito internacional com capacidade para concluir acordos.

Para Alvarez (2006, p. 01, tradução nossa):

[...] OIs são tipicamente uma coleção de estados soberanos que uniram-se para criar, sob um acordo internacional constitutivo de direito internacional e usualmente conhecido como “carta” ou uma “constituição”, um aparato mais ou menos permanente, incumbido de perseguir certos fins comuns definidos.²¹

A partir dessas definições apresentadas pode-se eleger os elementos que caracterizam as organizações intergovernamentais: um agrupamento de Estados, a existência de um tratado internacional, a criação de órgãos próprios à consecução de seus fins, e o surgimento de um sujeito de Direito Internacional.

O primeiro elemento que seria característico dessas organizações seria, então, a presença de um grupo²² de Estados que vai dar forma a um novo sujeito do Direito Internacional. Schermers e Blokker (2004, p. 28) afirmam serem necessários pelo menos dois Estados²³, mas ressaltam que na maioria dos casos há a participação de três ou mais Estados.

¹⁹ *In verbis*: “[...] una asociación de Estados (u otras entidades que posean personalidad jurídica internacional) establecida por tratados, la cual posee una constitución y órganos comunes, y goza de personalidad jurídica diferente de la de los Estados miembros”.

²⁰ *In verbis*: “[...] forms of cooperation founded on an international agreement usually creating a new legal person having at least one organ with a will of its own, established under international law”.

²¹ *In verbis*: “[...] IOs are typically collection of sovereign states that have banded together as states to create, under a constitutive international agreement governed by international law usually know as a “charter” or a “constitution”, an apparatus, more or less permanent, charged with the pursuit of certain defined common ends”.

²² Trindade (2002, p. 64) utiliza a expressão “coletividade de Estados”; Sorensen (1981, p. 108), “asociaciones de Estados”; Alvarez (2005, p. 01), “collection of sovereign states” e Seitenfus (2008, p. 32) “associações voluntárias de Estados”.

²³ Os autores dão exemplos de organizações internacionais constituídas pelo acordo entre dois Estados: “Belgium-Luxembourg Economic Union” e “Nederlandse Taalunie” (“Dutch language union”).

O surgimento desse novo sujeito se daria a partir de uma confluência de vontades²⁴ formalizadas em um tratado internacional, o qual ganha diferentes denominações pela doutrina²⁵. Esse acordo de vontades apresenta estreita relação com o Direito Internacional, retirando deste os seus efeitos jurídicos.

Para justificar a derivação desses efeitos jurídicos, Soares (2002, p. 151) explicita dois exemplos de normas internacionais que os conferem ao tratado constitutivo, o costume internacional de reconhecimento indireto dessa personalidade pelos Estados, como verificado nos tratados de sede ou de realização de reuniões, e o princípio geral de direito de reconhecimento dessas pessoas jurídicas em seus territórios, extraído do ordenamento jurídico dos Estados.

Schermers e Blokker (2004, p. 724-725) concordam que, na maioria dos casos, as organizações internacionais são constituídas por um tratado multilateral, o qual assume a forma de uma constituição e, como tal, apresenta semelhanças e diferenças em face dos demais tratados. Como qualquer tratado, regula direitos e obrigações entre os Estados, mas diferente da maioria deles, dá forma a um novo sujeito de direito internacional, estabelecendo, principalmente, a estrutura e a regulamentação de suas funções, cujo funcionamento prático exige um dinamismo e certa liberdade criativa²⁶.

Um dos argumentos utilizado pelos autores para a afirmação dessa natureza especial é o posicionamento da CIJ em 1996, no parecer consultivo sobre o uso de armas nucleares, que afirma ser este um tratado particular, o qual tem por objetivo a criação de um novo sujeito de direito internacional, dotado de certa autonomia, por meio do qual os Estados transmitem a tarefa da realização de objetivos comuns²⁷.

Por conta dessa natureza finalística própria, o conteúdo desses tratados apresenta certas semelhanças, como a determinação dos participantes da organização, o estabelecimento e a regulamentação dos órgãos que a compõem, o regramento sobre os procedimentos de

²⁴ A natureza volitiva da participação nesses tratados é exemplificada por Seitenfus (2008, p. 33) com a menção ao disposto no artigo 2, §2º da Carta da ONU, que restringe a autoridade da organização apenas sobre os Estados que a compõem.

²⁵ Sorensen (1981, p. 108) o denomina por “Constituição”; Soares (2002, p. 151) o trata como “tratado-fundação”; Alvarez (2005, p. 01) como “constitutive international agreement”; Seitenfus (2008, p. 32) como “tratado constitutivo”. No presente trabalho são referidos, em geral, como “tratados constitutivos”, expressão utilizada na Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969 (artigo 5º).

²⁶ Os autores utilizam a expressão “*janus-faced*” para designar a característica dual dos tratados constitutivos das organizações internacionais. Expressão que deriva da ideia de um deus mitológico colocado na porta dos templos, Janus, caracterizado pela presença de duas faces, uma representativa do olhar para o futuro e a outra para olhar para o passado.

²⁷ ICJ Reports (1996, p. 75).

tomada de decisões, as fontes para a sua manutenção material, a forma de sua interpretação, mecanismos de solução de controvérsias decorrentes dessa interpretação, a atribuição de direitos e obrigações aos membros etc²⁸.

As organizações internacionais apresentam uma grande diversidade em seus instrumentos constitutivos, no entanto, Blokker (2008, p. 205-206) considera útil uma determinada padronização, a qual oriente a formação de novas organizações, abandonando-se a mera inspiração em instrumentos de organizações já existentes, os quais podem ser inadequados para a nova organização.

O autor propõe a criação de um modelo com disposições institucionais que todas as organizações internacionais precisam e, nesse sentido, enumera algumas temáticas importantes: a personalidade jurídica, no âmbito nacional e internacional; a inviolabilidade das instalações, arquivos e documentos; a imunidade; os privilégios, tais como isenção de impostos e liberdade das restrições financeiras; as facilidades de comunicação; a entrada e saída do país de acolhimento; e a solução de controvérsias.

Alvarez (2006, p. 4) afirma que, para além dessas semelhanças estruturais, que já existem e podem ser propostas, estes tratados apresentam princípios comuns que lhes são característicos, os quais permitem afirmar a existência de um “direito internacional institucional”, ponto de partida para inúmeros estudos sistemáticos das organizações internacionais²⁹.

O tratado constitutivo estabelece, dentro da estrutura formal da organização internacional, os órgãos³⁰ que a compõem, os quais são necessários para que a organização dê efetividade às suas funções. Estes órgãos podem ser chamados de “órgãos primários”, na medida em que derivam do próprio tratado constitutivo e é por meio deles que a personalidade jurídica distinta da personalidade dos Estados membros é exercida³¹.

²⁸ Ver Schermers e Blokker (2004, p. 4-7).

²⁹ Como exemplos temos as obras já citadas dos autores: Bowett (1970), Starke (1984), Klabbers (2002) e Schermers e Blokker (2004).

³⁰ O Relator Especial Giorgio Gaja, em seu relatório sobre o Projeto de Codificação sobre a Responsabilidade Internacional das Organizações Internacionais apresentado em 14 de março de 2011, em atendimento a proposta conjunta da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), do Banco Mundial, do Secretariado das Nações Unidas e da Bélgica, acrescentou uma alínea “c” ao artigo 2º do Projeto original para definir os órgãos das organizações internacionais: “(c) Órgão de uma organização internacional significa qualquer pessoa ou entidade que tem seu *status* em conformidade com as regras da organização”, ver Gaja (2011, p. 9-10, § 20, tradução nossa). Alteração aprovada pela Comissão de Redação do projeto, mantendo a formulação genérica proposta pelo relator especial, “a partir do reconhecimento de que o conceito de ‘órgão’ tem uma conotação diferente para diferentes organizações internacionais”. Ver Bermúdez (2011, p. 4-5, tradução nossa).

³¹ Ver Sorensen (1981, p. 108).

Uma das espécies importantes desses “órgãos primários” é a dos órgãos políticos³², que apresentam como característica distintiva a composição por representantes políticos de Estados membros. Um primeiro exemplo é “assembleia geral”, a qual também é nomeada como “órgão plenário”³³ ou “órgão de representação oficial”³⁴. As “assembleias gerais” são compostas por representantes políticos de todos os Estados membros e, portanto, assumem importantes funções deliberativas dentro da organização.

Outro exemplo de órgão político é aquele composto por representantes de apenas alguns dos Estados membros, o que lhe confere, na análise de Schermers e Blokker (2004, p. 184) uma maior eficiência na sua atividade decisória e um menor custo operacional. Estrutura que também faz-se presente em outras espécies de órgãos não políticos e impõe ao órgão a classificação de órgão “não plenário”. O exemplo clássico deste, presente dentro da ONU, é o Conselho de Segurança.

Para além desses órgãos pré-estabelecidos na constituição da organização internacional, têm-se outros órgãos que são criados posteriormente em resposta às necessidades operacionais verificadas após o início das atividades, os quais podem ser identificados como “órgãos subsidiários”³⁵.

A criação desses órgãos pode se dar com ou sem a autorização expressa do tratado constitutivo da organização. Trindade (2012, p. 22-23) coloca que a criação de novos órgãos pelas próprias organizações, não originalmente previstos em seus tratados, é exemplo da utilização da “doutrina dos poderes implícitos”³⁶.

³² Espécie que é tratada posteriormente no capítulo 1.4.

³³ Ver Schermers e Blokker (2004, p. 183-184).

³⁴ Ver Alvarez (2006, p. 04). Para a caracterização desse órgão, o autor propõe a divisão entre órgãos de representação oficial e órgãos de gestão.

³⁵ Para mais informações sobre a diferenciação entre órgãos primários e subsidiários, ver Schermers e Blokker (2004, p. 153).

³⁶ A “doutrina dos poderes implícitos” ou “teoria dos poderes implícitos” é desenvolvida para fundamentar o exercício de competências por órgãos das organizações internacionais, as quais não foram previstas no tratado constitutivo, mas que são tidas como expressão inerente da autoridade genérica conferida no tratado e decorrência da necessidade prática de dar efetividade às competências expressamente estabelecidas. A interpretação judicial clássica desta é feita pela CIJ na Opinião Consultiva sobre Reparações por danos sofridos a serviço das Nações Unidas de 1949 - ICJ Reports (1949, p. 180) - na qual considerou-se a competência de proteção do agente da ONU como atribuição de implicação necessária para o desempenho das funções explicitamente atribuídas a organização. Sobre o assunto: Alvarez (2005, p. 92-95) e Schermers e Blokker (2004, p. 175-183). Ainda sobre a “doutrina dos poderes inerentes da ONU”, ver Trindade (2012, p. 12-15).

A existência desses órgãos pode ser considerada como condição de existência de uma organização internacional, na medida em que é por meio deles que será externada a sua vontade autônoma, distinta daquela manifestada por cada um de seus membros³⁷.

Por fim, tem-se que esse novo ente moral torna-se um novo sujeito de direito internacional capaz de exercer suas funções e poderes na sociedade internacional de forma independente, decorrência da sua existência institucional autônoma. Essa personalidade confere-lhe a capacidade de assumir a titularidade de direitos e deveres internacionais.

No âmbito das discussões da CIJ em 1949 no caso das “Reparações de Danos”³⁸ afirma-se a possibilidade de reconhecimento de uma “personalidade internacional objetiva” para a ONU. Trindade (2012a, p. 9) observa que, para que haja essa “personalidade objetiva” das organizações internacionais, faz-se necessária a observância de alguns requisitos objetivos: “[...] criadas originalmente por um acordo internacional entre Estados, são dotadas de órgãos que expressam uma vontade distinta da dos Estados membros, e possuem determinados propósitos a serem realizados no exercício de suas funções e poderes”.

Schermers e Blokker (2004, p. 989) observam a existência de diferentes correntes sobre o reconhecimento dessa personalidade. A primeira delas afirma a necessidade de disposição expressa no tratado constitutivo. Já a segunda considera ser essa personalidade uma característica objetiva da organização, não dependendo da intenção de seus membros. A terceira, que seria predominante na atualidade, considera a necessidade de atribuição dessa personalidade, seja expressa ou implicitamente, no momento da constituição da organização internacional.

Como se pode observar, a construção desses elementos não perfaz um posicionamento unânime, logo, o estudo da transformação desses elementos permite a formulação de algumas modificações conceituais que merecem atenção e servem de base para o controvertido estudo da atuação das organizações internacionais em áreas antes estritamente de competência dos Estados, como é o campo dos modos de surgimento das normas internacionais.

³⁷ Ver Seidenfus (2008, p. 33-34).

³⁸ ICJ Reports (1949, p. 185).

1.3 Desenvolvimento do conceito

A transformação desses elementos contidos nas definições das organizações internacionais pode ser evidenciada a partir das modificações conceituais observadas no âmbito dos trabalhos da CDI. Em 1986 consolidou-se o texto da “Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais e entre Organizações Internacionais”³⁹. Nesta optou-se pela manutenção da definição sintética de organizações internacionais (artigo 2. 1, “i”)⁴⁰ já utilizada na “Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados” de 1969⁴¹ e na “Convenção de Viena sobre a Representação dos Estados em suas relações com Organizações Internacionais de caráter Universal” de 1975⁴², as quais identificaram-nas como organizações intergovernamentais.

A preocupação da Comissão no texto das Convenções de 1969, de 1975 e de 1986 foi de excluir as organizações não governamentais do novo regimento normativo estabelecido⁴³. Embora tenha-se ponderado que poderiam existir casos excepcionais de organizações internacionais compostas por outros membros associados não estatais, concluiu-se que na prática a grande maioria das organizações eram interestatais e que o ponto crucial para a sua identificação seria a capacidade de celebrarem tratados a ser regulamentada pela Convenção, ainda que a organização fosse identificada por outra nomenclatura⁴⁴, mantendo-se, então, a definição.

A manutenção dessas definições sintéticas tornou-se insustentável com a proliferação de organizações internacionais e o surgimento de novas problemáticas jurídicas decorrentes de sua participação na sociedade internacional. Schermers e Blokker (2004, p. 22) destacam que a CDI mudou a sua postura em 2003 no âmbito das discussões em torno da responsabilidade internacional das organizações internacionais, quando passou-se a adotar definições mais precisas, como no seu artigo 2º:

(a) “Organização internacional” significa uma organização estabelecida por um tratado ou outro instrumento de direito internacional e que possui sua própria

³⁹ Tratado que será estudado adiante dentro do capítulo 1.6 sobre os diplomas normativos que regem as organizações internacionais.

⁴⁰ United Nations (1986).

⁴¹ United Nations (1969).

⁴² United Nations (1975b).

⁴³ International Law Commission – United Nations (1966, p. 190).

⁴⁴ International Law Commission – United Nations (1982, p. 20-21).

personalidade jurídica internacional. Organizações internacionais podem incluir como membros, além dos Estados, outras entidades”^{45 46};

Blokker (2008, p. 203-204) coloca essa evolução conceitual no âmbito da CDI como um exemplo do enfretamento pelo órgão da realidade plural das organizações internacionais. A saída encontrada teria sido a busca de elevado grau de abstração e generalidade nas disposições, capazes de darem certa unidade no regramento jurídico internacional desses sujeitos de direito internacional.

Do texto apresentado extrai-se a ampliação de dois dos elementos constitutivos já trabalhados, a necessidade de um tratado para a constituição de uma organização internacional e a exclusiva capacidade dos Estados na participação de uma organização.

Quanto aos atos instituidores, observa-se um alargamento do seu conceito a partir da aceitação de outros instrumentos normativos internacionais diversos dos tratados. Não se nega que a prática predominante ainda perfaça o estabelecimento de organizações internacionais por meio de tratados, mas observa-se a existência de outras possibilidades, como acordos informais e resoluções adotadas no seio de uma organização internacional⁴⁷.

Em seus comentários sobre o projeto, o Relator Especial Giorgio Gaja⁴⁸ apresentou exemplos de organizações internacionais estabelecidas por outros atos diversos dos tratados, são eles: o Conselho Nórdico (cuja celebração de um tratado foi feita posteriormente à sua constituição); a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE)⁴⁹; o Instituto Pan-Americano de Geografia e História (IPGH) e a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

Schermers e Blokker (2004, p. 27-28) dão como exemplo a “Commonwealth Agricultural Bureau”, que foi constituída independente de expressa decisão dos representantes dos governos. Esta teria surgido como um órgão do império britânico e adquirido a forma de uma organização internacional após a independência das colônias britânicas que constituíram

⁴⁵ International Law Commission – United Nations (2009, p. 20). Observa-se que o texto do projeto foi objeto de modificações nas sessões realizadas em 2011, mas a redação do presente dispositivo foi mantida. Ver Bermúdez (2011).

⁴⁶ *In verbis*: “(a) ‘International organization’ means an organization established by a treaty or other instrument governed by international law and possessing its own international legal personality. International organizations may include as members, in addition to States, other entities”.

⁴⁷ International Law Commission – United Nations (2009, p. 43-44, §4). Posicionamento também assumido por Blokker (2004, p.2, nota de rodapé nº 1), *in verbis*: “In exceptional cases international organizations are not founded by treaty. Examples are the Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC) and the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) [...]”.

⁴⁸ Ver International Law Commission – United Nations (2009, p.43-44, §4).

⁴⁹ Deve-se observar a controvérsia a respeito da juridicidade internacional dos atos fundadores da OSCE (“Ata Final de Helsinque” e a “Carta de Paris para uma Nova Europa”) e do reconhecimento de sua personalidade jurídica, manifestada pela Federação Russa e pela Áustria. Ver Gaja (2011, p. 8, §16).

a “British Commonwealth of Nations”, em relação à qual os autores reconhecem natureza de organização internacional, ainda que destituída de um tratado constitutivo escrito, já que o acordo de fundação da mesma estaria expresso na Declaração da “Commonwealth Principles” de Singapura, 1971.

No que tange a composição das organizações internacionais abre-se a possibilidade de reconhecimento da participação de outras entidades que não os Estados. Observa-se que, além das próprias organizações internacionais, outras entidades, ainda que destituídas da capacidade de celebração de tratados, têm sido aceitas como partes, como os territórios e entidades privadas⁵⁰.

Mais uma vez Giorgio Gaja⁵¹ traz exemplos, como o da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, que tem como membro a União Européia; a abertura trazida na Constituição da Organização Meteorológica Mundial (artigo 3º, “d” e “e”) que torna possível o ingresso de “territórios” ou “grupos de territórios” como membros; e a Organização Mundial do Turismo que aceita os Estados como “membros de pleno direito” e “territórios ou grupos de territórios e organismos internacionais, intergovernamentais e não governamentais” como “membros associados”.

Alvarez (2006, p. 05) dá outros exemplos, como a União Postal Universal e a União das Telecomunicações Universal, as quais aceitam como membros unidades administrativas estatais.

Para além da participação como membro, verifica-se uma outra forma de participação que aponta para uma heterogeneidade de aceitação, aquela exercida a título de observador. As organizações não governamentais são exemplos de observadores que apresentam uma relevante atuação, por exemplo, no campo do direito internacional do meio ambiente⁵².

No caso da ONU, observa-se que a admissão de “observadores permanentes” decorre da prática internacional daquela organização, a qual se iniciou em 1946 com a admissão da participação do governo suíço, uma vez que não era membro da organização⁵³.

⁵⁰ International Law Commission – United Nations (2009, p.44-45, §5).

⁵¹ Comentários presentes em: International Law Commission – United Nations (2009, p. 49, notas de rodapé nºs 51, 52 e 53).

⁵² Amaral Júnior (2011a, p. 35) destaca que há no âmbito do processo de formação dos tratados sobre o meio ambiente o importante papel que as organizações não governamentais, na qualidade de observadores.

⁵³ Ver UNITED NATIONS – Permanent Observers.

O *status* de observador também é, em alguns casos, conferido às próprias organizações internacionais, como se dá com a Organização Mundial do Comércio que permite a participação destas como observadoras nas discussões que são travadas em alguns dos seus órgãos, como fazem, por exemplo, o Fundo Monetário Mundial e o Banco Mundial⁵⁴.

Ainda que se verifique o reconhecimento desses exemplos de organizações diferenciadas, as quais permitem a constituição de uma organização internacional com a participação de outros sujeitos internacionais, bem como seja aceita uma participação por meio do instituto do observador, exige-se, ainda, a participação de um⁵⁵ ou mais Estados para a constituição de uma organização internacional.

Essa exigência pode ser justificada pelo reconhecimento do “princípio da especialidade” na regulação das organizações internacionais, pelo qual afirma-se a vinculação das finalidades da organização aos interesses comuns confiados a ela pelos Estados e a limitação no exercício de seus poderes conforme esses mesmos interesses⁵⁶.

Giorgio Gaja⁵⁷ já aponta para uma superação dessa limitação ao reconhecer a participação indireta de um Estado por meio de seus órgãos ou agências, como ocorre na União de Radiodifusão dos Estados Árabes. Sorensen (1981, p. 108), por sua vez, pondera acerca da existência e participação de “unidades políticas” dotadas de personalidade jurídica, as quais devem ser equiparadas aos Estados na definição das organizações internacionais.

Além dessas exceções, verifica-se na prática internacional um exemplo de uma formação organizacional sem a participação de Estados⁵⁸, o caso da Convenção que estabeleceu a “Joint Vienna Institute”, celebrada entre cinco organizações internacionais⁵⁹.

⁵⁴ Ver WORLD TRADE ORGANIZATION - International Intergovernmental Organizations.

⁵⁵ Em seu relatório apresentado em 14 de março de 2011, o Relator Especial Giorgio Gaja, em atendimento a manifestação da Secretaria da CDI, explica que o uso do termo "Estados" no plural (art. 2º, “a”) não exige uma pluralidade de Estados para a constituição de uma organização internacional, bastando, por exemplo, um Estado e uma organização internacional, como ocorre no Tribunal Especial para Serra Leoa e no Tribunal Especial para o Líbano. Ver Gaja (2011, p. 8, § 17).

⁵⁶ International Law Commission – United Nations (2009, p. 48, § 11). Extrai-se o conteúdo do “princípio da especialidade” do Parecer da CIJ sobre a Legalidade da Utilização por um Estado de Armas Nucleares nos Conflitos Armados, publicado em 1996.

⁵⁷ International Law Commission – United Nations (2009, p. 48, §12).

⁵⁸ Amaral Júnior (2011b, p.185) afirma não haver empecilhos para que duas ou mais organizações internacionais decidam criar uma terceira organização, a qual venha a perquirir os objetivos previamente determinados para essas organizações.

⁵⁹ Ver JOINT VIENNA INSTITUTE – About the JVI.: “The Joint Vienna Institute (JVI) is a cooperative venture of six international organizations (1) and the Austrian Authorities (2) [...] (1) The original sponsoring organizations were the Bank for International Settlements, the European Bank for Reconstruction and Development, the International Bank for Reconstruction and Development, the International Monetary Fund, and

Thirlway (2002, p. 357-359) destaca que o fato das organizações internacionais serem compostas, via de regra, por Estados, sujeitos primários do direito internacional, não encerra a discussão sobre o reconhecimento jurídico da sua existência. Como exemplo dessa discussão, o autor menciona duas decisões⁶⁰ proferidas pela Câmara dos Lordes Britânica, proferidas em 1989 e 1991, as quais afirmam a inexistência jurídica das organizações internacionais na jurisdição britânica, ainda que nelas haja a participação do governo britânico, ante a ausência de reconhecimento da legislação nacional.

Essa discussão gera implicações importantes, como a da incapacidade das organizações internacionais de estarem presentes em relações jurídicas nacionais. Problema que foi resolvido pelos britânicos de forma prática, mas teoricamente incoerente. Os tribunais britânicos poderiam reconhecer existência jurídica de uma organização internacional, desde que um outro Estado-membro desta tenha o feito, assumindo, então, que essa deriva do ordenamento jurídico estrangeiro.

O posicionamento assumido pelos britânicos reflete a adoção da teoria clássica do Direito Internacional de reconhecimento do Estado como único sujeito. Ainda que aparentemente minoritário esse posicionamento, havendo um reconhecimento geral da existência jurídica das organizações internacionais pelos seus Estados membros no âmbito de suas jurisdições, tem-se uma discussão mais intrigante que é trazida pelo autor⁶¹, o reconhecimento jurídico das organizações pelos Estados que não ratificaram o seu tratado constitutivo.

Indagação que já teria sido respondida pela CIJ no seu parecer consultivo sobre as “Reparações de danos” de 1949⁶², no qual afirmou-se ser possível a constituição de uma nova personalidade jurídica internacional objetiva, oponível a quaisquer outros sujeitos internacionais, quando constituída pela maioria dos Estados da comunidade internacional, como é o caso da ONU.

the Organization for Economic Cooperation and Development. The World Trade Organization became the sixth sponsoring organization in 1998”.

⁶⁰ São elas: JH. Raine (Mincing Lane) Ltd. v. Department of Trade and Industry and Others e Madeline Watson c/- Co. Ltd. v. Department of Trade and Industry, 11989] 3 WLR at p. 1013 (Lord Oliver).

⁶¹ Thirlway (2002, p. 357-359).

⁶² ICJ Reports (1949). Jurisprudência da CIJ também citada por: Zemanek (2009, p. 02) em seus comentários sobre o contexto histórico em que foi aprovada a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais e entre Organizações Internacionais de 1986, a qual é tratada adiante com mais detalhes no capítulo 1.6 referente aos diplomas normativos gerais que regem as organizações internacionais; e por Casella (2008, p. 109-110) como prova, juntamente com a Convenção de Viena de 1986, do reconhecimento da qualidade de sujeito de direito internacional das organizações internacionais, o qual serve de explicação para a consolidação no século XX do modelo de organizações internacionais estabelecido pela Liga das Nações e pela ONU.

Mello (2002, p. 575-576) também faz referência a essa decisão e a coloca como marco importante sobre o reconhecimento da personalidade jurídica da ONU, a qual seria condição para o exercício e realização de suas finalidades. Afirma o autor que depois dessa decisão, o entendimento passa a ser estendido às demais organizações internacionais e os tratados constitutivos de algumas delas já passam a afirmar a personalidade jurídica autônoma, colocando fim à grande controvérsia sobre o assunto.

Portanto, o que realmente caracterizaria uma organização internacional, nos termos do novo dispositivo apresentado pela CDI, é a titularidade de uma personalidade jurídica internacional própria. Giorgio Gaja⁶³ destaca a existência de diferentes formas de reconhecimento desta, seja pela existência de uma simples atribuição de obrigação internacional para a organização ou pelo preenchimento de um rol de requisitos, mas dá relevo à posição da conformação de uma “personalidade objetiva”, a qual independe do reconhecimento de um Estado interessado.

Schermers e Blokker (2004, p. 22) afirmam assumir definição semelhante a formulada pela CDI na codificação sobre a responsabilidade internacional das organizações internacionais, mas contestam a exigência da personalidade internacional para a sua caracterização, o que excluiria da definição organizações como a BENELUX⁶⁴ e a Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa.

Pode-se, então, concluir que, para a CDI, no âmbito do projeto de codificação sobre a responsabilidade internacional das organizações, entre os elementos clássicos característicos das organizações intergovernamentais, a personalidade jurídica assumida em face desse ordenamento jurídico é o mais importante. Contudo, tem-se que observar as inúmeras discussões que precederam esse posicionamento.

A emancipação conceitual das organizações internacionais, que extrapola a mera agremiação estatal, serve de indicador da sua transformação que permite a consideração de sua atuação no campo das normas do Direito Internacional.

⁶³ Comentários presentes em: International Law Commission – United Nations (2009, p. 46-47, §§ 8 e 9). Para exemplificar o reconhecimento de uma personalidade jurídica objetiva das organizações internacionais, o autor faz referência a três manifestações da CIJ: a Opinião Consultiva sobre a interpretação do acordo de 25 de março de 1951 entre a OMS e o Egito (publicada em 1980); o Parecer sobre a Legalidade da Utilização por um Estado de Armas Nucleares nos Conflitos Armados (publicado em 1996) e a do parecer divergente dado na Opinião Consultiva da CIJ sobre Reparações por Danos sofridos a Serviço das Nações Unidas (publicada em 1949).

⁶⁴ Organização econômica formada por três países, cujos iniciais dos nomes em inglês dão origem ao acrônimo BENELUX: Belgique, Nederland e Luxembourg.

Considerando que o estudo da atividade normativa autônoma derivada das organizações internacionais é uma extrapolação dos limites dessa personalidade jurídica, característica fundamental que permitiu o desenvolvimento das bases elementares de sua existência, podendo-se até mesmo questionar a necessidade da celebração de um tratado e da participação dos Estados, e que a sua afirmação não é livre de controvérsias, sendo fruto de um construído histórico derivado do desenvolvimento dessas instituições, faz-se importante e necessário o estudo de sua evolução histórica.

1.4 Evolução do associacionismo dentro do sistema internacional

A ideia básica de constituição das organizações internacionais, em primeira análise, deriva do mesmo fundamento de conformação da unidade política estatal, o estabelecimento de uma organização social institucionalizada necessária para a garantia da paz, a partir do enfrentamento dos conflitos de interesses entre seus componentes por meio do Direito⁶⁵.

A manutenção da paz nas relações internacionais apresenta-se como problema complexo, que vai além da garantia de não ocorrência de conflitos. Uma das suas facetas é a necessidade de gestão das múltiplas normas internacionais que são adotadas sobre diversas áreas da vida social internacional. Como se verá, a criação de normas internacionais, dada prioritariamente por meio dos Estados, sujeitos primários do Direito Internacional, realiza-se de forma livre e não regulamentada, conformando um grande conjunto normativo⁶⁶.

Essas organizações, porém, divergem dos Estados nacionais, os quais representam sociedades políticas organizadas baseadas em instituições, normas e estrutura administrativa. Não se tem no âmbito da ordem internacional, *a priori*, o estabelecimento de uma estrutura hierarquizada entre administração e administrados, na medida em que se verifica a

⁶⁵ Ver Nguyen (1999, p. 61).

⁶⁶ A constatação desse contexto e o enfrentamento dos efeitos deletérios dessa intensa produção de normas são feitos pela CDI nos trabalhos que findaram na aprovação do relatório de 2006 de título: "Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law". A Comissão leva em consideração a emergência de um fenômeno internacional normativo de especialização, caracterizado pela formação de princípios e instituições próprias. Ver International Law Commission (Report ILC 2006).

regulamentação do convívio de sujeitos igualmente soberanos que não abrem mão de sua autonomia⁶⁷.

A consolidação e multiplicação dos Estados nacionais soberanos, que se dá a partir da Baixa Idade Média, marcaram o rompimento do vínculo religioso e a afirmação do humanismo advindo do Renascimento, bem como deram forma ao “sistema de direito internacional interestatal”⁶⁸ ou “sistema de direito internacional”⁶⁹. Os Estados, então, representam o embrião da sociedade internacional como é concebida na contemporaneidade.

Esses Estados passam a interagir, por meio das relações consulares e diplomáticas⁷⁰, e as questões transnacionais decorrentes desse relacionamento foram tratadas e reguladas por tratados internacionais bilaterais, no entanto, a multiplicação de Estados e desses problemas⁷¹ impuseram a necessidade de soluções mais abrangentes e uniformes, as quais foram encontradas no âmbito de conferências multilaterais, que tiveram como alguns de seus frutos os tratados internacionais multilaterais e a conseqüente formação de organismos permanentes para a sua administração.

Essas conferências multilaterais podem ser identificadas como marcos importantes no desenvolvimento do Direito Internacional. A chamada “Paz de Vestfália”⁷², dada em 1648 pela adoção dos tratados de Münster e de Osnabruck, estabeleceu as bases de uma estrutura que vigorou até 1815, quando foi reformulada pelo Congresso de Viena e, depois, em 1848 pelo Congresso de Aquisgrana. Em 1919, a “Conferência de Paris” findou com a celebração

⁶⁷ Ver Casella (2007, p. 36-37).

⁶⁸ Ver Nguyen (1999, p. 42-43).

⁶⁹ Mello (2002, p. 47-48) observa que “[...] A origem de uma sociedade no meio internacional não pode ser fixada em uma determinada data. A sua constituição coincide com a formação das primeiras coletividades organizadas [...]. A sociedade internacional existe assim desde a mais remota Antiguidade, evidentemente que com características diferentes das que apresenta atualmente [...]”. Sobre essa contribuição para o Direito Internacional derivada da Antiguidade, Casella (2012, p. 226) explica: “Registros históricos mostram a existência de regras que podem ser caracterizadas como contendo as características básicas do que se veio chamar de direito internacional. Entendo, contudo, em geral, não caber falar em sistema de direito internacional na Antiguidade, propriamente dito, até mesmo por inexistirem à época *estados* propriamente ditos, com pretensões concomitantes à *soberania* e à *igualdade* jurídica, mas não se pode deixar de apontar a ocorrência de relevantes *elementos precursores* de direito internacional, como de relações internacionais, claramente presentes desde o mundo antigo”.

⁷⁰ Bowett (1970, p. 1-5) identifica as relações consulares e diplomáticas como instituições que estão na origem das instituições mais complexas do direito internacional moderno.

⁷¹ Simplificação de um contexto bem mais complexo, por exemplo, Casella (2012, p. 173) destaca que: “Ao lado das grandes questões político-militar-diplomático-institucionais, os progressos técnicos também ditaram mudanças do contexto internacional. Os avanços tecnológicos tornaram a internacionalidade muito mais próxima da vida das pessoas”.

⁷² Os tratados de Münster e Osnabrück, adotados na Vestfália em 24 de outubro de 1648, puseram termo à Guerra dos Trinta Anos (1618-1648) e afirmaram, principalmente, o princípio da igualdade jurídica dos Estados. Ver Accioly e Casella (2012, p. 112-114) e Nguyen (1999, p. 44-45).

do tratado de Versalhes e em 1945 a “Conferência das Nações Unidas” aprovou a Carta das Nações Unidas⁷³.

Para Casella (2007, p. 11-29) estes tratados, fruto dessas conferências multilaterais, auxiliam na identificação das diferentes fases de institucionalização do sistema internacional⁷⁴ e são os dois últimos, o tratado de Versalhes e a Carta das Nações Unidas, os que forneceram as principais bases para o estabelecimento das organizações internacionais, tais quais as que se têm na contemporaneidade.

O “Congresso de Viena”, na interpretação de Bowett (1970, p. 02), pode ser visto como o início de um “sistema de entendimento” que constituiu um significativo desenvolvimento para o estudo das organizações internacionais. Teria instituído conferências regulares, as quais, ainda que desestimadas posteriormente, revelaram a necessidade de encontros regulares para a manutenção da paz nas relações internacionais por meio de negociações multilaterais e para tanto exigiu-se a formação de novas estruturas.

O tratado de Versalhes de 1919, por sua vez, pode ser tido como precursor da ordenação do sistema internacional, extrai-se dele o claro objetivo de se estabelecer um “sistema regulador e organizador da vida internacional”. Projeto de sistema que é iniciado com a Liga das Nações⁷⁵ e retomado pela Carta das Nações Unidas de 1945⁷⁶, a qual dá forma ao “sistema onusiano”.

O estabelecimento dessas conferências não pode, porém, ser estudado fora do contexto histórico da época. O sistema de conferências do século XIX deve ser visto com a referência histórica da existência de estados monárquicos, os quais buscavam a sua manutenção e estabilidade. Os objetivos dos Estados com essas conferências alcançam maiores dimensões com o estabelecimento do chamado “concerto europeu”, o qual é tido, nas palavras de Casella (2012, p. 172), como “paradigma e símbolo do direito internacional ‘clássico’”.

O “concerto europeu”, derivado da ordem internacional estabelecida pelo Congresso de Viena, implicou no reconhecimento da supremacia dos grandes Estados, os quais tiveram papel diferenciado nos métodos de criação do Direito Internacional em detrimento dos

⁷³ Ver Bowett (1970, p. 1-2).

⁷⁴ Magalhães (2000, p. 21) utiliza a expressão “institucionalização do direito internacional” para designar o contexto da sociedade internacional no pós Segunda Guerra Mundial, o qual foi caracterizado pela alteração do papel desempenhado pelos Estados, principalmente por conta da participação das organizações internacionais de caráter universal no contexto internacional.

⁷⁵ Accioly e Casella (2012, p.436) destacam que o seu surgimento da Liga das Nações deu-se em torno de projetos até então frustrados de “[...] mecanismos para assegurar a manutenção da paz, mediante instauração de sistemas mais ou menos utópicos de regulação da convivência organizada entre sujeitos de direito internacional”.

⁷⁶ Ver Casella (2012, p. 172).

Estados menores. Panorama de desigualdade que foi profundamente modificado no âmbito das organizações internacionais ante o emprego do princípio da maioria nos seus processos decisórios⁷⁷.

Por conta dessa evolução, o século XIX pode ser identificado como o momento de peculiar desenvolvimento das associações internacionais, seja no âmbito público, como no privado⁷⁸. Mello (2002, p. 48-49) destaca, contudo, que é no contexto político, econômico e social do século XX que os Estados percebem a necessidade de junção de esforços, não só entre seus pares, como também com os demais atores internacionais, fundando, então, uma nova fase do “associacionismo internacional”, manifestada pela proliferação, não só das organizações intergovernamentais, como também das organizações não governamentais.

Verifica-se, então, um fenômeno de multiplicação de organizações, o qual relaciona-se com a conscientização dos Estados sobre sua impotência no auto-regimento de suas relações no âmbito da sociedade internacional, dado fundamentalmente por meio das relações diplomáticas bilaterais e multilaterais perenes, e por conta do desenvolvimento das facilidades de intercâmbio de pessoas e de informações. Dá-se, então, privilégio para as ações coordenadas, que partem das organizações internacionais e que são alcançadas pela cooperação entre os Estados⁷⁹.

1.5 Desenvolvimento do associacionismo internacional

No início do desenvolvimento das associações internacionais tem-se a formação de “associações funcionais” intergovernamentais criadas para dar mais eficiência a matérias

⁷⁷ Ver Castañeda (1961, p. 38-40).

⁷⁸ Ainda que o objeto do presente estudo trate da atuação das associações de “caráter público”, não são ignoradas as associações de perspectivas internacionais formadas por particulares, como exemplo, a Associação de Direito Internacional fundada em 1873. Friedman (1971, p. 107-109), já nos meados do século XX, em sua obra intitulada de “Mudança da estrutura do direito internacional”, afirmava o importante papel das corporações privadas binacionais e multinacionais que surgiam, como a Euroquímica e a Companhia Internacional Mosel, as quais, na visão dele, deveriam tornar-se importantes modalidades de organizações internacionais, ao lado das “corporações públicas internacionais” existentes.

⁷⁹ Ver Accioly e Casella (2012, p. 430-434) e Soares (2002, p. 150).

vitais das relações internacionais travadas entre os Estados, assumindo caráter de foro permanente e institucionalizado que exerce funções administrativas e técnicas⁸⁰.

Como já destacado, a Convenção de Viena apresenta proeminente papel nesse desenvolvimento, é a partir dela que se estabelece em 1815 a Comissão Fluvial Internacional para a administração conjunta da navegação do rio Reno. Após, em 1856, dá-se forma à Comissão para o trato da navegação do rio Danúbio e, adiante, tem-se a fundação da União Telegráfica (1865), da União Postal Universal (1874), da União para a Proteção da Propriedade Intelectual (1883) e da União das Ferrovias (1890)⁸¹.

O fenômeno do associacionismo também é verificado no âmbito regional e, como exemplo, tem-se em 1826 a realização do “Congresso do Panamá”, cuja idealização e liderança são de Simon Bolívar. Neste foi feita a proposta de criação da “Confederação dos Estados Americanos independentes”, já com natureza política e não técnico-administrativo, dotada de vários propósitos, mas com o premente objetivo de fortalecer as defesas das ex-colônias espanholas recém-independentes. A sua efetivação foi abortada pela ausência de ratificações e pela eclosão de conflitos no próprio continente⁸².

A experiência regional que vingou iniciou-se em 1889 com a convocação, pelos Estados Unidos da América, da Primeira Conferência Internacional dos Países Americanos, a qual é sucedida de outras oito conferências. Já na primeira conferência deu-se forma à “União Internacional das Repúblicas Americanas”, a qual passa a ser chamada de “União Pan-Americana” na 4ª Conferência realizada em Buenos Aires (1910)⁸³.

Ocorre que, momentos históricos conflituosos e a necessidade de estabelecimento de uma pacificação das relações internacionais induziram o clamor por associações políticas em âmbito universal, que, a exemplo da experiência regional, extrapolassem o caráter meramente técnico-administrativo até então verificado. No entanto, é o desenvolvimento dessas primeiras

⁸⁰ Ver Shaw (2005, p. 1162-1164). Casella (2008, p. 107) afirma que essas instituições foram constituídas para responder a necessidades específicas, quais sejam: aquelas decorrentes das inovações técnicas, as tentativas de organização da atuação dos estados e a ordenação dessas modalidades de atuação.

⁸¹ Seitenfus (2003, p. 34-35).

⁸² Ver Menezes (2010, p. 94-95). A respeito desse insucesso Hobsbawn (2000, p. 161) elenca outros fatores para a frustração do ideal integracionista de Bolívar e concretização de uma fragmentariedade: “[...] a grande extensão e variedade do continente, a existência de focos de rebelião independentes no México (que deram origem à América Central), na Venezuela e em Buenos Aires, e o especial problema do centro do colonialismo espanhol no Peru [...]”.

⁸³ Ver Accioly e Casella (2012, p. 478-481) e ORGANIZAÇÃO OS ESTADOS AMERICANOS – Nossa História. Verifica-se que os princípios da União são retomados com a Organização dos Estados Americanos (OEA), oficialmente instituída na Nona Conferência Internacional Americana, que se reuniu em Bogotá (Colômbia) em 02 de maio de 1948. Nesta data foram adotadas a Carta da OEA, o Tratado Americano sobre Soluções Pacíficas (“Pacto de Bogotá”) e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem.

manifestações institucionais que permite o estabelecimento das organizações internacionais modernas.

Amaral Júnior (2011b, p. 183-184) discrimina as características presentes nessas primeiras organizações internacionais que surgem na primeira metade do século XIX: o favorecimento da cooperação na solução de problemas comuns; a organização incipiente, em geral restrita a uma secretaria; a ausência de objetivos políticos e a adoção de procedimento decisório pautado pela unanimidade. Em contraponto, afirma que as organizações internacionais que se desenvolvem após a constituição da Liga das Nações, seriam caracterizadas pela finalidade política, pela adoção do princípio majoritário, pelo exercício do poder regulamentar e pela assunção de personalidade internacional.

Ainda que pouco promissoras as características gerais verificadas, Bowett (1970, p. 7-8) destaca a importância dos desenvolvimentos institucionais verificados nessas associações, os quais vão contribuir para a conformação das organizações internacionais atuais. A primeira característica importante afirmada é a permanência, verificada na existência de órgãos deliberativos ou legislativos permanentes, ou ainda, de secretarias, as quais deram auxílio para a realização periódica de conferências.

Além da permanência, o autor⁸⁴ trata da adoção do critério majoritário de decisão (ou princípio da maioria), característica excepcional adotada pela Comissão do rio Reno no exercício de funções “legislativas”; o estabelecimento de regimentos próprios (permeados de normas de execução, em complemento às regras gerais estabelecidas nas Convenções); a permissão da representação de outros entes diversos dos Estados e a adoção de diferentes técnicas de votação. O problema que teria se verificado nessas organizações, seria a falta de uma coordenação geral.

Castañeda (1961, p. 40-41) destaca que o princípio da maioria foi um dos grandes facilitadores para a transformação das organizações internacionais e das regras de direito internacional, na medida que os Estados “menores”, que obtiveram sua independência tardiamente, passam a poder participar ativamente das decisões. Uma das transformações fomentada por estes Estados no âmbito das organizações, teria sido o exercício de “funções legislativas”.

Outros conceitos importantes, segundo Shaw (2005, p. 1163), derivaram dessas organizações que surgiram no século XIX e são incorporados pelas organizações modernas,

⁸⁴ Ver Bowett (1970, p. 8).

quais sejam: as conferências periódicas, o voto ponderado e as contribuições financeiras proporcionais.

A descrição das experiências verificadas no século XIX serve para demonstrar, em primeiro lugar, o avanço das funções que é afirmado nas organizações internacionais contemporâneas e ajuda na compreensão da construção da ideia das formas institucionais que são caracterizadas pela criação de órgãos permanentes e, até mesmo, pela formação de decisões por meio do consenso da maioria.

Já no século XX que se tem o primeiro contexto histórico especial que, como já anunciado, representa o passo seguinte no desenvolvimento dessas organizações, a Primeira Guerra Mundial, a qual findou com a adoção do Tratado de Versalhes⁸⁵, assinado em 28 de junho de 1919 entre as potências aliadas e associadas de um lado e do outro a Alemanha.

O tratado de Versalhes superou o “direito internacional clássico”, cujas bases foram colocadas pela chamada “Paz de Vestfália” (1648), e pode ser considerado como uma importante fase no processo de “institucionalização de sistema internacional”, ante o estabelecimento da Liga das Nações e da Corte Permanente de Justiça Internacional⁸⁶.

Casella (2007, p. 11-29) destaca que o estabelecimento da Liga das Nações evidenciaria uma transformação do direito internacional, antes caracterizado pela coexistência dos sujeitos internacionais e da mútua abstenção entre eles e agora fundado pela cooperação⁸⁷, a qual ganha contornos especiais em determinados sistemas regionais.

Essas características da Sociedade das Nações são colocadas como precursoras necessárias ao estabelecimento do sistema presente, qual seja, o onusiano. Klabbers (2002, p. 20) destaca que a Liga das Nações tornou-se um foro de discussão ilimitado e abriu caminho para a constituição da ONU, no entanto, foi em seu propósito primordial que apresentou a grande falha, a manutenção da paz. Nas palavras de Casella (2007, p. 17), a Liga das Nações assumiu o papel de “[...] semente da catástrofe – por ter contribuído e não pouco, para a preparação do contexto europeu que desaguaria na segunda guerra mundial [...]”.

⁸⁵A Organização Internacional do Trabalho, criada em 1919, também foi estabelecida no Tratado de Versalhes, no entanto, teve seu ideal afirmado já em 1901, com a Associação Internacional para Legislação. Ver: INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION - History.

⁸⁶ Casella (2007, p. 12-13). Em outra obra Casella (2008, p. 431-432) afirma que a “Paz de Vestfália” estabeleceu um modelo de institucionalização de “convivência regulada” entre os Estados, o qual perdurou até a primeira metade do século XX com o estabelecimento de um modelo diverso, caracterizado por uma “convivência hierarquizada”.

⁸⁷ Em outra obra Casella (2008, p. 107-108) afirma que as organizações internacionais são fruto dessa transformação estrutural do direito internacional, as quais apresentam funcionamento que corresponde ao denominado modelo de “diplomacia parlamentar”. Quanto à Liga das Nações, afirma representar marco institucional importante que colocou em prática a teoria, até então desenvolvida, sobre o banimento da guerra.

Outros problemas do pacto constituinte da organização são apresentados pelo autor, como o tratamento igualitário a todos Estados, ignorando as enormes diferenças existentes entre as potências e os demais; a facilidade de desvinculação e a não admissão em seu surgimento da segunda grande potência da época, a União Soviética, a qual chegou a ser integrada em 1934, mas expulsa em 1939⁸⁸.

Já no aspecto institucional abrangente da Liga das Nações, verificou-se a inaplicabilidade prática da proposta coordenação geral da atividade de todas as comissões internacionais existentes, nos termos do artigo 24 do seu Pacto. Essa coordenação se fez necessária ante a criação de várias organizações no século XIX, as quais, porém, foram pensadas para a solução de problemas pontuais, mas cuja interação não foi planejada.

Como último marco, então, fruto da “Conferência das Nações Unidas” realizada em 1945, tem-se a constituição da ONU que representou uma reação ao período da Segunda Guerra Mundial. Sua Carta estabelece não só afirmação de um pacifismo entre as nações, como também estabelece formas de promoção das relações pacíficas entre os Estados.

Assim como a Liga das Nações, a formação da ONU se dá com o propósito primordial de estabelecer um estado de paz nas relações internacionais. Casella (2007, p. 29-31) afirma ser de Christian Wolff o precedente primário, ainda que indireto, das tentativas históricas de institucionalização da comunidade internacional que visaram evitar as guerras. Wolff desenvolveu a concepção da *civitas maxima*, que afirmava a ação de uma liga mundial que atuasse como terceiro na apreciação dos conflitos internacionais.

As funções assumidas pela ONU podem ser resumidas no seu status de foro amistoso para travamento das relações internacionais, seja para a solução das controvérsias, como para a cooperação entre os Estados na solução de problemas de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, bem como o de promotora do respeito aos direitos humanos⁸⁹.

Menezes (2005, p.38, 42 e 45) destaca que o sucesso da ONU como foro institucional internacional acabou por servir de exemplo e estímulo para o surgimento de novas organizações internacionais, as quais se multiplicaram e assumiram diferentes finalidades, como a econômica, a de cooperação, a científica, a militar, etc. A sociedade internacional que as congrega, caracterizada pela presença de Estados, de organizações internacionais e outros novos sujeitos, passou a exigir um novo instrumental jurídico, não mais baseado na mera manifestação de vontade dos Estados.

⁸⁸ Klabber (2002, p. 21).

⁸⁹ Menezes (2005, p. 44-45).

Casella (2007, p. 11-29) afirma, ainda, que o estabelecimento dessas organizações internacionais de vocação universal se deu com o objetivo de regulamentar as relações internacionais, sob um prisma jurídico, estabelecendo-se princípios norteadores, os quais podem ser considerados como uma primeira tentativa de “constitucionalização da ordem internacional”⁹⁰, da qual extrai-se a conformação de uma ordem pública internacional.

O estabelecimento dessa ordem pública pode ser extraído das disposições (artigos 18 e 20) do Pacto da Sociedade das Nações que estabelecem a sua primazia frente aos demais tratados celebrados entre os Estados. E é neste pacto, seguido da Carta da ONU, que são consagrados os princípios de direito internacional até então formados e estabelecidos, os quais se apresentaram como limites ao princípio da soberania estatal, são eles: proibição da agressão e direito relativo ao uso da força armada, princípio da autodeterminação dos povos e respeito aos direitos humanos.

Essa transformação de um Direito Internacional clássico aplicado para a manutenção da coexistência dos Estados, para um direito internacional contemporâneo baseado na cooperação institucionalizada que dá condições para a manutenção da paz e a perseguição do bem-estar social, resultou, como destaca Pastor Ridruejo (1996, p. 90), numa inversão de importância entre as duas fontes jurídicas internacionais clássicas, os costumes e os tratados.

Os costumes internacionais, bem aplicados na sociedade internacional baseada na coexistência de poucos Estados soberanos, deixam de ser tão úteis na dinâmica sociedade internacional contemporânea, passando-se a preferir regulamentações positivadas sobre diversas áreas, como econômica, cultural, social e administrativa.

Nesse contexto de transformação do Direito, as próprias organizações internacionais assumem protagonismo na modificação do Direito Internacional, o qual deixa de ser tradicionalmente bilateral e passa a assumir a caracterização de uma multilateralidade baseada em organizações⁹¹.

Para Alvarez (2007-2008) é fato que as organizações internacionais, após a Segunda Guerra Mundial, conduziram, intencionalmente ou não, mudanças fundamentais nas bases do Direito Internacional, ou seja, nas suas fontes.

⁹⁰ Carvalho Ramos (2012c, p. 19-21) explica que a chamada “constitucionalização do Direito Internacional” perfaz fenômeno verificado na ordem jurídica internacional de mimetização de institutos jurídicos característicos e, até então privativos, do Direito Constitucional estatal. Fenômeno que decorreria de outro, a “juridificação das relações internacionais”, verificado ante a expansão quantitativa (multiplicação de normas internacionais nas mais diversificadas áreas) e qualitativa (incremento dos procedimentos próprios de interpretação e implementação) das normas de Direito Internacional.

⁹¹ Ver Accioly e Casella (2012, p. 430-434).

Todo esse desenvolvimento foi acompanhado por inúmeras discussões jurídicas internacionais, sendo uma delas de maior importância, a afirmação e a delimitação da extensão da personalidade jurídica internacional das organizações internacionais, a qual, como já visto, representa elemento fundamental para a sua caracterização.

Alcançada, então, a sua personalidade jurídica internacional, da qual decorre sua titularidade de direitos e deveres no âmbito internacional e a possibilidade da responsabilização internacional pelos seus atos, parte-se do pressuposto do reconhecimento da juridicidade de seus atos. O estudo dos efeitos jurídicos das manifestações das organizações internacionais, vinculado às formas de produção normativa do Direito Internacional, perfaz importante passo na construção do Direito Internacional contemporâneo.

Essa construção é indispensável para o do estudo que se propõe, mas faz-se necessária, antes de se prosseguir, uma análise da enorme gama de organizações internacionais que passam a compor a sociedade internacional, a qual se propõe por meio de classificações.

1.6 Classificação

O termo organizações internacionais, como já apontado anteriormente⁹², pode ser utilizado para identificar inúmeras formas organizacionais. Essa realidade também é extraída do Anuário das Organizações Internacionais⁹³, organizado pela União das Associações Internacionais⁹⁴, o qual busca abranger todos os organismos sem fins-lucrativos com algum reflexo internacional, podendo abranger federações, sociedades acadêmicas, associações e outros atores transnacionais⁹⁵.

⁹² Ver capítulo 1.1 sobre conceito das organizações internacionais.

⁹³ Ver YEARBOOK OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS - About the Yearbook - How organizations are classified -Types of organization: Introduction.

⁹⁴ A União das Associações Internacionais, organização não governamental sediada em Bruxelas, apresenta uma natureza dupla, de instituto de pesquisa e de centro de documentação. Sua fundação se deu em 1907, por Henri La Fontaine e Otlet Paulo, e suas principais publicações, além do anuário, são: a Enciclopédia dos problemas do mundo e do potencial humano e o Calendário do Congresso Internacional. Ver UNION OF INTERNATIONAL ASSOCIATIONS – About.

⁹⁵ Ainda que apresente grande abrangência, o anuário ainda deixa de fora dois atores internacionais que também podem ser considerados: as empresas multinacionais e as chamadas “organizações intergovernamentais

Por conta dessa grande abrangência⁹⁶, o Anuário apresenta um complexo sistema de classificação dos organismos catalogados. Antes mesmo de classificá-los, os organizadores fazem uma primeira diferenciação, que apresenta grande utilidade para o presente estudo, entre as organizações “intergovernamentais” e as organizações “não governamentais”.

Para a identificação das organizações intergovernamentais o anuário parte de uma definição que leva em consideração a existência de três elementos essenciais: a constituição por meio de um acordo internacional formal, acordo firmado entre três ou mais Estados, e a constituição de uma secretaria permanente para a realização de suas tarefas⁹⁷.

No que concerne às organizações não governamentais, utiliza-se a definição utilizada pelo Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC⁹⁸)⁹⁹ pela qual considera-se toda organização internacional não estabelecida por um acordo internacional, ainda que seja aceita a participação de autoridades estatais¹⁰⁰.

Após essa primeira diferenciação, os editores do Anuário estabelecem quinze critérios para a classificação das organizações internacionais catalogadas, que abarcam os dois tipos de organizações, intergovernamentais e não governamentais. Estes critérios compõem uma tipologia hierárquica denominada de “Tipo I”¹⁰¹ e os quatro primeiro tipos, denominados por “A”, “B”, “C” e “D”¹⁰² são agrupados para identificar as “organizações internacionais

informais” (tratadas anteriormente no capítulo 1.1 sobre o conceito das organizações internacionais). Embora apresentem importância na sociedade internacional contemporânea, a sua relação com as fontes do Direito Internacional é mais tênue e menos evidente.

⁹⁶ Para demonstrar essa grande abrangência, apontamos alguns números da edição nº 48 (2011/2012) do Anuário. O universo de organizações englobadas pelo anuário é de 64.442, mas, deste total, a soma das organizações intergovernamentais, nos termos da diferenciação proposta pelos editores, alcança o total de 7.808 organizações.

⁹⁷ Ver. UNION OF INTERNATIONAL ASSOCIATIONS - Yearbook of International Organizations - Types of international organization. 2. Conventional categories. 2.1 Inter-governmental organizations (IGOs).

⁹⁸ Acrônimo formado pela nomenclatura na língua inglesa “Economic and Social Council”.

⁹⁹ Definição apresentada no item 7, Parte I da Resolução 1296 (XIV): “Arrangements for Consultation with Non-Governmental Organizations” do ECOSOC, a qual visa a regulamentação da determinação da Carta da ONU (artigo 71) que estabelece a consulta às organizações não governamentais pelo Conselho Econômico Social no desempenho de suas funções. ECOSOC - Resolution 1296 (XIV).

¹⁰⁰ A inclusão das organizações não governamentais apresenta cooperação com a base de dados da Secretaria das Nações Unidas, mas não vincula-se à seus critérios e determinações. Ver ECOSOC - Resolution 334 (XI).

¹⁰¹ Ver YEARBOOK OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS – Types organization – type I.

¹⁰² As organizações do tipo “A” incluem todas as organizações internacionais governamentais ou não governamentais que congregam, pelo menos, três outros organismos internacionais autônomos não regionais como membros plenos. Já o tipo “B” inclui todas as organizações internacionais sem fins lucrativos, governamentais ou não governamentais, que apresentem uma representatividade ampla e geograficamente distribuídas, bem como a presença de gestão e política de controle. O tipo “C”, muito semelhante ao anterior, agrega as organizações que apresentem uma atuação em mais de um continente, mas sem maiores proporções. Já o tipo “D”, por sua vez, agrega as organizações internacionais que apresentam membros de apenas um continente ou de uma região continental. Ver: YEARBOOK OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS – Types organization – type I.

formais”¹⁰³. As demais organizações apresentam algum aspecto que as identificam com as organizações internacionais, mas não podem ser a elas igualadas.

Esses quatro primeiros critérios lidam com a amplitude da representatividade e da atuação das organizações, a mesma diferenciação proposta pelos doutrinadores para a diferenciação entre as organizações de caráter universal e organizações de caráter regional¹⁰⁴.

Os dois exemplos clássicos¹⁰⁵ das organizações de vocação universal são a extinta Liga das Nações e a ONU¹⁰⁶, os quais se enquadrariam dentro das espécies “A” e “B”. A Liga seria exemplo teórico, baseado nas expectativas convencionais de sua criação, de promoção dos valores da cooperação, da paz e da segurança mundial.

Quanto à ONU, o grande exemplo de organização internacional de caráter universal, atua por meio de seus principais órgãos, a Assembléia Geral e o Conselho de Segurança. Nos termos das disposições da sua Carta¹⁰⁷, em linhas gerais, as atribuições da Assembléia Geral integram a deliberação sobre qualquer matéria envolvendo a Carta e do Conselho de Segurança, a tomada de decisões sobre qualquer questão envolvendo as temáticas da manutenção da paz e da segurança mundiais.

As organizações de vocação regional, por sua vez, são localizadas dentro dos tipos “C” e “D” do anuário e têm como exemplos¹⁰⁸ importantes a Organização dos Estados Americanos (OEA)¹⁰⁹ e a União Européia (UE). A UE, por seu turno, revela características peculiares que as distingue de todas as demais organizações internacionais, tendo classificação própria que a diferencia das demais, a de organização supranacional.

Cada uma dessas espécies, universais ou regionais, pode, ainda, ser classificada quanto ao seu objeto, que pode ser geral ou específico. A ONU, a OEA e a UE são exemplos de organizações internacionais com objeto geral, já a OACI serve de exemplo de uma organização internacional com finalidade específica.

¹⁰³ Na contagem da edição nº 48 (2011/2012) do Anuário, essas somam 8.451 organizações, sendo 253 intergovernamentais e 8.198 não governamentais.

¹⁰⁴ Ver Shaw (2003, p. 1164-1165). Accioly e Casella (2012, p. 437) apontam que as organizações intergovernamentais podem ser, primeiramente, classificadas quanto ao seu âmbito de atuação, podendo ser identificadas como globais ou regionais.

¹⁰⁵ Ver Shaw (2003, p.1166-1168).

¹⁰⁶ Além desses dois, também são apresentados pelo Anuário outros dois exemplos: o Instituto Internacional para a Unificação do Direito Privado e a Organização da Aviação Civil Internacional.

¹⁰⁷ Ver artigos 10 e 24.

¹⁰⁸ Muitos outros são catalogados pelo Anuário, podendo-se mencionar outros exemplos, como: Secretaria da Commonwealth, Organização do Tratado do Atlântico Norte, Organização de Cooperação Islâmica, Comunidade Econômica dos Estados Africanos centrais, Conselho de Ministros Nórdicos e Liga dos Estados Árabes.

¹⁰⁹ Ver Accioly e Casella (2012, p. 478-485).

A OACI perfaz agência especializada da ONU, a qual é definida por Carvalho Ramos (2008b, p. 865-871) como:

[...] uma organização internacional de vocação universal, com personalidade jurídica própria e distinta da personalidade onusiana, com objetivos amplos nos domínios social, cultural, educacional, econômico, sanitário e conexos, que celebrou com a ONU acordo internacional de cooperação estreita nesses temas.

As agências especializadas são previstas na Carta da ONU em seu artigo 55, sendo úteis para o cumprimento do princípio convencional da ONU da cooperação internacional para a resolução de problemas internacionais, os quais surgem em diversas áreas abarcadas por essas organizações. Muitas dessas organizações surgem antes mesmo da Liga das Nações e são incorporadas à “família da ONU”. Além da OACI, têm-se vários outros exemplos, dentre os quais destacamos a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Organização Mundial do Comércio (OMC)¹¹⁰.

A classificação até aqui exposta serve para a visualização de um panorama geral do imenso universo que as organizações internacionais compõem, além de servir para o estabelecimento de alguns cortes metodológicos. Propõe-se uma análise genérica de atos normativos e o impacto das organizações internacionais como um todo na teoria das fontes do direito internacional. Estes cortes metodológicos dão respaldo para uma pesquisa que teria enormes proporções.

A partir da primeira diferenciação, entre as organizações intergovernamentais e organizações não governamentais, estabelece-se o primeiro corte, focando-se o estudo naquelas. Essa diferenciação também foi descrita no primeiro capítulo, referente ao conceito de organização internacional, e desde logo afirmou-se a proeminência que as organizações intergovernamentais têm nas relações com o Direito Internacional.

Feita essa delimitação do estudo, temos a exemplificação de cada uma das categorias de organizações intergovernamentais apresentadas, os quais foram propositalmente escolhidos para os fins últimos deste trabalho. Para além dessas categorizações, tem-se o estabelecimento de mais duas classificações que são ainda mais úteis para o estudo.

¹¹⁰ Accioly e Casella (2012, p. 460-466). Além desses exemplos, temos: a União Postal Universal; a União Internacional de Telecomunicações; Nações Unidas para Alimentação e Agricultura; Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola; Organização Marítima Internacional; Fundo Monetário Internacional; Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura; Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial; Grupo do Banco Mundial; Agência Multilateral de Garantia de Investimento; Organização Mundial da Propriedade Intelectual; Organização Meteorológica Mundial; Organização Mundial do Turismo. Ver: UNITED NATIONS – Structure and Organization.

A primeira classificação leva em consideração a fonte jurídica das manifestações das organizações. A partir desse elemento discriminante pode-se diferenciar as organizações internacionais dotadas de poderes explícitos ou implícitos previstos nos tratados constitutivos, as quais se dá prevalência no presente estudo, daquelas que são despidas desses poderes.

O caso clássico de organização internacional que exerce competência normativa internacional com base em poderes explícitos pelo tratado constitutivo é a ONU, a qual apresenta disposições expressas sobre a natureza vinculativa de determinada decisão emanada de um de seus órgãos, o Conselho de Segurança.

Nos termos do artigo 5º, as decisões que restituem direitos e privilégios de um dos membros da organização, os quais foram anteriormente suspensos, apresentam valor obrigatório. O mesmo valor é conferido às decisões que forem destinadas à manutenção ou ao restabelecimento da paz (artigos 38 e 40), bem como àquelas destinadas à execução das decisões proferidas pela CIJ (artigo 94.2)¹¹¹.

O artigo 131, “a” da Carta da ONU é o permissivo normativo que traz implicitamente o poder normativo da organização na consecução de suas finalidades, na medida em que atribui à Assembléia Geral a competência e responsabilidade de promoção da cooperação internacional na seara política, bem como o incentivo ao desenvolvimento progressivo e codificação do Direito Internacional.

Observa-se que órgãos subsidiários, como o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, recebem incumbências de auxílio na atividade normativa, como dispõe o artigo 62 da Carta. Assim como é o Comitê Jurídico Interamericano para a Organização dos Estados Americanos, nos termos do artigo 99 da Carta da organização¹¹².

A União Européia também seria exemplo de organização internacional com permissivo expresso de competência normativa. Nos termos do artigo 249 do Tratado de Lisboa¹¹³, tem-se a delimitação da competência da organização de adotar diversos atos jurídicos, dentre os quais destacam-se os regulamentos e as diretivas no âmbito da União.

Os regulamentos nos termos do artigo 249-C.3 veiculam regras e princípios gerais, os quais são adotados por meio de processo legislativo ordinário desenvolvido no âmbito do Parlamento Europeu e do Conselho.

¹¹¹ Ver Amaral Júnior (2011b, p. 190).

¹¹² Ver ORGANIZATION OF AMERICAN STATES – Department of International Law - Charter of the Organization of American States.

¹¹³ Ver UNIÃO EUROPÉIA - Acesso ao direito da União Européia.

A OACI é exemplo de organização com competência de adoção de normas técnicas, a qual é expressamente reconhecida no artigo 38 da sua carta constitutiva (“Convenção de Chicago”)¹¹⁴ que trata das chamadas práticas recomendadas e dos procedimentos internacionais, cuja matéria de abrangência é delimitada no artigo 37 e cuja competência é exercida pelo Conselho da organização nos termos do artigo 54, “1”.

A OMS também é exemplo. Nos termos do artigo 21 de seu tratado constitutivo¹¹⁵ é competente para adotar regulamentos sanitários para impedir a propagação de doenças, bem como para garantir que não sejam verificados efeitos nocivos no uso de produtos farmacêuticos. Tais regulamentos entram em vigor para todos os Estados membros após a sua notificação, a não ser que, no prazo estipulado, estabeleçam a sua rejeição ou apresentem reserva (nos termos do artigo 22).

Feito esse importante panorama da realidade plural das organizações internacionais, precedido de um estudo sobre os elementos fundamentais de sua constituição, faz-se interessante uma análise sobre o conjunto normativo que lhe dá validade. Busca-se levantar os diplomas normativos internacionais gerais que estabelecem o arcabouço jurídico de fundamentação dessa atividade. Observa-se que, ainda que sejam estabelecidas ordens jurídicas próprias no entorno de cada organização internacional, existem exemplos de princípios e regras comuns à elas e estas últimas ganham importância no presente estudo¹¹⁶.

1.7 Diplomas normativos gerais que regem as organizações internacionais

Embora não existam muitas normas codificadas que tratam especificamente das organizações internacionais, algumas delas fazem-se presentes, como a Convenção de Viena sobre a Representação dos Estados nas suas relações com as Organizações Internacionais de

¹¹⁴ Ver INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION – Documents.

¹¹⁵ Ver WORLD HEALTH ORGANIZATION – Basic Documents - Constitution of the World Health Organization.

¹¹⁶ Ver Schermers e Blokker (2005, p. 17).

caráter universal de 1975¹¹⁷ e a Convenção de Viena de 1986 sobre Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais¹¹⁸.

Além desses dois tratados, frutos do trabalho de codificação da CDI, fazem-se presentes trabalhos desenvolvidos em torno dos temas: o estatuto, os privilégios e as imunidades das organizações internacionais, dos seus funcionários, dos peritos, etc.¹¹⁹; a responsabilidade das organizações internacionais¹²⁰; e o estatuto do correio e das malas das organizações internacionais de caráter universal¹²¹.

Antes mesmo das Convenções de Viena de 1975 e de 1986, a própria Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969 já tratou, em seu artigo 5º, dos instrumentos institutivos das organizações internacionais, os quais são reconhecidos como tratados e regidos pela Convenção. O dispositivo também determina a aplicação da Convenção sobre os tratados adotados no seio da organização, ressalvando a existência de outras normas relevantes da organização.

Como já visto no capítulo referente à conceituação das organizações internacionais, há nessas codificações propostas de definições, que colaboram para a construção de conceitos. Mais adiante, no capítulo referente ao direito das organizações internacionais, novamente as definições sugeridas, agora sobre as “regras das organizações”, revelam grande utilidade.

Além das contribuições conceituais, outras disposições merecem destaque. A Convenção de Viena de 1975, em seu intuito de estabelecer o marco normativo dos privilégios e das imunidades para os representantes estatais no âmbito da diplomacia multilateral universal, acaba por revelar o reconhecimento de uma autonomia normativa das organizações internacionais ao ressaltar da aplicação das suas disposições as importantes regras estabelecidas por elas¹²².

¹¹⁷ Assinada pelo Brasil em 14 de março de 1975, mas ainda não ratificada. A Convenção ainda não está em vigor já que a exigência de 35 ratificações prevista em seu artigo 89º não foi verificada. Ver UNITED NATIONS - Treaty Collection – Vienna Convention on the Representation of States in their Relations with International Organizations of a Universal Character (1975).

¹¹⁸ Assinada pelo Brasil em 21 de março de 1986, mas ainda não ratificada.

¹¹⁹ Ver UNITED NATIONS – International Law Commission. Texts, instruments and final reports / Status, privileges and immunities of international organizations (1976 – 1992).

¹²⁰ Ver UNITED NATIONS – International Law Commission: Texts, instruments and final reports / Responsibility of international organizations (2011).

¹²¹ Ver UNITED NATIONS – International Law Commission: Texts, instruments and final reports / Status of the Diplomatic Courier and the Diplomatic Bag (1989).

¹²² Ver artigo 3º, *in verbis*: “The provisions of the present Convention are without prejudice to any relevant rules of the Organization or to any relevant rules of procedure of the Conference”.

Outra disposição importante é trazida no seu artigo 5º, o qual trata das funções das missões permanentes estatais nas organizações internacionais, que, em geral, compõem os órgãos políticos dessas organizações. O dispositivo revela a função dúplice desses representantes diplomáticos estatais, que defendem os interesses dos seus países, bem como buscam a realização dos princípios e propósitos da organização¹²³.

A Convenção de Viena de 1986, por sua vez, parte da premissa da importância da atuação das organizações internacionais no desenvolvimento das relações internacionais e na garantia da cooperação pacífica dos Estados, a qual também se exprime autonomamente no processo de codificação do direito internacional¹²⁴.

A temática da atuação das organizações internacionais passa a ser muito discutida após 1945 por conta da atividade da ONU e de suas agências especializadas, sendo inclusive discutida a questão da capacidade das organizações internacionais de serem partes em tratados no âmbito dos trabalhos preparatórios da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969, mas a CDI optou pelo estabelecimento de discussão autônoma em momento posterior, que findou em 1986. Embora adotada posteriormente, verifica-se uma preocupação de consonância desta nova codificação com a anterior, em especial nos primeiros 72 artigos¹²⁵.

A capacidade de celebrar tratados decorre do reconhecimento da personalidade jurídica das organizações internacionais, nos termos do entendimento esposado pela CIJ na Opinião Consultiva sobre as reparações por danos sofridos a serviço das Nações Unidas de 1949¹²⁶. Essa personalidade é determinada, nos termos do artigo 6º da Convenção de Viena de 1986, pelas “regras da organização”, definidas no artigo 2ª, “j” como “os instrumentos constitutivos da organização, as suas decisões e as resoluções adotadas em conformidade com estes e com a sua prática”¹²⁷.

A preocupação da CDI nesse dispositivo foi de afirmar a capacidade jurídica das organizações de serem partes em tratados, observando, porém, que esta não é uniforme para todas as organizações, dependendo da sua “imagem jurídica distintiva”¹²⁸ determinada pelo seu conjunto de regras definidos no artigo 2º, “j”.

¹²³ Sobre a participação dos Estados nas organizações internacionais, ver Blokker (2004, p.144-148).

¹²⁴ Ver preâmbulo da Convenção.

¹²⁵ Ver Zemanek (2009, p. 01-02).

¹²⁶ Ver I.C.J. Reports 1949, p. 174.

¹²⁷ UNITED NATIONS (1986).

¹²⁸ INTERNATIONAL LAW COMMISSION (1966, p. 24).

Zemanek (2009, p. 3), por outro lado, afirma que essa abertura dada pela conceituação das regras da organização permite constatar-se que essa capacidade deriva do direito internacional geral, mas que pauta-se pelos objetivos consolidados no tratado constitutivo da organização¹²⁹.

Na opinião de Trindade (2003, p. 16), que participou na delegação brasileira junto à Conferência de Viena de 1986, a temática abordada pelo Tratado transcende a matéria do direito dos tratados e das organizações internacionais, insere-se nas discussões em torno dos próprios fundamentos do Direito Internacional Público contemporâneo.

O autor destaca que o Tratado “fomentou, ademais, em muito, a concepção de uma comunidade internacional mais institucionalizada, superando a dimensão puramente interestatal do ordenamento jurídico internacional do passado”, e que nesse contexto o estudo da contribuição dos atos das organizações internacionais é fundamental para a teoria das fontes do Direito Internacional.

Observa-se, porém, que a Convenção de Viena de 1986, assim como a Convenção de Viena de 1975, ainda não apresenta vigência internacional, já que a condição de validade prevista em seu artigo 85, o depósito do instrumento de ratificação de 35 Estados, ainda não foi implementado¹³⁰. Por outro lado, somam-se os posicionamentos de que o seu texto serve como guia para a prática internacional¹³¹.

Uma possível explicação para a não vigência de ambas as convenções de Viena, de 1975 e a de 1986, é dada por Blokker (2008, p. 205), o qual afirma a dificuldade de se estabelecer uma normatização comum a todas organizações internacionais, ou a um grande grupo delas, por conta da diversidade existente que é colocada como decorrente de realidades institucionais distintas, concebidas, principalmente, pelos tratados constitutivos.

Dentre os trabalhos de codificação da CDI que ainda não findaram em uma convenção, destaca-se a temática da responsabilidade internacional das organizações internacionais, a qual decorre da afirmação da existência de uma personalidade jurídica internacional própria e a possibilidade de observância de ocorrência de danos dos atos ilegais praticados por elas.

¹²⁹ Zemanek (2009, p. 3-4) destaca, ainda, que durante os trabalhos na CDI o posicionamento sustentado pelos Estados socialistas foi diverso, defenderam que a capacidade jurídica das organizações internacionais deve ser expressamente determinada nos seus tratados constitutivos, derivando, então, da vontade dos Estados contratantes.

¹³⁰ UNITED NATIONS (1975).

¹³¹ Ver Zemanek (2009, p. 3); Bernardes, Chadid e Carneiro (2003, p. 179).

Blokker (2004, p. 158-159) destaca que a discussão sobre o tema é longa e crescente, não por conta da verificação de danos em larga escala, mas por conta da grande abrangência das competências conferidas aos órgãos internacionais e por conta do desenvolvimento da responsabilização penal do indivíduo dentro do direito internacional.

Verificadas, então, algumas manifestações normativas internacionais que tangem a personalidade jurídica internacional das organizações internacionais e, em especial, a sua extrapolação para alcance de atividades que vão apresentar efeitos jurídicos relevantes, passa-se ao estudo da atividade em si dessas organizações, o qual busca identificar o fenômeno da normatividade.

1.8 A atividade das organizações internacionais

Uma das consequências da proliferação das organizações internacionais no contexto da sociedade internacional contemporânea é a verificação de sua atuação, a qual apresenta, além da execução de atos materiais, a exteriorização de diversos e diversificados atos jurídicos, capazes de criarem direitos e obrigações. Como explica Trindade (2002, p. 39), esses atos apresentam uma gama de denominações de “relevância e significação variáveis”.

Esses atos jurídicos apresentam uma diversificada gama de formas e são atribuídas diferentes denominações, o que pode apontar para a existência de diferentes posicionamentos assumidos na consideração do seu valor jurídico e para a inexistência de normas internacionais que estabeleçam, ao menos, regramentos formais.

Além destes, outros atos das organizações internacionais também apresentam efeitos jurídicos, embora não sejam estudados diretamente no presente trabalho. As sentenças internacionais e os pareceres consultivos são exemplos desses atos que derivam de organizações internacionais que assumem, diretamente ou por meio de um de seus órgãos, o exercício de funções de caráter jurisdicional.

Para a compreensão dos atos jurídicos derivados das organizações internacionais, mais uma vez, recorre-se à classificação para a compreensão de um universo plural. Estes atos

podem ser classificados de acordo com a finalidade da sua estipulação, sendo, então, diferenciados os atos contratuais ou convencionais dos atos unilaterais.

Os atos contratuais ou convencionais são formados pela junção de declarações de vontades coincidentes e apresentam como característica básica a participação de dois ou mais sujeitos de direito. A depender dos sujeitos participantes, o ato poderá ser regulado, inclusive, pelo Direito de determinado Estado, como se verifica nas relações contratuais envolvendo bens móveis e imóveis necessários para o exercício material das atividades da organização.

Os atos unilaterais, também presentes na realidade jurídica internacional estatal, são definidos por Mello (2002, p. 199), numa perspectiva aberta, como a “manifestação de vontade de um ou mais sujeitos do DI destinada a criar direitos e obrigações no DIP”. O autor traça, ainda, os elementos característicos desses atos: são advindos de autor dotado de capacidade jurídica (tendo os Estados capacidade ilimitada e as organizações internacionais uma limitação determinada por sua finalidade), proferidos por um órgão ou representante habilitado, representam formas de manifestação da vontade e tratam de objetos lícitos.

A denominação clássica e recorrente dada a esses atos jurídicos unilaterais não convencionais das organizações internacionais é resolução, a qual é definida por Abi-Saab (1987, p. 152) como uma decisão proveniente de um órgão colegiado, seja ele de natureza temporária ou permanente. No entanto, para tratá-los de forma mais abrangente, preferimos utilizar vocábulo de mais ampla abstração, o de manifestação¹³², o qual exprime o ato pelo qual torna-se público, dá-se conhecimento de algo, que no presente caso é a vontade da organização internacional capaz de gerar efeitos jurídicos.

Klabbers (2002, p. 197- 202) parte do pressuposto de que é decorrência lógica do reconhecimento da personalidade jurídica autônoma das organizações internacionais a aceitação da competência delas de adotarem ou criarem instrumentos jurídicos. Para a melhor compreensão destes instrumentos, o autor propõe uma classificação conforme a sua finalidade.

A primeira categoria de instrumentos jurídicos tem por objetivo a elaboração de leis, as quais são caracterizadas pela sua mínima abstração e pela sua aplicação geral. O objeto veiculado por elas é vinculado aos assuntos derivados do sistema jurídico que está inserta a organização. Os melhores exemplos dessa categoria seriam os regulamentos comunitários

¹³² Na definição apresentada por Ferreira (2010, p. 1237) “manifestação” representa o ato ou o efeito de manifestar, sendo esta a ação de tornar manifesto, público, notório, divulgar, declarar.

adotados na União Européia, contudo, há algumas manifestações da Assembleia Geral da ONU que podem ser tidas como exemplos.

Como segunda categoria tem-se os instrumentos jurídicos destinados para a aplicação de normas para determinados fatos e são verificados no âmbito das decisões tomadas no direito comunitário e pelo Conselho de Segurança da ONU. Na terceira estão os atos internos, os quais tratam do funcionamento da própria organização e são recorrentemente verificados em matérias orçamentárias e de pessoal.

A próxima categoria inclui os atos que buscam influenciar os comportamentos dos sujeitos internacionais sem que, para isso, estabeleça-se nova norma. As recomendações, os códigos de conduta e as resoluções não-vinculantes são exemplos destas. Já a última categoria abarca os atos jurídicos que tem por finalidade estabelecer um meio termo entre as decisões vinculantes e não-vinculantes, na medida em que são normas, mas não há a possibilidade de cobrar a sua observância por seu destinatário.

O autor pondera, porém, que a classificação proposta pode ser de difícil aplicação em determinados casos, seja pela presença de casos nebulosos, como a previsão da parte IV do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (previsão de difícil implementação), seja pela existência de instrumentos que não se encaixam em nenhuma das espécies, como as diretivas da União Européia. Observa, ainda, a existência de uma categoria de instrumentos amorfos que são adotados por um grupo de Estados membros de uma organização internacional, ou por um órgão seu, fora do procedimento decisório regular, não sendo clara a sua classificação, como ato da organização ou como acordo multilateral.

Outras classificações, como a proposta por Ratner (2004, p. 591-600) sobre as resoluções adotadas pelo Conselho de Segurança, e a feita por Higgins (1970, p. 38-39) sobre as deliberações dos dois órgãos políticos da ONU, servem para demonstrar que o conteúdo das manifestações proferidas pelas organizações internacionais apresenta efeito jurídico variado, podendo verificar-se o seu emprego para a aplicação ou confirmação de uma regra, para a declaração de um direito, para a delimitação de uma competência, para a interpretação de uma norma e, também, para estabelecimento de uma nova obrigação.

Em sua análise sobre essas manifestações, Trindade (2002, p. 39) também afirma que há variações e que as manifestações podem assumir natureza de incentivo ou de exortação de princípios, como as resoluções da ONU sobre a outorga de Independência aos Países e Povos Coloniais (1960) e sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1963),

contudo, ele vai além, afirma que certas manifestações apresentam conteúdo de “declarações ou pronunciamentos de ordem geral”¹³³, as quais visam estabelecer condutas aos membros das organizações internacionais. Esse conteúdo aponta, então, para a confirmação da existência de manifestações jurídicas dotadas de efeitos normativos.

1.9 Efeitos normativos das manifestações das organizações internacionais

Para a consideração desses efeitos normativos, duas características importantes podem ser destacadas das normas internacionais, as quais vão fazer-se presentes nessas manifestações. São elas: a desnecessidade do estabelecimento de sanções, na medida em que o sistema jurídico internacional não apresenta, como os sistemas nacionais, mecanismos de coerção institucionalizados, bem como a pluralidade de atos derivados dos sujeitos do Direito Internacional.

Essas características levam à dificuldade de identificação do que é ou não norma, motivo pelo qual se têm arraigo ao estabelecimento de fontes formais de produção normativa¹³⁴ e a manutenção, como se verá adiante, de categorizações longevas.

Como já visto anteriormente, as próprias organizações internacionais podem ser classificadas quanto à fonte jurídica de sua atividade internacional, a qual pode ser revelada em uma competência explícita ou implícita. Agora, propõe-se uma nova categorização das manifestações das organizações internacionais, que podem ser diferenciadas quanto à extensão desses efeitos normativos.

Abi-Saab (1987, p. 155-160) trata da classificação que toma como elemento discriminante o alcance dos efeitos jurídicos das manifestações das organizações internacionais, o qual pode ser interno ou externo. Para ele esta é clássica e partiria de uma visão voluntarista¹³⁵ do Direito Internacional.

¹³³ Trindade (2002, p. 41).

¹³⁴ Ver Mello (2002, p. 83).

¹³⁵ Accioly e Casella (2012, p. 135 e 143) explicam haver duas correntes doutrinárias recorrentemente utilizadas para a explicação da razão do direito internacional. A primeira delas é a “voluntarista”, pela qual afirma-se a derivação da obrigatoriedade da norma jurídica internacional a partir da vontade dos Estados. A outra, denominada por “naturalista” busca razões objetivas que vão além da vontade estatal para a justificação da

As manifestações internas, ou de efeitos internos, seriam aquelas tomadas no exercício do poder de auto-regulamentação e seus efeitos seriam restritos aos órgãos da Organização, já as manifestações externas, ou de efeitos externos, seriam aquelas dirigidas aos Estados ou outras entidades e sua obrigatoriedade seria condicionada à expressa previsão do tratado constitutivo da organização.

Em crítica a essa classificação o autor aponta que as manifestações internas não apresentam efeitos exclusivamente internos à organização, podendo ser verificados efeitos aos Estados, seja na sua situação jurídica como nos seus direitos e obrigações¹³⁶.

No que concerne às manifestações externas, as quais são caracterizadas pela ausência de obrigatoriedade aos seus destinatários, o autor observa que tal fato não implica na destituição de efeitos jurídicos. Sobre o assunto faz remissão à opinião externada pelo Juiz Lauterpacht em seu voto no caso sobre a África do Sudoeste (ICJ Reports 1955, p. 118-119), da qual extrai-se a exigência da boa-fé dos Estados na consideração das recomendações, recaindo-lhe o ônus da justificação para o seu descumprimento, o que representa, para o autor, um início de uma obrigação de meio.

A determinação dos efeitos jurídicos de uma manifestação, para Abi-Saab (1987, p. 155-160), deve ser feita a partir da análise de seu conteúdo e não do instrumento que a veicula, o qual estaria diretamente relacionado ao tratado constitutivo da organização internacional que o expede. Não há regra que determine o conteúdo dessas manifestações, o que implica numa variedade de possibilidades, desde a determinação da materialidade de um fato até a aplicação de uma obrigação.

Amaral Júnior (2011b, p.188-189) define a competência normativa externa das organizações internacionais como aquela “destinada a impor direitos e obrigações aos Estados membros e, em situações limitadas, aos Estados não membros” e identifica as denominações dadas aos atos que são produtos desta, quais sejam, resoluções, recomendações e atos preparatórios de tratados, embora considere imprecisa a terminologia empregada e afirme a necessidade de uma análise casuística para a delimitação dos efeitos jurídicos desses atos¹³⁷.

obrigatoriedade do direito internacional, que podem existir, por exemplo, normas cogentes internacionais, as quais independem da manifestação estatal de vontade.

¹³⁶ Temática das “manifestações internas” será retomada no Capítulo II da Parte II, no âmbito da discussão do papel legiferante exercido pelas organizações internacionais.

¹³⁷ Como exemplo dessa análise casuística, dada por uma interpretação judicial, Amaral Júnior (2011b, p. 189) cita o pronunciamento da CIJ de 21 de junho de 1971 sobre a resolução nº 276 do Conselho de Segurança, a qual teve por objeto a presença sul-africana na Namíbia. Neste caso a Corte teria afirmado a obrigatoriedade da

Para o autor¹³⁸, essa interpretação deve ser baseada numa análise do texto do ato e do contexto que foi adotado, ponderando-se as condições de sua elaboração, os seus trabalhos preparatórios, as práticas estatais adotadas após a sua adoção, bem como a prática do seu mecanismo de controle, se houver. Todos são elementos importantes para a delimitação da sua obrigatoriedade.

Pode-se extrair do conceito apresentado pela CDI no Projeto de Codificação sobre a Responsabilidade Internacional das Organizações Internacionais¹³⁹ que as manifestações, independente da denominação dada, podem assumir efeitos jurídicos, constituindo, juntamente com os tratados constitutivos das organizações internacionais o denominado “direito das organizações internacionais”¹⁴⁰, tema que será tratado com mais cuidado posteriormente.

A partir da delimitação do conceito de organizações internacionais conseguiu-se identificar na presença da personalidade jurídica internacional, o seu principal elemento caracterizador. As decorrências desse reconhecimento jurídico, que perpassa, não só interpretação doutrinária, como os tratados e outras normas de direito internacional, podem ser alargadas e extrapoladas, sendo necessárias, porém, algumas categorizações para a compreensão do imenso universo, as quais foram feitas e que destacaram a existência de manifestações tendentes à imposição de condutas aos sujeitos de direito internacional, ou seja, dotadas de efeitos normativos.

resolução para todos os membros da Organização das Nações Unidas e, também, a sua oponibilidade aos não membros.

¹³⁸ Ver Amaral Júnior (2011b, p. 189).

¹³⁹ INTERNATIONAL LAW COMMISSION (2011a, p. 6).

¹⁴⁰ A temática do “direito das organizações” vai ser retomado no Capítulo II.

2 FUNDAMENTOS DAS MANIFESTAÇÕES DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS DOTADAS DE EFEITOS NORMATIVOS

2.1 Introdução

Ao ser considerada a possibilidade de que as manifestações das organizações internacionais, atos jurídicos unilaterais, possam assumir efeitos normativos, estabelecendo novas normas, afirma-se a possibilidade de uma inovação jurídica derivada de outro sujeito internacional que não os Estados, até então detentores do monopólio sobre as formas de surgimento das normas internacionais. Esse ganho de competências pode ser designado como o desenvolvimento de um poder legiferante pelas organizações internacionais.

O desenvolvimento dessa competência esbarra, porém, nas fontes do Direito Internacional, as quais podem ser definidas como método de criação ou forma exteriorização das normas jurídicas, as quais permitem a sua percepção pelos seus destinatários e garantem a sua validade e, em última análise, permitem a identificação da norma a ser aplicada em um caso concreto. Essa problemática é evidenciada no marco convencional clássico do artigo 38 do Estatuto da CIJ, o qual não traz nenhuma referência às organizações internacionais.

Feita essa análise, busca-se uma fundamentação para os efeitos jurídicos que essas manifestações assumem, seja pelo seu relacionamento com as fontes clássicas, como a de afirmação da expressão do “direito das organizações” e o desenvolvimento de *soft law*.

2.2 O crescimento da força legiferante própria das organizações internacionais

Verifica-se uma reconfiguração do cenário internacional, a qual se dá com a inserção desses novos atores internacionais, como as organizações internacionais e, também, por conta

deles. A primeira característica que emerge é a mudança de algumas perspectivas do Estado, este na qualidade de sujeito primário do Direito Internacional.

Essa centralização estatal, verificada após a “Paz de Vestfália”, para Magalhães (2000, p. 14), decorre de vários motivos e um deles é adoção, por muitos, do paradigma de que a norma jurídica deve ser emanada de um órgão central, o qual seja capaz de impô-la. Essa motivação estaria presente na discussão sobre a natureza jurídica do Direito Internacional.

A ausência de um poder legiferante internacional perfaz tema muito debatido, chegando a ser utilizado como argumento para a negação do direito internacional. Hart (2009, p. 4-5) em suas explicações para a dificuldade de definição do que seria o Direito, afirma existirem dois casos duvidosos que teriam gerado longa controvérsia entre os estudiosos, mas que por si não seriam suficientes para explicar essa dificuldade, são eles, o direito primitivo e o direito internacional. Este último caracterizado pela ausência de um poder legislativo, pela inserção do elemento da voluntariedade na submissão dos Estados à adjudicação internacional e pela ausência de um “sistema de sanções eficiente, centralizado e organizado”.

Shaw (2005, p. 66) afirma que, diferentemente dos sistemas jurídicos nacionais, não há no sistema jurídico internacional um órgão centralizado competente pela elaboração das normas internacionais, bem como inexistente um sistema judiciário estritamente definido e com jurisdição abrangente e obrigatória capaz de dar a todas as normas uma interpretação imparcial no caso concreto, no entanto, o Direito Internacional apresenta fontes, assim entendidas as formas de emergência das normas internacionais.

A explicação para a ausência de um órgão legiferante, que conferiu aos Estados o predomínio sobre as fontes do direito internacional, encontra-se, principalmente, no conceito de soberania estatal absoluta. No entanto, verificou-se a necessidade de uma redefinição desse conceito advindo do direito internacional clássico, da qual extrai-se a afirmação de uma igualdade retórica dos Estados. Como afirma Slaughter (2004, p. 286-287), a interdependência política e econômica dos países e a aceitação de interferências nos Estados para a proteção dos direitos humanos, a despeito do princípio da não intervenção da Carta das Nações Unidas¹⁴¹, são fatores da conjuntura da sociedade internacional que revelam essa necessidade.

¹⁴¹ Ver Carta da ONU, art. 2.7, *in verbis*: “Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require

Para a autora¹⁴², a noção de soberania como autonomia absoluta sobre o povo e o território nacional deixa de fazer sentido, delineando-se um novo conceito baseado na capacidade de participação ativa na sociedade internacional. Teria havido uma mudança na forma do exercício do poder dos Estados, ante o novo contexto de um sistema internacional institucionalizado.

Uma das consequências desse novo ponto de vista é que essa participação exige do Estado uma gama de responsabilidades, que se revelam internamente pelo respeito e garantia dos direitos fundamentais aos seus jurisdicionados e externamente pelo respeito da soberania dos demais membros dessa sociedade. Não adimplida a responsabilidade interna, a atuação estatal é rendida à responsabilidade internacional de proteção promovida por diferentes organismos internacionais.

A influência das organizações internacionais sobre a transformação da noção clássica de soberania estatal é afirmada por Steiner e Alston (2000, p. 686), os quais afirmam ser a “igualdade soberana”, nesse contexto, a possibilidade de participar das negociações internacionais e, em alguns casos, obter direitos procedimentais de participação em determinadas organizações internacionais, como ocorre dentro do Conselho de Segurança da ONU.

Deve-se, também, observar a existência de outros novos sujeitos de direito internacional que passam a interagir no âmbito da sociedade internacional contemporânea, em torno da qual tem-se a necessidade, nas palavras de Casella (2008, p.17), de uma “[...] construção institucional que permita a convivência e a regulação da ‘solução de controvérsias’ entre os sujeitos de direito internacional”.

Como fruto dessa “construção institucional” tem-se a constituição de organizações internacionais de grande abrangência na sociedade internacional, como a ONU, com órgãos que assumem papel proeminente na interpretação do Direito Internacional, como a Assembléia Geral e o Conselho de Segurança. A partir da atuação destas dá-se margem a discussões da possibilidade de consideração das suas manifestações como uma forma de “lei internacional”, dando-se uma resposta às insuficiências normativas internacionais causadoras da insegurança jurídica.

the Members to submit such matters to settlement under the present Charter; but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII”.

¹⁴² Slaughter (2004, p. 288).

Mello (2002, p.303) define essas “leis internacionais” como sendo “normas originadas em uma organização internacional que são obrigatórias para os Estados membros independentemente de qualquer ratificação por sua parte” e identifica o seu surgimento no âmbito do fenômeno do associacionismo internacional, que teria tido início no pós-guerra e ganho desenvolvimento no âmbito das comunidades européias.

Essas manifestações, como visto anteriormente, podem apresentar efeitos internos, ou seja, sua regulamentação destinar-se ao funcionamento da própria organização internacional, de seus órgãos, de seus membros, de seus procedimentos etc. Por outro lado, podem, também, implicar em regulamentação externa, dirigida aos demais membros da sociedade internacional.

Ainda que essa autorregulamentação pareça não apresentar efeitos relevantes a terceiros, esta não pode ser descartada. Se considerarmos que a criação de órgãos das organizações se dá por meio de normatividade interna, sua implementação apresenta consequências jurídicas relevantes aos Estados, independente de sua anuência, como uma nova norma.

Nesse caso vide os exemplos trazidos por Trindade (2002, p. 23): a criação da Conferência sobre Comércio e Desenvolvimento (1964), da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (1966) e do “sistema de supervisão e controle” no Conselho Econômico e Social¹⁴³.

Essa atuação das organizações internacionais de criação de seus próprios órgãos subsidiários, bem como de tribunais penais *ad hoc*, é tida por Alvarez (2007-2008, p. 596-597) como uma das novas características da sociedade internacional contemporânea. A assunção dessa competência é exercida, por exemplo, pelo Conselho de Segurança da ONU.

Observa-se no âmbito do continente americano experiência semelhante. No bojo da Reunião de Ministros das Relações Exteriores foi adotada, em Havana, a Resolução XIV de 1940, que estabeleceu uma “Comissão Interamericana de Paz”, sistema mais ágil e prático, instituído na busca de efetividade do sistema de solução de controvérsias estabelecido no continente e que passou a coexistir com os procedimentos do Pacto de Bogotá e do TIAR¹⁴⁴.

¹⁴³ Este sistema foi estabelecido por meio da Resolução 1503, XLVIII, de 1970, e possibilitou à Comissão de Direitos Humanos da ONU “[...] o exame de situações ‘prevalentes’ (afetando grupos de indivíduos em países diversos), independentemente de ratificação por parte dos Estados-membros da ONU”. Ver Trindade (2002, p. 23).

¹⁴⁴ Trindade (2002, p. 605-606).

Abi-Saab (1987, p.155-160) apresenta outros exemplos de manifestações que podem ser inicialmente classificadas como manifestações internas, mas cujos efeitos vinculam outros sujeitos: a criação de um estatuto jurídico diferenciado pela Assembleia Geral da ONU, o de observador; o estabelecimento de órgãos subsidiários que implicou na transformação das atividades operacionais das Nações Unidas; resoluções de admissão, suspensão e exclusão de Estados de uma organização internacional apresentam efeitos diretos sobre direitos e obrigações dos Estados; resoluções sobre o orçamento interno da organização que geram ao Estado-membro uma obrigação direta da contribuição.

Além dos casos das manifestações internas, tem-se uma outra categoria de manifestações, as manifestações adotadas para a solução de situações fáticas concretas cujos desdobramentos revelam uma importância normativa como a das outras. Como exemplo o autor menciona a decisão da CIJ sobre o regime discriminatório aplicado na União Sul-africana, denominado por *apartheid*, é exemplificativa no papel que as manifestações derivadas das organizações internacionais assumem para além de seus limites jurídicos, contribuindo, assim, na construção do Direito Internacional contemporâneo.

Desde o início dos trabalhos da Assembleia Geral da ONU, já no primeiro período de sessões ordinárias, dado no ano de 1946, discutiu-se o “tratamento dos índios na União da África do Sul”. Por meio da resolução nº 44 (I), declarou-se que esse tratamento estava alterando as relações amistosas entre os Estados membros das Nações Unidas e concluiu-se pela necessidade de conformação da conduta estatal com as obrigações internacionais derivadas da Carta da ONU e de outros acordos internacionais celebrados.

No mesmo período, a resolução de nº 103 (I), no trato da questão das “perseguições e da discriminação raciais”, declara a inclusão dentro dos “interesses superiores da humanidade”, o imediato fim a essas práticas, conclamando os governantes e autoridades dos Estados membros que atuassem de acordo com o espírito da carta da ONU.

Uma das importantes resoluções proferidas foi a de nº 616 B (VIII – 5 de dezembro de 1952), já que nela foi declarada que a política dos governos, para que esteja consoante com os compromissos assumidos na Carta das Nações Unidas (em especial aquele expresso no artigo 57), deve perseguir a harmonia e o respeito dos direitos e liberdades humanas, bem como o seu desenvolvimento pacífico, e, em se tratando de uma comunidade multicultural unificada, estes são alcançados por meio da lei e da prática estatal que garanta a igualdade entre todas as pessoas.

Essa sucessão de resoluções da Assembléia Geral da ONU representa a evolução do entendimento jurídico internacional dado por esta organização internacional sobre a discriminação racial, cuja preocupação inicial restringia-se ao seu potencial atentatório às relações pacíficas entre os Estados, quando incorporada aos regimes políticos estatais.

A partir de 1960, a questão do *apartheid*, passa a constituir-se, nas discussões travadas no âmbito da Assembléia Geral e do Conselho de Segurança, uma ameaça à paz mundial e, portanto, passível de sanções internacionais, sendo adotadas diversas resoluções, como exemplos: 566 (1985) do CS; 1514 (XV) de 1960 AG, e 2145 (XXI) AG¹⁴⁵.

As resoluções tiveram como base a situação concreta verificada no continente sul-africano, no entanto, a construção demonstra a conformação de uma norma internacional proibitiva aos regimes discriminatórios, derivada dos princípios gerais da Carta das Nações Unidas e, posteriormente, da Declaração de Direitos Humanos de 1948 e de enquadramento destes como atentatórios à paz e segurança mundial.

Essa construção foi importante para a justificação das sanções internacionais aplicadas pelo Conselho de Segurança, nos termos do artigo 39 da Carta das Nações Unidas, que atribuiu ao órgão o “poder de constatar a existência de uma ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, e formular recomendações ou tomar decisões que permitam manter ou restabelecer a paz e segurança internacionais”, complementado pelos artigos 41 e 42, também da Carta, que explicitam as medidas, e o artigo 25 que determina o “caráter obrigatório das referidas decisões do Conselho sob esse dispositivo”¹⁴⁶.

Para além dos casos de normatividade interna, bem como das situações em que as manifestações assumem caráter geral, ainda que proferidas para a regulamentação de uma situação particular, tem-se os exemplos de manifestações dotadas de efeitos normativos externos diretos, ou seja, que impõem obrigações a outros sujeitos e que, por conta das suas características, são tidas como exemplos das chamadas “leis internacionais”.

Mello (2002, p. 303-304) identifica exemplos: as convenções internacionais do trabalho, as quais, diferentemente dos demais tratados, são obrigatoriamente submetidas à aprovação do Poder Legislativo de cada Estado; as convenções sobre matéria sanitária aprovadas no âmbito da OMS, cuja obrigatoriedade pode advir do simples decurso do tempo, não havendo a necessidade da ratificação; as decisões tomadas pelas antigas comunidades europeias (hoje substituídas pela União Europeia), tomadas com base no princípio da maioria;

¹⁴⁵ Trindade (2002, p. 555-556).

¹⁴⁶ Ibidem, p. 553-554.

e os padrões de segurança e eficiência aprovadas pela Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) pelo voto de 2/3 de seus membros no Conselho, cuja obrigatoriedade se dá no prazo de três meses, desde que a maioria não se manifeste pela desaprovação.

Amaral Júnior (2011a, p. 52-53) destaca o papel assumido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico na formação de valores importantes para o direito internacional do meio ambiente, que posteriormente foram incorporados por Convenções Internacionais. A Recomendação de 1974 sobre a poluição transfronteiriça, importante contribuição sobre o uso equitativo dos recursos naturais compartilhados, estabeleceu regra que foi codificada na Convenção sobre Avaliação de Impacto Ambiental em um Contexto Transfronteiriço (“Convenção Espoo” de 1991) e na Convenção das Nações Unidas sobre Direito dos usos não navegáveis dos cursos das águas internacionais (1997).

Todas essas considerações não apresentam, porém, consenso entre os estudiosos. As manifestações das organizações internacionais dotadas de efeitos normativos, ainda que importantes para a complementação do ordenamento jurídico internacional, precisam de um enquadramento jurídico adequado dentro do sistema jurídico internacional.

2.3 O artigo 38 do Estatuto da CIJ e a ausência das organizações internacionais

Delimitada e fundamentada a existência de manifestações dotadas de efeitos normativos advindas das organizações internacionais, o primeiro questionamento que surge é o porquê da sua ausência no clássico rol de fontes de direito internacional estabelecido no artigo 38 do Estatuto da CIJ.

Para o início da busca dessa resposta, faz-se necessária à delimitação do conceito de fontes. Beviláqua (1910, p. 28-29), por exemplo, afirma que existem apenas duas fontes de direito internacional, as quais representam a forma exterior e positiva do direito, os tratados e os costumes¹⁴⁷. Justifica, ainda, que alguns defendem a consideração das sentenças dos tribunais, dos atos unilaterais dos Estados (ao afirmarem ou reconhecerem princípios do direito internacional) e da doutrina internacionalista, mas todos estes seriam fatores

¹⁴⁷ Afirmação que coaduna-se com seu posicionamento de base voluntarista do direito internacional.

constitutivos do costume internacional, os quais servem para conformá-lo, a partir de sua reiteração, ou para comprová-lo.

Esse conceito revela a afirmação de um Direito Internacional essencialmente interestatal, cuja configuração se dá na Europa Ocidental com os grandes Estados Nacionais da época. O Estado assume, então, o papel de “membro originário e principal sujeito”¹⁴⁸.

Kelsen (2010, p. 375-376), por sua vez, afirma ser um vocábulo de sentido ambíguo, podendo designar os métodos de criação do Direito ou a razão de sua validade. Pondera, ainda, a possibilidade de seu emprego como identificador dos métodos de aplicação do Direito, a partir dos quais o intérprete estabelece uma “norma individual implícita”, no entanto, o emprega como o conjunto de normas que regula a criação do próprio Direito Internacional¹⁴⁹.

O autor posiciona-se e afirma serem os tratados e os costumes os dois principais métodos de criação do Direito Internacional, ou seja, as principais fontes do Direito Internacional e que, portanto, a ordem jurídica internacional é composta de normas de Direito internacional consuetudinário e normas do Direito Internacional convencional¹⁵⁰.

Starke (1984, p. 31) adota a acepção mencionada e rechaçada por Kelsen, pela qual define-se as fontes do direito internacional como sendo os meios concretos pelos quais o operador do direito internacional determina qual a regra aplicável a uma situação particular.

Mello (2002, p. 195-198) apresenta posicionamento que coaduna-se com o adotado por Kelsen, mas ressalta haver diferenciação entre o fundamento e as fontes do Direito Internacional, sendo aquele a base da sua obrigatoriedade e estas as suas formas de manifestação, de surgimento das normas jurídicas.

O autor ainda diferencia as fontes materiais (que tangem elementos históricos, sociais e econômicos) das fontes formais (modos de verificação), sendo estas últimas enunciadas em alguns textos internacionais, como na Convenção relativa ao estabelecimento de um Tribunal Internacional de Presas (concluído nas Conferências de Haia de 1907, mas que não entrou em vigor) e no Estatuto da CIJ (artigo 38), os quais, porém, não trariam enumeração completa, deixando-se de lado, por exemplo, os atos unilaterais.

¹⁴⁸ Mello (2000, p.44).

¹⁴⁹ Essas diferentes acepções dialogam com a diferenciação feita por Hart (2009, p.105-106), da qual extrai-se que as fontes de um sistema jurídico são determinadas por “regras secundárias”, as quais determinam como as “regras primárias” (que definem direitos e obrigações) podem ser criadas, modificadas e extintas.

¹⁵⁰ Kelsen (2010, p.377).

Accioly e Casella (2012, p. 146), congregam a definição adotada por Mello e uma de suas categorizações e definem as fontes como “[...] documentos ou pronunciamentos de que emanam direitos e deveres das pessoas internacionais configurando os modos formais de constatação do direito internacional”.

Os autores analisam o conceito de fontes dado por outros especialistas e concluem que o conteúdo da norma internacional seria estabelecido pela “fonte real”, os princípios gerais do direito. Enquanto a forma, a qual permite a sua manifestação, é determinada pelas “fontes formais”, cujos exemplos na seara internacional são os tratados, os costumes, a jurisprudência internacional e a doutrina, sendo essas duas últimas fontes auxiliares¹⁵¹.

Amaral Júnior (2011a, p. 26), por sua vez, fazendo referência a Miguel Reale¹⁵², as descreve como “[...] conjunto de pressupostos de validade exigidos para que a produção de prescrições normativas possa ser considerada obrigatória, projetando-se na relação de vida e regendo momentos diversos das atividades da sociedade civil e do Estado”.

O autor¹⁵³ ainda complementa que, num ordenamento jurídico, as fontes que determinam esse conjunto de pressupostos representam um conjunto fechado e que elas apresentam uma relação com as “formas de poder” existentes na sociedade, na medida em que delimitam a competência de interpretação de seu conteúdo.

Esses conceitos derivam de posicionamentos doutrinários que antecederam e que sucederam o desenvolvimento da positivação do Direito Internacional e que por esse motivo vão apresentar algumas nuances, no entanto, a essência das fontes de direito internacional pode ser extraída da conjugação das proposições.

Essa ideia foi inserida no âmbito do desenvolvimento das organizações internacionais. Como já visto no capítulo referente à evolução histórica das organizações internacionais, a qual também serve para a percepção do desenvolvimento do próprio Direito, tem-se com o Tratado de Versalhes o delineamento de um sistema internacional universal, construído no entorno da Liga das Nações. Dentro desse sistema fez-se presente a previsão da constituição de uma jurisdição internacional permanente, a Corte Permanente de Justiça Internacional.

¹⁵¹ Accioly e Casella (2012, p.147).

¹⁵² REALE, Miguel. “Fontes e modelos do direito: para um novo paradigma do direito”. São Paulo: Saraiva, 1999.

¹⁵³ Amaral Júnior (2011a, p. 26-27).

Em 1920, o Conselho da Sociedade das Nações nomeou uma comissão de juristas para a elaboração do projeto do estabelecimento da Corte e esta foi criada em 1922. Estabeleceu-se, desde então, um rol de fontes de Direito Internacional a ser aplicado pelo órgão jurisdicional, mas que passou a ser utilizado como paradigma para a definição das fontes, sendo repetido no Estatuto da CIJ.

O referido artigo 38, como explicita Trindade (2002, p. 20), permanece como “ponto de partida didático” para o estudo das fontes do Direito Internacional¹⁵⁴, mas o autor também reconhece que ao longo de sua vigência foram formuladas diversas críticas.

Accioly e Casella (2012, p. 148) destacam o “papel sistematizador” que o artigo 38 do Estatuto da Corte exerceu e ainda exerce no âmbito da teoria das fontes do Direito Internacional, mas que, como qualquer outra classificação, pode ser criticada.

A utilização do artigo 38 como paradigma da teoria das fontes do Direito Internacional é explicada por Yasuaki (2009, p. 221) como decorrência de um “judicial-centrismo” verificado no estudo do direito internacional. O autor destaca que outras formas de manifestação das normas de Direito Internacional são afirmadas pelos operadores, como exemplo as resoluções proferidas pela Assembléia Geral da ONU, mas no momento de identificação das fontes desse Direito, recorre-se apenas aos seus instrumentos passíveis de emprego na judicialização.

Nesse ponto o autor faz uma importante diferenciação entre as formas de manifestação do Direito Internacional, os instrumentos judiciáveis e os não judiciáveis e o rol do artigo 38 representaria as “fontes formais” enquadradas na primeira categoria.

Alvarez (2006, p. 600-601) defende a necessidade de se observar o desenvolvimento inevitável do Direito Internacional e de suas fontes, decorrente de fatores como aqueles verificados a partir da atuação das organizações internacionais, frutos de um fenômeno de institucionalização. O autor menciona Onuma Yasuaki¹⁵⁵ para afirmar a necessidade de superação da vinculação ao clássico rol do artigo 38, o qual deveria ser situado como parâmetro restrito à utilização particular de um mecanismo de solução de disputas internacionais.

¹⁵⁴ Shaw (2005, p. 67, tradução nossa) afirma poder ser considerada uma “percepção universal quanto à enumeração das fontes do direito internacional”. Riduejo (1996, p.89) ressalta a importância da análise do artigo 38 do Estatuto da Corte, até mesmo para o estudo das novas funções e fontes jurídicas do direito internacional.

¹⁵⁵ YASUNAKI, Onuma. “The ICJ: An Emperor Without Clothes? International Conflict Resolution, Article 38 of the ICJ Statute and the sources of International Law” in ODA, Shigeru. ANDO, Nisuke. MCWHINNEY, Edward. WOLFRUM, Rüdiger. *Liber amicorum Judge Shigeru Oda*. Boston and Tokio: BRILL, 2002.

Thirlway¹⁵⁶ observa que, após a Segunda Guerra Mundial, com o advento da CIJ no lugar da Corte Permanente de Justiça Internacional foram feitas poucas mudanças em seu texto e as críticas permaneceram, principalmente pela proposição de uma definição de quais seriam as fontes do Direito Internacional, mas este permanece em vigor e vincula atividade da CIJ.

Dentre as críticas formuladas, duas podem ser destacadas, a primeira refere-se à afirmação de haver uma ordem hierárquica entre as fontes estabelecidas pelo dispositivo, conforme sua localização topográfica e a outra quanto à interpretação de que o dispositivo apresenta rol exaustivo das fontes de Direito Internacional.

A respeito da discussão sobre a existência de hierarquia entre as fontes formais do Direito internacional, Accioly e Casella (2012, p. 147) afirmam que: “Não haveria indicação hierárquica entre as fontes formais e materiais, mas enumeração funcional e roteiro operacional para o juiz internacional, a quem compete julgar segundo o direito”.

No que tange à abrangência do rol expresso no artigo 38, são clássicas as discussões sobre a consideração das declarações unilaterais dos Estados e, também, das decisões tomadas pelas organizações internacionais.

Uma outra inovação no âmbito do estudo das fontes do Direito Internacional está presente, a formação de uma hierarquização das suas normas, até então inexistente. Algumas normas, por trazerem valores comuns da coletividade, podem assumir *status* superior, como exemplos, o *jus cogens* internacional e as obrigações *erga omnes*.

A consolidação do conceito de *jus cogens* no Direito Internacional pode ser identificada nas negociações sobre as regras de interpretação de tratados travadas no âmbito de órgãos especializados da Assembléia Geral da ONU, do Sexto Comitê e da CDI, as quais findaram na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969). Verifica-se, aqui, que o processo de institucionalização implicado pelas organizações internacionais permitiu que as negociações internacionais alcançassem um “consenso da coletividade”.

Accioly e Casella (2012, p. 137-145) ponderam que, ainda que a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969 tenha consagrado o princípio *pacta sunt servanda* em seu artigo 26, esta, também, incorporou a noção de *jus cogens* em seus artigos 53 e 64, a qual deriva do direito natural¹⁵⁷. Para os autores, este último, embora de difícil identificação,

¹⁵⁶ In Evans (2006, p. 118).

¹⁵⁷ Ver BRASIL (2009):

já que sua caracterização como cogente se deve ao seu conteúdo e não a sua forma, deve ser analisada a possibilidade de assumir caráter regulatório na sociedade internacional e estas superariam a natureza consuetudinária e alcançariam o âmbito dos princípios gerais do direito internacional.

As obrigações *erga omnes*, cuja violação permite a reclamação de qualquer Estado, derivam de uma hierarquização de valores entre os regimes internacionais especializados capitaneados pelas organizações internacionais, como o Direito Internacional do Trabalho e o Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Thirlway (2002, p. 347), no que tange à ONU, destaca que, sendo pacífica a consideração de vinculatividade dessas manifestações, seja por decorrência da disposição da Carta da ONU ou pelo exercício dos poderes implícitos decorrentes das necessidades de cumprimento de seus objetivos, a competência legislativa desses órgãos perpassa pela indagação sobre a abrangência dessa vinculatividade, se restrita aos membros da organização ou estendida a todos os sujeitos de Direito Internacional.

Embora destaque a limitação interpretativa imposta pelos julgadores de restrição da competência do Conselho de Segurança de reconhecimento de uma situação jurídica, o autor destaca que a CIJ, no caso da Namíbia, reconheceu que a declaração da violação do Direito Internacional dada pelo Conselho de Segurança na ocupação da África do Sul assumiu caráter *erga omnes*, oponível a todos os Estados.

Alvarez (2006, p. 332-333) destaca a existência de obrigações internacionais presentes no contexto internacional contemporâneo, as quais envolvem não só os Estados, como outros sujeitos, como os indivíduos, as organizações não governamentais, as empresas multinacionais. Logo, conclui que as fontes formais do direito internacional listadas no artigo 38 do Estatuto da CIJ já não abrangem essa diversidade de obrigações, na medida em que ignora a participação de outros sujeitos e atores internacionais.

Artigo 26. Pacta sunt servanda. Todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido por elas de boa fé.
Artigo 53. Tratado em Conflito com uma Norma Imperativa de Direito Internacional Geral (jus cogens). É nulo um tratado que, no momento de sua conclusão, conflite com uma norma imperativa de Direito Internacional geral. Para os fins da presente Convenção, uma norma imperativa de Direito Internacional geral é uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma ulterior de Direito Internacional geral da mesma natureza.

Artigo 64. Superveniência de uma Nova Norma Imperativa de Direito Internacional Geral (jus cogens). sobrevier uma nova norma imperativa de Direito Internacional geral, qualquer tratado existente que estiver em conflito com essa norma torna-se nulo e extingue-se.

Conclui-se, então, que o Direito Internacional tem como função clássica a regência das relações entre Estados Nacionais¹⁵⁸ dentro de uma sociedade de formalmente igualitária e materializado em normas emanadas de manifestações volitivas estatais, livres e espontâneas, as quais assumem a forma de convenções ou de usos genericamente aceitos e que expressam princípios de direito¹⁵⁹, razão pela qual verifica-se a total ausência das organizações internacionais e outros novos sujeitos no clássico rol de fontes do Direito Internacional consagrado no artigo 38 do Estatuto da CIJ.

Por outro lado, como observa Casella (2008, p. 22) tem-se, na contemporaneidade, um “sistema de direito internacional pós-moderno” em desenvolvimento, voltado para a situação contemporânea da sociedade internacional e independente dos paradigmas até então consolidados.

Um desses paradigmas é o da limitação das fontes do Direito Internacional, a qual é cristalizada no rol previsto no artigo 38 do Estatuto da CIJ. A presença de outros sujeitos de direito internacional é ignorada e, em relação às organizações internacionais, as problemáticas são mais latentes, na medida em que se tem, como já demonstrado, uma atuação das organizações internacionais por meio de manifestações dotadas de efeitos normativos, as quais ficam à margem das fontes normativas, mas que, na prática, apresentam caráter de norma internacional.

2.4 Relação entre as manifestações e as fontes formais

Verificada a existência dessas manifestações e assunção de efeitos normativos, os quais eram atribuídos apenas às emanações estatais, muitos dos teóricos assumem, basicamente, dois lados, de haver ou não enquadramento dessas manifestações no âmbito de uma das fontes de Direito Internacional enumeradas no artigo 38 do Estatuto da CIJ¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Como destaca Mello (2000, p.44): “O Direito Internacional foi durante longo tempo interestatal. E ainda se apresenta, apesar das atenuações, predominantemente sob este aspecto. A sua moderna configuração nasceu na Europa Ocidental em época que os grandes Estados Nacionais já estavam formados. É assim o Estado o seu membro originário e principal sujeito”.

¹⁵⁹ Ver PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE (1927).

¹⁶⁰ Ver Trindade (2002, p. 45).

Um dos juízes da CIJ, Ammoun, na segunda fase do julgamento do “Caso Barcelona Traction” (1970) reconheceu uma tendência doutrinária de reconhecimento do caráter de fonte às resoluções derivadas das organizações internacionais, ainda que a imputação seja de fonte subsidiária ou auxiliar. O Juiz trata, em especial, das declarações proferidas pela Assembléia Geral da ONU¹⁶¹.

Abi-Saab (1987, p. 152-155) afirma que as manifestações apresentam conteúdo ambivalente, podendo assumir a forma de fundamento último de uma obrigação, ou seja, de fonte de direito autônoma, ou designar o processo de produção normativa e como tal pode apresentar originalidade seja em seus termos, como em seus procedimentos, não sendo necessária a sua obrigatoriedade para a existência de um significado jurídico próprio.

O autor também traz uma preocupação terminológica e afirma que o termo “resoluções” para designar essas manifestações não ajuda na identificação de seus efeitos jurídicos e conduz a sua vinculação ao tratado constitutivo da organização que as profere. Essa vinculação serve de fundamento para afirmações de que as manifestações das organizações internacionais não constituem fonte jurídica autônoma de direito internacional, na medida em que retiram desse tratado a sua obrigatoriedade aos seus destinatários.

Mello (2002, p. 304) também manifesta-se no sentido da desconsideração dessa vinculação estabelecida entre a obrigatoriedade dessas manifestações e os tratados constitutivos das organizações internacionais, isso porque afirma que depois de sua constituição, as organizações internacionais passam a ser dotadas de personalidade jurídica própria e constituírem uma nova pessoa internacional. Apenas observa que a denominação de “lei internacional” não é tão precisa, quando comparada com a sua utilização no direito interno, mas não deixam de configurar normas obrigatórias para os sujeitos internacionais, não podendo-se, então, negar o seu caráter de fonte.

Mais adiante o autor vai relacionar as manifestações das organizações internacionais como um dos exemplos dos atos unilaterais, os quais são definidos como aqueles por meio do qual a “manifestação de vontade de um sujeito de direito é suficiente para produzir efeitos

¹⁶¹ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (1970, p. 303). Em seu voto buscou delimitar a natureza jurídica da proteção diplomática, pretendida pela Bélgica no caso em julgamento. Afirma haver uma controvérsia em seu reconhecimento como princípio geral de direito ou costume, mas defende a sua natureza costumeira. Para a fundamentação de posicionamento, o Juiz analisa as formas de comprovação de um costume internacional, quais sejam: a prática dos Estados, a jurisprudência internacional e a tendência observada na adoção das normas codificadas. No que tange à prática dos Estados, afirma poder-se extrair esta dos posicionamentos adotados pelos delegados do Estado nas Conferências e nas Organizações Internacionais, em especial, nas Nações Unidas. Nesse momento, então, aborda a controvérsia sobre o reconhecimento da obrigatoriedade às declarações da Assembléia Geral.

jurídicos”. Outros exemplos de atos unilaterais são dados: silêncio, protesto, notificação, promessa, renúncia, reconhecimento, autorização, a ruptura das relações diplomáticas, a aquiescência etc. Atos unilaterais que são reconhecidos como fontes do Direito Internacional, na medida em que, como toda outra norma internacional, pauta a conduta dos Estados¹⁶².

O posicionamento sobre a consideração dessas manifestações como fonte autônoma, porém, é questionado por Weil (1983, p. 416-417), o qual afirma que estas podem ser tidas como expressão de tendências, intenções, desejos, elementos importantes no processo de elaboração de uma norma internacional, mas que não constituem elas mesmas fontes formais de novas normas.

Para o autor, as organizações internacionais não teriam, como as legislaturas nacionais, a capacidade de estabelecerem leis, então, não seriam capaz de estabelecer obrigações e nem revogar outras normas existentes. Motivo que o leva a afirmar que a sua identificação como *soft law* é evasiva, pois não enfrenta a problemática da indefinição dos limites da normatividade no sistema internacional.

Além dos posicionamentos favoráveis ou contrários ao tratamento dessas manifestações como fontes autônomas, têm-se autores que buscam enquadrá-las dentro das fontes clássicas. Starke (1984, p. 595) afirma a inexistência de uma legislatura mundial, mas considera a existência de “medidas legislativas” que são adotadas pelas organizações internacionais, bem como a atribuição da competência de preparação de convenções internacionais¹⁶³. No mais, considera que a prática de órgãos internacionais pode contribuir para o desenvolvimento de regras costumeiras internacionais¹⁶⁴.

O posicionamento sobre a obrigatoriedade derivada da formação de um costume internacional também é verificada dentro da CIJ, como demonstra o voto do Juiz Tanaka no caso do Sudeste da África do Sul¹⁶⁵. O Juiz afirma que as resoluções, declarações e decisões derivadas das organizações internacionais podem se tornar obrigatórias para os Estados membros, desde que haja a sua repetição no tempo, conformando, assim, um costume internacional.

¹⁶² Mello (2002, p. 293-298).

¹⁶³ Starke (1984, p. 595) destaca o papel regulatório que assumem algumas das agências especializadas das Nações Unidas: ICAO (regulamentações e procedimento de operação), ILO (na qual faz-se presente uma participação ampliada, com a presença de representantes de empresários e trabalhadores), WHO (regulamentações das vacinas válida à todos membros, a não ser que haja rejeição expressa; outras diretrizes de implementação nacional), WMO, ECAO, ITU (participação de agências privadas), IMO.

¹⁶⁴ Ver Starke (1984, p. 30).

¹⁶⁵ ICJ Reports (1966, p. 292-294).

Um dos exemplos dado pelo Juiz Tanaka é o da existência da norma consuetudinária da não discriminação, a qual restaria comprovada por inúmeras declarações e resoluções de organismos internacionais¹⁶⁶.

Thirlway (2006, p. 134) afirma que o caráter vinculativo das resoluções da Assembléia Geral da ONU deriva de um costume internacional, portanto, este, fonte tradicional do Direito Internacional, passou a abarcar essas manifestações. Dessa forma conclui que as resoluções até podem assumir caráter material de fonte, mas não formal.

O autor ainda complementa afirmando que, em litígios internacionais, as resoluções tem sido avaliadas judicialmente nada mais do que declaratórias de direito consuetudinário, no máximo, como prova da existência de uma *opinio juris*¹⁶⁷.

Castañeda (1961, p. 46-48) defende a contribuição da Assembléia Geral das Nações Unidas, através do desempenho da função que poderia ser identificada como “quase-legislativa”, como forma de se dar uma participação mais ativa dos novos Estados no processo de criação do Direito Internacional, na medida em que se têm ampla representatividade da sociedade internacional e a aplicação do princípio da maioria nas suas deliberações. Essa representatividade confere significado jurídico especial às resoluções adotadas, porém, a sua obrigatoriedade seria derivada da sua caracterização como norma costumeira ou de princípio geral de direito.

Bowett (1970, p. 41), em seus comentários, também sobre a Assembléia Geral, afirma ser difícil a sua comparação com os órgãos legislativos nacionais, já que as suas deliberações findariam, principalmente, em recomendações. Por outro lado, considera a possibilidade do exercício de funções “quase-legislativas”, as quais, ainda que incapazes de criarem obrigações diretas aos Estados, na medida em que incorporam o consenso sobre o direito podem indiretamente tornar-se fontes indiretas¹⁶⁸.

¹⁶⁶ General Assembly resolution 1178 (XII) of 26 November 1957; resolution 1248 (XIII) of 30 October 1958; resolution 1375 (XIV) of 17 November 1959; resolution 1598 (XV) of 13 April 1961; and resolutions of the Security Council (with regard to apartheid as practiced in the Republic of South Africa); resolution of 7 August 1953 which declares the inconsistency of the policy of the South African Government with the principles contained in the Charter of the United Nations and with its obligations as a member State of the United Nations; resolution of 4 December 1963.

¹⁶⁷ Thirlway (2006, pp. 136-137). O autor faz referência à dois casos da CIJ: o das Atividades Militares e Paramilitares na e contra a Nicarágua e o da Licitude da Ameaça ou Uso das Armas Nucleares.

¹⁶⁸ Bowett (1970, p.41) cita como exemplos importantes de resoluções que teriam contribuído para a assunção de normatividade da doutrina da autodeterminação: resolução 1803 (XVII) sobre a soberania permanente sobre os recursos naturais; resolução 2131 (XX) sobre a não intervenção e a resolução 2312 (XXII) declaração de asilo territorial.

Sybesma-Knol (1996-2009, p. 65-66) pondera que há resoluções adotadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas que adquiriram “incontestável status de Direito Internacional”, como exemplos, a resolução nº 217 A (III) adotada em 1948, a qual veicula a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a resolução nº 1514 (XV) de 1960, por meio da qual adotou-se a Declaração sobre a Concessão da Independência aos Países e Povos Coloniais.

Contudo, partindo do pressuposto de que a inserção destas resoluções no Direito Internacional, como fonte, se dá pelo seu reconhecimento como prova de um costume internacional, o autor pondera que as resoluções devem ser subscritas por um grande número de Estados.

Accioly e Casella (2012, p. 196-198) constata a invocação dessas manifestações como “eventual manifestação do costume” e, especificamente sobre as recomendações da Assembleia Geral da ONU, também ponderam os possíveis efeitos de pressão política sobre os Estados, de formação de *opinio juris* ou de formação de um costume e concluem pela necessidade de desenvolvimento da teoria dos atos jurídicos para diferenciação entre os atos criadores das normas e essas em sentido material.

Trindade (2002, p. 47), ante a natureza e efeitos heterogêneos dos atos das organizações internacionais, duvida da utilidade de inserção dessa fórmula genérica como nova categoria formal de fonte de Direito Internacional, mas defende o seu reconhecimento, “[...] ao menos limitativamente alguns tipos de resoluções sob determinadas condições e circunstâncias [...]”, como fonte distinta daquelas previstas no artigo 38.

Uma alternativa às discussões travadas sobre a consideração dessas manifestações dotadas de efeitos normativos no âmbito da teoria das fontes do Direito Internacional, a qual também pode ser utilizada para encontrar um fundamento jurídico, é a inclusão dessas manifestações dentro de um conceito mais amplo do “direito das organizações internacionais”.

2.5 Formas de manifestação do “direito das organizações internacionais”

O “direito das organizações internacionais” consiste em expressão doutrinária utilizada para agrupar em um só gênero as diferentes formas normativas que envolvem as organizações internacionais. Blokker (2008, p. 199-200) afirma ser composto por regras e práticas institucionais, as quais apresentam repetições e inovações entre as organizações internacionais existentes. Três inovações nesse campo são apontadas pelo autor: consolidação da regra do consenso na tomada de decisões, o reconhecimento explícito da personalidade jurídica internacional e a possibilidade de demissão, durante o mandato, do secretário geral.

Schermers e Blokker (2004, p. 720) constatam que o reconhecimento da existência de um ordenamento jurídico próprio das organizações internacionais desenvolve-se de forma gradual entre os anos de 1920 e 1930, mas tem aceitação definitiva a partir de 1945. Dentre os motivos para esse reconhecimento estariam a multiplicação de organizações internacionais, o ganho de complexidade e a necessidade de uma coerência das normas que regem as relações entre as organizações e seus funcionários.

Para o estudo desta, faz-se referência, mais uma vez, ao Projeto de Codificação sobre a Responsabilidade Internacional das Organizações Internacionais¹⁶⁹, o qual fornece uma conceituação útil (art. 2º, “b”):

(b) “Regras da organização” significam, em particular, os instrumentos constitutivos, as decisões, as resoluções e outros atos da organização adotados de acordo com esses instrumentos e com a prática estabelecida pela organização¹⁷⁰.

Em seus comentários¹⁷¹ ao texto adotado, a CDI destaca que a definição apresentada teve como base a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais e entre Organizações Internacionais de 1986¹⁷².

O texto da Convenção de Viena de 1986, contudo, também não é original, foi retomado o dispositivo presente no artigo 1.1 (34)¹⁷³ da “Convenção de Viena para a Representação dos Estados em suas relações com as Organizações Internacionais de Caráter Universal” de 1975. Nesse dispositivo mais longo, incluiu-se na definição de “regras da organização” a prática dessa organização após a proposta feita pelo representante Francês

¹⁶⁹ International Law Commission – United Nations (2011a, p. 6, tradução nossa).

¹⁷⁰ *In verbis*: “Rules of the organization” means, in particular, the constituent instruments, decisions, resolutions and other acts of the organization adopted in accordance with those instruments, and established practice of the organization”.

¹⁷¹ International Law Commission – United Nations (2011a, p. 8, §16).

¹⁷² Article 2. Use of terms/ 1. For the purposes of the present articles: (j): "rules of the organization" means, in particular, the constituent instruments, relevant decisions and resolutions, and established practice of the organization. Ver International Law Commission – United Nations (1986, p. 5-6).

¹⁷³ *Part I. Introduction. Article 1 Use of terms. 1. For the purposes of the present Convention: [...] (34) “rules of the Organization” means, in particular, the constituent instruments, relevant decisions and resolutions, and established practice of the Organization.*

(Museux), o qual considerou que não estava evidente a sua inclusão nos atos constitutivos e nas normas procedimentais das organizações, os quais poderiam ser omissos¹⁷⁴.

A única alteração se deu pelo acréscimo da expressão “e outros atos das organizações adotados de acordo com esses instrumentos”, a partir do qual buscou-se abranger mais amplamente a grande variedade de atos adotados pelas organizações internacionais, deixando claro, porém, a necessidade de sua consonância com as demais normas.

Quanto ao dispositivo original, a Comissão, em seus comentários¹⁷⁵, afirma que o texto buscou apresentar uma fórmula genérica e abrangente, para tanto, foi feita redação descritiva meramente exemplificativa dos atos formais que podem dar origem às “regras da organização”, os quais foram adjetivados para chamar atenção que nem todos têm esse condão.

A mesma discussão foi travada no âmbito da adoção do texto da Convenção de Viena de 1975, sendo ponderada a utilização dos diferentes vocábulos, como resoluções, decisões e recomendações. A preocupação dos representantes dos Estados presentes à Conferência foi da amplitude que viria a assumir as exemplificações dadas no conceito proposto, o que levou à restrição genérica de “relevantes decisões e resoluções”¹⁷⁶.

Quanto à referência de outros atos da organização, inserta em decorrência dos comentários apresentados pelos Estados e pelas organizações internacionais, são ponderadas práticas no histórico dessas instituições formadoras das suas próprias regras. Contudo, verifica-se que nas diferentes organizações as práticas assumem distintas posições, não sendo uma regra geral.

A importância dada à prática internacional na formação do “direito das organizações”, nos termos que foi apresentado inicialmente, também foi reafirmada pela CDI no referido projeto de codificação sobre a responsabilidade, bem como a tentativa de equacionamento entre as normas formalmente estabelecidas e aquelas derivadas da necessidade de desenvolvimento da própria organização. Por outro lado, afirma-se não haver a pretensão de nivelar as normas que compõem o “direito das organizações”, havendo em cada instituição uma hierarquia normativa própria, explícita ou implicitamente estabelecida¹⁷⁷.

¹⁷⁴ Ver United Nations (1975, §18).

¹⁷⁵ International Law Commission – United Nations (1986, p. 8-9, §25).

¹⁷⁶ Ver United Nations (1975, §§ 20-38).

¹⁷⁷ International Law Commission – United Nations (2011a, p. 8, §17-19).

Um exemplo concreto da importância da prática internacional na conformação das normas internacionais, em especial aquelas aplicadas e derivadas das organizações internacionais, é extraído da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), na qual o poder de decisão, exercido principalmente pelo Conselho do Atlântico Norte, se dá com a formação de consenso entre seus membros¹⁷⁸, no entanto, tal regra não está estabelecida no tratado constitutivo da organização e nem em normas formais posteriores, decorre apenas da prática adotada na organização¹⁷⁹.

Como visto anteriormente, um dos elementos característicos de uma organização internacional é a sua constituição por meio de um tratado, o qual traz a conformação desse novo sujeito internacional e suas características, o que explica a vinculação da análise da natureza e efeitos do produto da atividade das organizações internacionais ao seu conteúdo, seja expresso ou implícito.

Sorensen (1981, p. 181-183) ao considerar que, na maioria dos casos as manifestações das organizações internacionais não produzem obrigações aos Estados, salvo indiretamente como contribuição para formação de costume internacional, conclui que esses não podem ser considerados como fonte de direito e, juntamente com o tratado constitutivo e as normas costumeiras delas derivadas, são formas de manifestação do ordenamento jurídico próprio da organização internacional.

2.6 Expressão de uma *soft law*

Como visto anteriormente, as manifestações das organizações internacionais podem ser fonte de obrigações internacionais com características novas, as quais não permitem mais o seu enquadramento em nenhuma das fontes tradicionais do Direito Internacional clássico, impondo a criação de conceitos alternativos como a de *soft law*.

¹⁷⁸ O Conselho é composto pelos representantes de cada um de seus Estados membros, os quais são, hoje: Albânia, Bélgica, Bulgária, Canadá, Croácia, República Checa, Dinamarca, Estônia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Países Baixos, Noruega, Polônia, Portugal, Romênia, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Turquia, Reino Unido e Estados Unidos da América. Ver NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION – NATO Member Countries.

¹⁷⁹ Ver comentários apresentados pela própria OTAN in INTERNATIONAL LAW COMMISSION – UNITED NATIONS, 2011b, p. 11-13 e 40.

A conceituação e delineamento das críticas são importantes para a aplicação do conceito de *soft law* às manifestações proferidas pelas Organizações Internacionais. A expressão é muito utilizada contemporaneamente no Direito Internacional para designar atos destituídos de caráter obrigatório. Accioly e Casella (2012, p. 346) observam que representa uma expressão de difícil tradução para a língua portuguesa, mas cuja semelhança com os deveres morais, pode ser assinalada.

As normas identificadas por *soft law*, muito utilizadas em alguns dos ramos do Direito Internacional, representam o desenvolvimento de diferentes graus de “força vinculativa” para novas definições normativas que veiculam obrigações não passíveis de enquadramento nas fontes clássicas do rol do artigo 38.

Amaral Júnior (2011a, p. 51-54) a define como “[...] atos e conteúdos normativos que não dispõem de obrigatoriedade [...]” e destaca a importância que os instrumentos de *soft law* assumem no direito internacional do meio ambiente, já que exercem influência sobre as escolhas estatais, mas não ignora a controvérsia existente a respeito da sua inclusão no direito internacional e conclui que “[...] não são, rigorosamente, fontes de direito internacional, nem se apresentam, por outro lado, destituídos de relevância jurídica”.

As normas identificadas por *soft law*, na medida em que representam o desenvolvimento de diferentes graus de “força vinculativa”, são úteis para as novas definições normativas que veiculam obrigações não passíveis de enquadramento nas fontes clássicas do rol do artigo 38. Por outro lado, a imprecisão jurídica apontada gera posicionamentos críticos.

Weil (1983, p. 413-415) aponta como uma das debilidades estruturais da ordem normativa internacional a existência de normas vagas, que contêm previsões exortatórias ou programáticas. Estas estariam se multiplicando e contribuindo para o não fortalecimento do sistema normativo internacional. Observa, ainda, que a expressão também é utilizada para designar o valor jurídico de alguns atos não normativos, como certas resoluções de organizações internacionais, o que constituiria, na verdade, uma deficiência conceitual gerada em torno de um conceito de normatividade variável.

Para além desses posicionamentos, pautados basicamente nas fontes clássicas do Direito Internacional, seja a favor ou contra do seu enquadramento, também a defesa da inserção dessa discussão em torno de um conceito novo presente no Direito Internacional contemporâneo, o de *soft law*, a qual é tratada separadamente a seguir.

Alvarez (2006, p. 599-600), após fazer referência a exemplos de resoluções da Assembleia Geral, de recomendações da Organização Internacional do Trabalho e de decisões do Órgão de Apelação da Organização Mundial do Comércio, afirma a produção de *soft law*, derivada de uma interpretação autêntica dos tratados internacionais instituídos e adotados ao entorno de organizações internacionais. Para o autor, este tipo normativo, cuja aplicação era vista como precursora à adoção de normas formais, passa a assumir importância e utilidade próprias.

PARTE II - IMPACTOS DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NA TEORIA DAS FONTES DO DIREITO INTERNACIONAL

3 IMPACTOS INTERNACIONAIS

3.1 Introdução

Como já explicitado, o surgimento e a proliferação das organizações internacionais refletem diversas mudanças no Direito Internacional.

Os mecanismos de conformação de decisões no âmbito das organizações, baseados na votação dos seus membros podem servir para evidenciar a adoção de uma política de blocos assumida pelos Estados em determinados momentos históricos, a qual é extraída do acompanhamento dos aliados ao posicionamento assumido pela potência líder, como se deu claramente no pós-Segunda Guerra Mundial até a dissolução do bloco comunista¹⁸⁰.

Além dos impactos que as organizações internacionais refletem sobre a conformação da política internacional, pode-se verificar a contribuição das organizações internacionais na conformação de novos conceitos, como o de *soft law*, o de obrigações *erga omnes* e de *jus cogens*.

Além da contribuição verificada para esses novos institutos, também se observa o desenvolvimento de uma prática organizacional diferenciada cujos produtos, como visto anteriormente, podem ser identificados como diferentes tipos de fontes do Direito Internacional. Verifica-se, também, reformulações sobre as formas tradicionais de expressão do ordenamento jurídico Internacional, os tratados, as normas costumeiras e os princípios gerais de direito.

¹⁸⁰ Ver Mello (2002, p. 48-49).

3.2 As organizações internacionais e as novas fontes do Direito Internacional

Os produtos normativos das organizações internacionais são diversificados e apresentam caráter normativo diferenciado, derivam de uma realidade plural e não uniforme de organizações internacionais e não se enquadram nas clássicas formas de manifestação do direito internacional.

Assim como não se defende aqui a consideração dessas novas fontes como uma espécie nova de fonte formal, devido às suas peculiaridades, não se busca a construção de uma teoria geral que abranja essas novidades normativas, procuramos, em alguns casos especiais, enfrentá-las em sua individualidade.

A partir das classificações das organizações internacionais propostas anteriormente, estabelecemos alguns cortes metodológicos para a escolha das organizações a serem analisadas. O primeiro deles é a escolha pelas organizações internacionais de caráter universal, caracterizadas pela sua grande amplitude mundial, sendo selecionada a ONU, caracterizada por uma expressiva abrangência geográfica¹⁸¹ e uma grande relevância internacional.

No âmbito da ONU utilizamos, a priori, a separação feita entre órgãos políticos e organismos especializados. Como já afirmado, não se pretende analisar um a um os órgãos desta organização, mas, os órgãos que apresentaram destaque no âmbito da formação de manifestações dotadas de efeitos normativos.

Os dois primeiros órgãos que merecerão consideração, exemplos de órgãos políticos, são o Conselho de Segurança e a Assembléia Geral, os quais apresentam importante participação internacional na aprovação de manifestações dotadas de efeitos normativos. Passando para os organismos especializados, escolhe-se aqueles que aprovam normas técnicas de recorrente incorporação pelos ordenamentos jurídicos nacionais, como resultado de um mecanismo diferenciado de tomada de decisões, a OACI e a OMS.

¹⁸¹ A ONU alcançou no ano de 2011 o número de 193 Estados membros. Ver UNITED NATIONS – Member States.

3.2.1 Conselho de Segurança e Assembléia Geral da ONU

O Conselho de Segurança e a Assembléia Geral são os dois órgãos políticos de maior relevo dentro da ONU, os quais propiciam aos membros da organização um abrangente foro de discussões, do qual pode-se observar resultados de relevantes consequências jurídicas.

Higgins (1970, p. 38-46) defende que todas as manifestações derivadas dos órgãos políticos das organizações internacionais, de alguma forma, contribuem para o desenvolvimento progressivo do direito internacional e podem representar elementos importantes de comprovação de um costume internacional. A formação de direito consuetudinário seria comprovada pela prática dos Estados revelada no âmbito desses foros, principalmente no âmbito da ONU, por conta da sua grande abrangência, bem como as ações destes órgãos, em si consideradas.

A autora busca responder aos questionamentos formulados pelos críticos à consideração jurídica da atividade desses órgãos. O primeiro deles refere-se à interpretação do comportamento dos Estados nas votações dentro desses órgãos deliberativos, se capaz de exprimir um posicionamento vinculativo ou não. Para a autora, assim como o comportamento do Estado em seus relacionamentos bilaterais com outro sujeito internacional pode compromê-lo, também o faz as manifestações expressas no seu relacionamento internacional multilateral institucionalizado.

No que concerne à indagação sobre qual a amplitude do consenso exigida na aprovação de uma manifestação desses órgãos, necessária para que possa vir a comprovar a conformação de um costume internacional, a autora afirma a importância da obtenção do consenso da grande maioria, no entanto, pondera que determinadas matérias afetam diretamente poucos sujeitos, como, por exemplo, a proibição dos testes atômicos e a cooperação no espaço extraterrestre, nestes casos, a eficácia sobre a aplicação da manifestação deve ser levada em consideração para a interpretação do consenso obtido.

A dura crítica dirigida às manifestações desses órgãos, derivada da falta de obrigatoriedade verificada na maioria dos casos, é combatida pela autora que defende que a tomada de decisões obrigatórias não é a única forma de se obter o desenvolvimento de normas do direito internacional, podendo-se obter consequências jurídicas de atos que não são formalmente vinculativos.

Para a autora, a reiteração dessas manifestações ao longo do tempo, aprovadas por ampla maioria, dão forma a uma *opinio iuris* geral, formada pela criação de uma expectativa que o ato tomado apresente consequência jurídica na sociedade internacional, e ensejam a comprovação de uma norma consuetudinária internacional. Pondera, porém, que a adoção de conduta contrária aos termos da manifestação pelos Estados membros, participantes da votação, não pode ser desprezada.

Por fim, faz referência aos atos de interpretação da Carta, os quais devem ser interpretados conforme a pretensão do órgão. Se tendentes à delimitação da sua competência e do funcionamento interno da organização, apresentam autoridade clara, mas, se apontam para o tratamento substancial de direitos e deveres dos Estados, embora apresentem autoridade inicial, possibilitam a oposição de reservas pelos destinatários. Neste último caso, ressalva as resoluções obrigatórias tomadas com fundamento do capítulo VII da Carta, cuja motivação da manutenção da paz e da segurança não deveria ser revista, nem mesmo pela CIJ.

Alvarez (2006, p. 184 e ss) aponta que ambos os órgãos assumiram relevante papel na interpretação do regramento do uso da força pelos Estados, interpretação que teria determinado os contornos da compreensão dos artigos 2 (4) e 51 da Carta da ONU, bem como delineado a conformação do costume internacional sobre o uso da força pelos Estados e a autodefesa.

Accioly e Casella (2012, p. 196-198) também constatam que pode haver, em especial em relação às manifestações da Assembleia Geral, a invocação dessas manifestações como manifestação de um costume internacional, adquirindo por meio dele, a sua autoridade.

A realidade das manifestações proferidas por esse dois órgãos é plural e de difícil enquadramento em uma regra geral, por isso busca-se a sua compreensão por meio da classificação proposta por Higgins (1965, p. 121-123), a qual incide sobre o produto da atividade jurídica dos órgãos políticos da ONU e da classificação de Ratner (2004, p. 593-599) sobre as manifestações do Conselho de Segurança.

A primeira categoria, denominada por Ratner de “interpretativas”, são as manifestações emanadas de uma organização no exercício da interpretação das disposições convencionais da sua Carta fundamental. No contexto dos órgãos políticos da ONU, Higgins (1965, p. 121) destaca que, quando tomadas pelo órgão sobre o exercício de sua competência, de forma reiterada e tolerada pelos membros, passam a constituir norma costumeira que aderem à Carta.

Ratner (2004, p. 595-596) apresenta exemplos de institutos da Carta interpretados por resoluções do Conselho de Segurança, tais como o significado de “disputa” no âmbito do capítulo VI da Carta, sobre solução pacífica de controvérsias, o significado de “abstenção” da Assembléia Geral, presente no artigo 12 e a interpretação da disposição sobre os votos concorrentes entre os membros permanentes do Conselho, presente no artigo 27.

Outros exemplos são dados pelo autor, mas para demonstrar que essas manifestações podem extrapolar a mera delimitação do conteúdo normativo da Carta. As resoluções de números 47 e 50 adotadas em 1948 implantaram um mecanismo operacional da ONU para a manutenção da paz, o qual tinha por finalidade monitorar o cessar-fogo na Índia e no Paquistão. Estes são exemplos de casos de ameaça e ruptura da paz que ensejaram uma atuação atípica do Conselho, não prevista no capítulo VII, artigos 41 e 42 da Carta da ONU.

Como segunda categoria temos as manifestações denominadas de “declaratórias”, as quais visariam esclarecer o conteúdo de determinados direitos presentes em normas existentes. Higgins (1965, p. 121) dá como exemplo a Resolução nº 375 (IV) da Assembleia Geral da ONU, a qual trata, em gênero, dos direitos e deveres internacionais tradicionais dos Estados.

Sobre a atuação do Conselho de Segurança, Ratner (2004, p. 593-594) afirma que, para poder constatar a existência de violações, o Conselho teve que declarar a existência de determinados direitos, como o fez nos seguintes exemplos: na Resolução 216 (1965) ao declarar a ilegalidade de um regime minoritário racista; na Resolução 276 (1970) ao declarar a ilegalidade e invalidade dos atos de ocupação; na Resolução 598 (1987) ao declarar a violação de normas do direito internacional humanitário e normas sobre conflitos armados¹⁸².

Estes teriam representado a interpretação de um direito não diretamente previsto na Carta da ONU, portanto, não seriam interpretação desta. O Conselho teria dado uma caracterização jurídica em matérias não tratadas diretamente na Carta para os fatos analisados. O autor afirma que as consequências dessas interpretações podem apresentar impactos sobre outros sujeitos internacionais não envolvidos, na medida em que passam a ser utilizadas como fundamento em outros foros e com maior impacto quando tomadas no exercício das competências estabelecidas nos capítulos VI e VII da Carta.

¹⁸² Outros três exemplos dados pelo autor foram: a Resolução 687 (1991) que declarou a responsabilidade do Iraque sobre perda ou perigo causado à outros Estados como resultado da invasão do Kuwait; a Resolução 794 (1992) que declarou a responsabilidade sobre as violações do direito internacional humanitário dentro dos conflitos internos da Somália; e a Resolução 835 (1993) que declarou que as eleições no Camboja deveriam ser livres e justas.

A terceira categoria, apresentada somente por Higgins (1965, p. 121), a qual pode ser denominada de “confirmatórias”, congrega as manifestações que confirmam a existência de um direito em vigor, como teria feito a Resolução 95 (1) da Assembléia Geral da ONU que confirmou os “Princípios de Nuremberg”.

Como quarta categoria temos as manifestações “propositivas”, cujo objeto é a proposição de novas normas jurídicas a serem adotadas. Ratner (2004, p. 599-500) destaca que, com fundamento no artigo 33, do capítulo VI da Carta da ONU, o Conselho de Segurança pode propor medidas para a dissolução pacífica da disputa às partes em litígio e uma das hipóteses possíveis é recomendação de adoção de instrumentos jurídicos específicos, podendo, inclusive recomendá-los a outros Estados que não estivessem envolvidos.

Higgins (1965, p. 122), por sua vez, afirma a prática da Assembléia Geral da ONU de elaborar projetos de convenções para os Estados, como se deu, por exemplo, com as Resoluções 96 (I) e 180 (II) sobre a matéria do genocídio e a resolução 869 (IV) sobre a declaração de óbito de pessoas desaparecidas.

Ratner (2004, p. 601-602) nomeia de “executivas” as resoluções que servem para aplicar determinadas regras em uma dada situação, as quais tomamos como quinta categoria. O autor destaca que há no capítulo VII da Carta da ONU uma legitimação da ação do Conselho de Segurança, no entanto, não há a previsão da adoção de decisões com impactos diretos sobre os indivíduos, como se dá com a criação de tribunais penais ou o estabelecimento de sanções financeiras sobre as ações terroristas.

Higgins (1965, p. 122) aponta que os órgãos políticos da ONU, em especial o Conselho de Segurança, assumem a função decisória de aplicar uma regra específica para uma situação particular. Para tanto, a autora observa que, em muitos casos, busca-se na Carta da Organização o fundamento para a obrigação jurídica, mas, nem sempre essa é suficiente, socorrendo-se a outras regras mais específicas do direito internacional geral para delimitar o regramento da questão.

Das classificações propostas extrai-se cinco categorias de manifestações jurídicas, de acordo com a sua substância: interpretativas, declaratórias, confirmatórias, propositivas e executivas. Em todas elas pode-se verificar a inexistência de formulações jurídicas novas a partir da atividade dos órgãos internacionais analisados, no entanto, já nas ponderações feitas por Ratner, aponta-se para a possibilidade de consideração de um caráter de inovação jurídica.

3.2.2 Organização da Aviação Civil Internacional

A OACI foi criada em 1944¹⁸³ com a assinatura da Convenção sobre Aviação Civil Internacional em Chicago, tendo por objetivo a promoção do desenvolvimento seguro e ordenado da aviação civil internacional em todo os países. Hoje perfaz agência especializada da ONU, ligada ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e tem 191 Estados membros¹⁸⁴.

A Organização tem dois órgãos principais, a Assembleia e o Conselho. A Assembleia, a qual perfaz “órgão plenário” nos termos da classificação proposta por Schermers e Blokker (2004, p. 183-184)¹⁸⁵, possui entre seus poderes e deveres: a eleição dos membros que compõem o Conselho, a deliberação sobre as comunicações encaminhadas pelo Conselho, a submissão de matéria para análise a qualquer órgão, a delegação de poderes, o exercício de competências residuais da organização e a aprovação emendas à Convenção.

O Conselho, do qual o Brasil é membro¹⁸⁶, nos termos da classificação proposta por Schermers e Blokker (2004, p. 183-184)¹⁸⁷, é órgão não plenário composto por 36 Estados membros, eleitos pela Assembleia por um mandato de três anos¹⁸⁸.

As decisões do Conselho são aprovadas pela maioria dos membros, podendo delegar o exercício de sua competência para um comitê formado por alguns dos seus componentes, cabendo recurso ao Conselho das decisões tomadas pelos comitês¹⁸⁹. Dentre as muitas funções do Conselho, destaca-se: a adoção de normas e práticas internacionais recomendadas de acordo com as disposições do capítulo VI da Convenção, determinando-as, por razões de conveniência, como anexos à Convenção, e notificando a todos os Estados contratantes das medidas.

¹⁸³ Também é conhecida “Convenção de Chicago” e foi assinada em 07 de dezembro de 1944 por 53 Estados, mas apenas entrou em pleno vigor com a ratificação de mais 26 Estados, que se concluiu-se em 05 de março de 1947. A atual versão da Convenção foi consolidada em 2006, sua 9ª edição (Ver INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION (2006)). Foi ratificada pelo Brasil em 26 de março de 1946, sendo promulgada pelo Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946.

¹⁸⁴ Dado de 10 de novembro de 2011, disponível em: INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION – Member States.

¹⁸⁵ Já referida anteriormente no capítulo 1.1 sobre o conceito das organizações internacionais.

¹⁸⁶ O Brasil é membro da organização, tendo ratificado a Convenção em 8 de julho de 1946, e atual membro do Conselho.

¹⁸⁷ Ibidem.

¹⁸⁸ Ver art. 50, “a” da Convenção de Chicago.

¹⁸⁹ Ver art. 52 da Convenção de Chicago.

A competência exercida pelo Conselho de adotar novos padrões internacionais e práticas recomendadas, incorporados como anexos da Convenção de Chicago, como expresso na Resolução 35-14 da Assembleia, decorrem do disposto no artigo 54, “1”, interpretado em conjunto com os artigos 37 e 38, todos da Convenção:

ARTIGO 54. O Conselho deverá: [...] 1) Adotar de acordo com as disposições do Capítulo VI desta Convenção, as normas internacionais e os processos recomendados; para a maior conveniência designá-los como Anexos a esta Convenção e notificar todos os Estados contratantes da ação tomada;

ARTIGO 37

Adoção de normas e processos internacionais

Os Estados Contratantes se comprometem a colaborar a fim de lograr a maior uniformidade possível em regulamentos, padrões, normas e organização relacionados com as aeronaves, pessoal, aerovias e serviços auxiliares, em todos os casos em que a uniformidade facilite e melhore a navegação aérea. Para este fim, a Organização Internacional de Aviação Civil adotará e emendará oportunamente, segundo a necessidade, as normas internacionais e as práticas e processos relativos aos pontos seguintes:

[...]

Assim como todas as sugestões relacionadas com a segurança, regularidade e eficiência de navegação aérea que oportunamente foram necessárias”;

ARTIGO 38

Diferenças entre as normas e processos internacionais

Se um Estado se vê impossibilitado de cumprir em todos os seu detalhes certas normas ou processos internacionais, ou de fazer que seus próprios regulamentos e práticas concordem por completo com as normas e processos internacionais que tenham sido objeto de emendas, ou se o Estado considerar necessário adotar regulamentos e práticas diferentes em algum ponto dos estabelecidos por normas internacionais, informará imediatamente a Organização Internacional de Aviação Civil das diferenças existentes entre suas próprias práticas e as internacionais. Em caso de emendas a estas últimas o Estado que não fizer estas alterações nos seus regulamentos ou práticas deverá informar o Conselho dentro do período de 60 dias a contar da data em que for adotada a emenda às normas internacionais, ou indicará o que fará a esse respeito. Em tal caso o Conselho notificará imediatamente a todos os demais Estados a diferença existente entre as normas internacionais e as normas correspondentes no Estado em apreço.

A adoção destes como anexos à Convenção exige a aprovação de dois terços dos seus membros em sessão destinada para esse fim. Aprovado e feita a comunicação aos Estados membros, o anexo surtirá efeitos depois de três meses da comunicação, ou prazo maior determinado pelo próprio Conselho, a não ser que a maioria dos Estados membros da Organização registrem seu desacordo perante o Conselho¹⁹⁰.

¹⁹⁰Artigo 90 da Convenção de Chicago *in verbis*: “Adoção e emendas de anexos - a) A adoção pelo Conselho dos Anexos descritos no artigo 54, subparágrafo (1º), necessitará dois terços de votos do Conselho em reunião convocada com tal finalidade e será em seguida, submetida pelo Conselho a cada Estado contratante. Qualquer anexo ou emenda de um anexo, tornar-se-á efetiva dentro de três (3) meses, contados a partir da data em que forem submetidos à apreciação dos Estados contratantes, ou findo um período mais extenso que o Conselho possa adotar, salvo se nesse ínterim, uma maioria dos Estados contratantes manifestar sua desaprovção do

As normas e práticas internacionais recomendadas, conhecidas como SARPs¹⁹¹, abrangem aspectos técnicos e operacionais da aviação civil internacional, como a segurança, a formação de pessoal, as operações das aeronaves, os aeródromos, os serviços de tráfego aéreos, a investigação de acidentes e o meio ambiente. A sua eficácia é baseada em quatro características, conhecidas como os quatro “Cs” da aviação: a cooperação, o consenso, a conformidade e o compromisso¹⁹².

Em matérias técnicas, as SARPs são elaboradas pela Comissão de Navegação aérea, composta por dezenove pessoas, dentre especialistas e profissionais da aeronáutica indicados pelos Estados membros e nomeados pelo Conselho. Feita a proposta, esta é encaminhada para a aprovação do Conselho.

A natureza jurídica desses atos é distinta da Convenção. Para Weber (1996-2009, p. 45) esta deriva de uma “técnica legislativa internacional” própria utilizada pelo órgão para atualizar diariamente essas normativas relacionadas com a segurança, regularidade e eficiência da navegação aérea, sendo os Estados notificados para o seu cumprimento.

Na área de segurança, a OACI estabeleceu em 1999 um “Programa de Auditorias Universais de Supervisão da Segurança Operacional Universal”¹⁹³ para auxiliar os Estados na implementação das SARPs¹⁹⁴. Sua operacionalização se dá por meio de auditorias periódicas a serem realizadas pela Organização. Nestas auditorias, são verificados: a adequação do enquadramento legislativo e regulamentar; a implantação de uma estrutura organizacional; a orientação técnica do pessoal; a qualificação dos profissionais; os procedimentos de licenciamento e certificação; a contínua vigilância e resolução de problemas de segurança que forem identificados.

Conselho. b) O Conselho comunicará, imediatamente, aos Estados contratantes a entrada em vigor de qualquer anexo ou emenda de anexo”.

¹⁹¹ Acrônimo formado pela sua denominação em inglês: Standard and recommended practices.

¹⁹² Para essas normas, aplicam-se os quatro princípios da seguinte forma: cooperação na formulação das SARPs, consenso na sua aprovação, o cumprimento na sua aplicação e compromisso de adesão a este processo em curso. Ver: INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION - Air Navigation Bureau (ANB) - Making An ICAO Standard. Why Are Standards Necessary?.

¹⁹³ Foi instituído por meio da Resolução A32-11 da Assembléia e teve como escopo inicial a verificação das matérias constantes nos anexos 1 (Licenciamento de Pessoal), anexo 6 (Operação de Aeronaves) e anexo 8 (Aeronavegabilidade de aeronaves), por meio da realização de auditorias em todos os Estados contratantes, que foi concluída e apresentada na 33ª Sessão da Assembléia (2001). Ocorre que, ante o sucesso da sua implementação, aprovou-se a sua continuidade, bem como a expansão do seu âmbito de análise, passando a cobrir toda as provisões sobre segurança (nos termos da Resolução da Assembléia A35-6). Ver: INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION. Safety Oversight Audit Programme (USOAP) – Background.

¹⁹⁴ Ver: INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION - Air Navigation Bureau (ANB) - Implementation of SARPS / Universal Safety Oversight Audit Programme.

Em março 2006, durante a “Conferência de Diretores Gerais de Aviação Civil”, que teve como tema a “estratégia global para a segurança” foi recomendado e aprovado o desenvolvimento de um sistema para a divulgação das informações relevantes sobre as auditorias realizadas pela Organização entre os anos de 1999 e 2004. Para tanto, porém, foi necessária a autorização dos Estados para essa divulgação, a qual foi feita de forma restrita por alguns dos membros, permitindo-se, apenas, a divulgação de um resumo e de um gráfico dos elementos críticos da auditoria¹⁹⁵.

A menção dos atos da OACI no estudo das manifestações dotadas de efeitos normativos se verifica, como foi demonstrado, por uma questão formal da Organização, a aprovação de normas técnicas por meio de procedimentos próprios que não envolvem a aprovação ou ratificação dos seus Estados membros. No entanto, para a conclusão sobre a sua inovação no campo normativo internacional, faz-se necessária algumas considerações sobre o conteúdos dessas manifestações.

Para essa análise substancial, tomamos como objeto de análise o Decreto nº 1.413, de 7 de março de 1995, o qual dispõe sobre os documentos e procedimentos necessários para o despacho de aeronave em serviço internacional, o qual revogou o Decreto nº 86.228 (28 de julho de 1981) que havia incorporado na íntegra a oitava edição do Anexo 9 à Convenção de Aviação Civil Internacional. O referido Decreto estabelece uma série de formalidades a serem cumpridas pelos operadores das aeronaves, pelos passageiros e pelas autoridades competentes nas viagens internacionais, as quais guardam a vaga relação com a disposição genérica da Carta da OACI sobre os regulamentos para entradas e saídas prevista no artigo 13¹⁹⁶.

Essas normas de conduta, derivadas de uma organização internacional que as aprova por mecanismo próprio, no qual a participação estatal se dá apenas pela nomeação de técnicos para a composição de seus órgãos, são incorporadas e impõem obrigações diretas a indivíduos, representantes estatais e jurisdicionados, as quais guardam relação distante com os ditames convencionais assumidos pelos Estados. Caracterização que induz a conclusão de que, mais do que meras explicitações do tratado constitutivo da OACI, as SARPs representam o exercício de um poder normativo internacional peculiar e diferenciado, cujo produto não se enquadra nas formas tradicionais de manifestação do direito internacional.

¹⁹⁵Ver INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION – Flight Safety Information Exchange.

¹⁹⁶ “ARTIGO 13. Regulamentos para entradas e saídas / As leis e regulamentos de um Estado contratante, sobre a entrada ou a saída de seu território de passageiros, tripulação, ou carga de aeronaves (tais como regulamentos de entrada, despacho, imigração, passaportes, alfândegas e quarentena) deverão ser cumpridas ou observadas pelos passageiros, tripulação ou carga, ou por seu representante, tanto por ocasião de entrada como de saída ou enquanto permanecer no território desse Estado”.

3.2.3 Organização Mundial da Saúde (OMS)

Os descobrimentos técnicos na área da saúde feitos no fim do século XIX, os quais podem ser generalizados na afirmação de fundação de uma “era médica bacteriológica”, teriam fornecido bases para a adoção de ações de saúde pública em âmbito nacional e internacional, o que cria um contexto propício para a ideia do estabelecimento de um organismo internacional permanente¹⁹⁷.

Esse contexto explica o estabelecimento do Escritório Internacional de Higiene Pública pelo Acordo de Roma firmado em 1907 pelos signatários da Convenção sobre Saúde Pública de 1903, aprovada na 11ª Conferência Internacional Sanitária realizada em Paris. O qual teve como preocupação maior o controle das doenças contagiosas¹⁹⁸.

A contínua evolução das atividades internacionais em matéria da saúde pública, aliada com a fase de reconstrução mundial no pós 2ª Guerra Mundial caracterizada pelo estabelecimento de bases sólidas para a manutenção da paz mundial, inseriu-se nas discussões da Conferência de São Francisco, por manifestação da delegação brasileira, a questão da saúde como importante matéria para a manutenção da paz, o que findou com a inclusão da temática no âmbito das competências da ONU¹⁹⁹.

Soares (2000, p. 63-64) coloca como antecedentes imediatos da formação da OMS as discussões travadas para a adoção da Carta ONU, as quais findaram na inclusão dessa preocupação no seu texto, feita em seu artigo 55²⁰⁰, inserto no Capítulo IX da Carta sobre a "Cooperação Internacional Econômica e Social".

Foi, então, da junção de esforços com delegação chinesa, que a delegação brasileira conseguiu alcançar a aprovação de uma declaração para a convocação de uma conferência geral destinada ao estabelecimento de uma organização sanitária internacional. O projeto foi conduzido pelo Conselho Econômico e Social da ONU e, em março de 1946, foi apresentado

¹⁹⁷ Ver: WORL HEALTH ORGANIZATION (1968–1978, p. 37).

¹⁹⁸ Ver: Soares (2000, p.54-55).

¹⁹⁹ Ver: WORL HEALTH ORGANIZATION (1968–1978, p. 38).

²⁰⁰ *In verbis*: Artigo 55º “Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito do princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas promoverão: a) A elevação dos níveis de vida, o pleno emprego e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social; [...]”.

o projeto da Constituição da Organização Internacional da Saúde, aberto para assinaturas em julho do mesmo ano²⁰¹.

A Constituição entrou em vigor em 07 de abril de 1948 e estabeleceu em seu artigo 69 o relacionamento com ONU como agência especializada²⁰² desta, nos termos do artigo 57 da sua Carta.

A OMS pode ser inserida dentro de um contexto jurídico particular denominado de Direito Internacional Sanitário, o qual lida com uma matéria prioritariamente deixada a cargo da administração do Poder Público pelos ordenamentos jurídicos nacionais²⁰³, mas que não escapou do fenômeno característico do século XX, a globalização²⁰⁴.

Soares (2000, p. 51-52) constata que a facilidade de transporte, de informação e o crescimento industrial, características do século XX, facilitaram a transmissão de doenças e de padrões culturais e comportamentais nocivos a saúde, bem como o crescimento da poluição transfronteiriça.

A OMS foi constituída com uma estrutura baseada em três órgãos básicos²⁰⁵: a Assembléia Mundial da Saúde, o Conselho Executivo e o Secretariado.

A Assembléia é composta por representantes de todos os Estados membros, os quais são nomeados pelos Estados, mas que devem ser pessoas com competência técnica da área da saúde e preferencialmente advindas da estrutura da administração nacional responsável pela matéria²⁰⁶. O Conselho é composto por 18 pessoas tecnicamente qualificadas na área da saúde, as quais são indicadas pelos Estados membros escolhidos pela Assembléia para esse fim²⁰⁷ e o Secretariado composto por um diretor-geral e o pessoal técnico e administrativo²⁰⁸.

²⁰¹ Ver: *Ibidem* (1968–1978, p. 38-39). Foi ratificado o projeto pelo Brasil em 01 de junho de 1948 e promulgado pelo Decreto nº 26.042, de 17 de Dezembro de 1948. Em 20 de maio de 1963, pelo Decreto nº 52.024, foi tornada pública as aceitações por parte de diversos países da Constituição da Organização Mundial de Saúde, assinada em 22 de julho de 1956.

²⁰² Ver comentários sobre as agências especializadas da Onu na nota de rodapé nº 79.

²⁰³ No caso brasileiro, nos termos do artigo 197 da Constituição Federal de 1988, *in verbis*: “São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado”. Além dessa disposição de natureza gerencial, dispõe o artigo 30, inciso VII, a competência dos Municípios a prestação de atendimento à saúde da população, contando, para tanto com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado.

²⁰⁴ Ver Soares (2000, p. 51).

²⁰⁵ Ver artigo 9º da Constituição da OMS.

²⁰⁶ Ver artigos 10 e 11 da Constituição da OMS.

²⁰⁷ Ver artigo 24 da Constituição da OMS.

²⁰⁸ Ver artigo 30 da Constituição da OMS.

Dentre as atividades da OMS, presentes no artigo 2º de sua Constituição, Soares (2000, p. 78) destaca as atividades normativas previstas (artigo 2ª, “k”), as quais são exercidas pela Assembléia Geral e se dão por três tipos de atos: acordos, recomendações (artigo 23) e os regulamentos (artigo 21).

As convenções ou acordos são adotados pela Assembléia no âmbito dos assuntos da competência da Organização e aprovados por uma maioria de dois terços dos votos, comprometendo-se, os Estados membros, a tomar as medidas de adoção no prazo de dezoito meses depois da sua aprovação²⁰⁹.

As recomendações são feitas pela Assembléia e dirigidas aos Estados membros, podendo tratar de qualquer assunto dentro da competência da Organização²¹⁰. Já os regulamentos são destacados por Soares (200, p. 79) como típicos da Organização e característicos pela sua entrada em vigor na data da notificação da sua adoção pela Assembléia, independente da manifestação estatal, exceto na hipótese em que sejam expressamente rejeitados ou sejam opostas reservas²¹¹.

O conteúdo desses regulamentos é previsto no artigo 21 da Constituição da OMS e abrange os seguintes assuntos:

- “a) Medidas sanitárias e de quarentena e outros procedimentos destinados a evitar a propagação internacional de doenças;
- b) Nomenclaturas relativas a doenças, causas de morte e medidas de saúde pública;
- c) Normas respeitantes aos métodos de diagnóstico para uso internacional;
- d) Normas relativas à inocuidade, pureza e ação dos produtos biológicos, farmacêuticos e similares que se encontram no comércio internacional;
- e) Publicidade e rotulagem de produtos biológicos, farmacêuticos e similares que se encontram no comércio internacional”.

A faculdade concedida à Assembléia de adotar regulamentos foi exercida pela primeira vez na 16ª sessão plenária, realizada em 24 de julho de 1948, com a aprovação do regulamento nº 01 da OMS sobre a Nomenclatura de Enfermidades e Causas de Morte²¹².

O primeiro Regulamento Sanitário Internacional (RSI) foi adotado em 1951 e teve por objetivo estabelecer o rol de doenças sujeitas à quarentena, prática defensiva criada para conter a propagação internacional de enfermidades. A técnica foi desenvolvida quando as epidemias começaram a ameaçar o trânsito de mercadorias, e tem como objetivo principal dar garantias aos produtos e assegurar sua aceitação no mercado internacional. Estabeleceu-se, em

²⁰⁹ Ver artigos 19 e 20 da Constituição da OMS.

²¹⁰ Ver artigos 23 da Constituição da OMS.

²¹¹ Ver artigo 22 da Constituição da OMS.

²¹² Ver WORL HEALTH ORGANIZATION (1968–1978, p. 47).

1951, como doenças quarentenáveis: a cólera, a peste, a febre amarela, a varíola, a febre tifóide e a febre recorrente²¹³.

Em 1969 o RSI teve a sua primeira revisão, a qual ensejou a exclusão da lista de doenças de controle internacional a febre tifóide e a febre recorrente. Em 1973, o Certificado de Vacinação contra a Cólera deixou de ser necessário e, com a erradicação da varíola, em 1981 esta também foi excluída do texto do Regulamento²¹⁴. A última revisão do RSI foi aprovada em 2005 na 58ª Assembléia Geral da OMS.

Soares (2000, p. 80) destaca como pontos positivos dos RSI, o estabelecimento de uma base de informação, a qual permite a disseminação internacional de dados científicos, técnicos e estatísticos, bem como estabelece uma tentativa de uniformização e harmonização das normas estatais quanto às técnicas terapêuticas e de prevenção.

Sobre o acompanhamento pela Organização das medidas adotadas pelos Estados membros em relação às convenções, recomendações e regulamentos, estabelece-se a apresentação de relatórios anuais pelos membros²¹⁵.

O destaque dado aos regulamentos sanitários internacionais expedidos pela OMS no estudo de manifestações dotadas de efeitos normativos pelas organizações internacionais decorre do mesmo motivo da consideração das normas e práticas internacionais recomendadas aprovadas pela OACI, são aprovados por um órgão da organização no exercício de suas competências convencionais por meio de procedimento que envolve a participação de especialistas da área e não de representantes diplomáticos estatais.

Mais uma vez uma análise substancial deve ser feita para a afirmação de conclusões sobre esses efeitos normativos. O RSI aprovado em 2005 apresenta uma extensa regulamentação que visa combater e prevenir a propagação internacional de doenças sem que haja interferências desnecessárias no comércio internacional, as quais delineiam os parâmetros da atuação estatal em áreas como a disseminação de informação, controle dos pontos de entrada dos Estados, medidas de saúde nos transportes etc. Uma normativa direcionada para a conformação da atuação estatal e, portanto, pendente de implementação para sua concretização, mas que apresenta vigência internacional automática após a sua aprovação, independente da anuência dos Estados membros.

²¹³ Ver BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (2005, p. 10).

²¹⁴ Ver Ibidem (2005, p. 11-12).

²¹⁵ Ver artigos 62 da Constituição da OMS.

O estabelecimento dessas normas de condutas, que mais uma vez guardam relação superficial com as determinações convencionais avençadas pelos Estados, demonstram a existência de um procedimento internacional próprio da OMS que permite a expedição de manifestações dotadas de efeitos normativos próprios, que lhe são peculiares.

3.3 As organizações internacionais e os tratados

Os tratados, que são as fontes primárias do direito internacional²¹⁶, também sofrem modificações ante a presença das organizações internacionais na sociedade internacional. A primeira delas que pode ser destacada é a proliferação dos tratados multilaterais, os quais, não só dão origem às próprias organizações, como passam a ser mais facilmente negociados e celebrados no âmbito de uma instituição internacional organizada.

Num contexto de globalização em que as interações internacionais entre os Estados são intensas, parece óbvia a necessidade de uma maior cooperação entre estes, a qual é facilitada pelos foros criados pelas organizações internacionais, no entanto, não é sempre clara a influência que estas têm sobre os tratados.

Dentre as possíveis facilidades que podem ser afirmadas, tem-se a possibilidade de compartilhamento de experiências e informações nas matérias internacionais, dotação de recursos próprios para as negociações, redução de custos etc²¹⁷.

Um sinal indicativo que também pode ser utilizado para demonstrar essa correlação é o abundante crescimento verificado no número de tratados internacionais multilaterais assinados após a segunda guerra mundial²¹⁸, período em que, como demonstrado na evolução histórica, se tem a proliferação das organizações internacionais.

²¹⁶ Os tratados, que representam um acordo de vontades entre sujeitos internacionais, ainda que apresentam similitude aos contratos no direito nacional, diferem e muito em seus efeitos jurídicos, na medida em que assumem a função de fonte formal de Direito. Com razão, então, Thirlway (2002, p.320) afirma que as fontes do direito só podem ser identificadas dentro de um sistema jurídico.

²¹⁷ Ver Alvarez (2006, pp. 589 e ss.).

²¹⁸ Ver Denmark and Hoffmann (2008, p.185–219). Trata-se de projeto de pesquisa desenvolvido pelos pesquisadores Robert Denmark e Matthew Hoffmann na “University of Delaware”. Os pesquisadores criaram um banco de dados (“Multilateral Agreement and Treaty Record Set” - MATRS), no qual foram catalogados 6976 tratados multilaterais, assim entendidos os tratados assinados por três ou mais atores. A partir desse

Outro efeito que se pode mencionar, ligado ao aspecto formal da celebração dos tratados, é a imposição de uma obrigação aos Estados membros da Sociedade das Nações e posteriormente da ONU, o “registro obrigatório”, sob pena de, no primeiro caso, não alcançar sua obrigatoriedade (artigo 18 da Carta) e no segundo, a sua inoponibilidade em face dos órgãos da Organização (artigo 102 da Carta), como a CIJ. Obrigação de registro que foi confirmada pelas duas Convenções de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969 e de 1986, e estendida para as organizações internacionais²¹⁹.

Alvarez (2006, p. 589-591) destaca, ainda, três inovações importantes na conclusão de tratados internacionais multilaterais decorrentes da participação das organizações internacionais na sociedade internacional. A primeira refere-se ao “estilo ONU” de conferências internacionais, um aprimoramento jurídico dos textos decorrentes da participação de especialistas na elaboração de *drafts* iniciais e manutenção de uma constante atualização de normas em determinadas matérias, por conta da sua manutenção na agenda das organizações.

Os procedimentos comuns adotados nas negociações multilaterais de circulação de *drafts* implica a circulação prévia de informações às negociações dos tratados, o que não ocorria anteriormente com os tratados multilaterais tratados fora de foros das organizações internacionais, os quais tinham por início o convite às negociações formulado pelo Estado interessado, mas com este não eram encaminhadas previamente as informações da matéria a ser debatida.

Este seria um dos fatores que levam o autor²²⁰ à conclusão de ter-se com as organizações internacionais uma democratização na proposição dos tratados internacionais. Outro fator destacado é a possibilidade de participação maciça dos Estados nos foros multilaterais, bem como de outros atores internacionais, como é o caso das próprias organizações internacionais, das organizações não governamentais e dos grupos organizados da sociedade civil²²¹.

A Conferência das Nações Unidas que findou na adoção da Convenção sobre Direito do Mar de 1982 e as Conferências de Viena, sobre Relações Diplomáticas (1961) e sobre Direito dos Tratados (1968 e 1969), são os exemplos dados por Amaral Júnior (2011b, p. 190)

compêndio, os autores fizeram análises sobre a história e a evolução do sistema de tratados multilaterais e uma das suas constatações foi a explosão de tratados firmados nos últimos 150 anos.

²¹⁹ Ver Accioly e Casella (2012, p. 170).

²²⁰ Alvarez (2005, p. 589-591).

²²¹ Questão que também foi abordada no capítulo referente ao conceito das organizações internacionais.

ao exercício do exercício de uma “competência normativa externa” das Organizações Internacionais, a qual pode externar-se na convocação de uma Conferência ou na própria adoção de uma Convenção.

A discussão sobre a participação ativa das organizações internacionais na formação dos tratados vai além de um papel propositivo, na medida em que tem-se o reconhecimento da capacidade jurídica dessas organizações de celebrarem tratados internacionais por meio da Convenção de Viena de 1986 sobre o Direito dos Tratados de Organizações Internacionais²²².

A própria prática organizacional, derivada, por exemplo, de suas manifestações, constitui um elemento importante para a apreciação da evolução dos próprios tratados constitutivos das organizações internacionais. Um exemplo concreto no âmbito da ONU é dado por Trindade (2012a, p. 431-432), a resolução 377 A (V) da Assembleia Geral, a qual representou a gradual transferência da competência sobre a manutenção da paz, do Conselho de Segurança para a Assembleia Geral²²³.

Para além desses efeitos gerais verificados nos tratados por conta da participação das organizações internacionais na sociedade internacional, verifica-se que as resoluções podem assumir formato semelhante a de tratados, mimetizando sua fórmula de redação para, eventualmente, obter a mesma obrigatoriedade no futuro ou ainda levar a própria adoção de um tratado posteriormente.

Um exemplo é o caso da Declaração dos Princípios Jurídicos que regulam as Atividades dos Estados em Matéria de Exploração e Utilização do Espaço Extra-Atmosférico, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 13 de dezembro de 1963, por meio da resolução 1962 (XVIII), a qual estabeleceu verdadeiras obrigações internacionais²²⁴ aos Estados que foram retomadas pelo Tratado sobre Princípios Reguladores das Atividades dos Estados na Exploração e Uso do Espaço Cósmico, inclusive a Lua e demais Corpos Celestes, aprovado pela Assembleia Geral da ONU em 1966 com a Resolução 2222 (XXI) e aberto para assinatura em 1967.

²²² Questão que foi abordada no capítulo referente aos diplomas normativos que regem as organizações internacionais.

²²³ O autor explica que a motivação para essa transferência de responsabilidade se deu por conta da impossibilidade de aprovação de medidas pelo Conselho de Segurança, derivada da utilização do direito ao veto conferidos aos seus membros permanentes.

²²⁴ Fato que levou Amaral Júnior (2011b, p. 190) a afirmar ter havido neste um caso de impropriedade na nomenclatura utilizada para designar a resolução aprovada pela Assembleia Geral da ONU, por meio da qual os Estados teriam assumido obrigações determinadas, como feito tipicamente na celebração de tratados internacionais.

Dentre as obrigações estabelecidas pela Declaração de princípios, podemos tomar como exemplos a de desenvolver a exploração e o uso do espaço exterior no interesse de todos (princípio 1), a de não apropriar-se por qualquer meio do espaço exterior e dos corpos celestes (princípio 3), a da responsabilização estatal pelas atividades nacionais no espaço exterior (princípio 5) e pelos danos decorrentes dos objetos lançados no espaço exterior (princípio 8). Obrigações que foram retomadas pelo Tratado de 1967, respectivamente, nos artigos 1º, 2º, 6º e 8º.

Qizhi (1997, p. 93-98) afirma que essa incorporação no tratado se deu por conta da construção de normas internacionais costumeiras sobre a exploração e utilização do espaço, as quais foram enunciadas pela declaração de princípios e incorporadas pela norma convencional. O autor aponta que a construção dessas normas costumeiras se deu de forma muito rápida, ante o rápido desenvolvimento tecnológico que permitiu ao homem o acesso ao espaço, o que chegou a gerar discussões sobre a natureza de costume internacional, mas que teria sido superado ante o consenso de sua validade.

A afirmação de que os princípios incorporados pela referida Declaração derivaram da incorporação de costumes internacionais, ainda que estes tenham sido forjados em um curto espaço de tempo, embora retirem dessa manifestação o caráter de fonte autônoma, não afasta os efeitos jurídicos que essa causa sobre a formação do tratado que é concebido como a pedra angular do direito internacional espacial.

3.4 As organizações internacionais e os costumes

Os costumes, como fonte formal do Direito Internacional, exerceram e ainda exercem importante papel na constituição e aprimoramento da ordem internacional, por outro lado, como já visto, após a Segunda Guerra Mundial surgem no âmbito da sociedade internacional novos problemas e o aumento significativo do número de membros, bem como a intensificação da celebração de tratados, os quais são incentivados pelas organizações internacionais.

A ideia de institucionalização do Direito Internacional, fortemente influenciado pelas organizações internacionais no cenário internacional, dá forma a um movimento de codificação das normas internacionais, o qual pode afetar negativamente as normas consuetudinárias. Como afirma Thirlway (2002, p. 328), a fórmula utilizada no tratado pode implicar no engessamento da norma costumeira que é codificada, como pode ser ilustrado pela decisão do caso *Gabcikovo-Nagymaros* da CIJ.

O caso consiste na demanda levada à CIJ pela Hungria e pela Eslováquia a respeito de um projeto iniciado pelo Tratado binacional firmado pela Hungria e pela República Socialista Checoslováquia em Budapeste (16 de setembro de 1977). Trata-se de projeto de construção de uma barragem no rio Danúbio na região das cidades de Gabcikovo e Nagymaros, cuja execução teve início em 1978, mas que gerou críticas na Hungria em relação aos impactos ecológicos da obra e, após a sua suspensão, foi abandonada pelo governo em 1989.

A superveniência da independência da Eslováquia em 01 de janeiro de 1993 levou a Hungria a afirmar que não haveria a subsistência do Tratado, mas, a CIJ ponderou a existência de norma consuetudinária internacional que afirma a manutenção de tratados que estabelecem regimes territoriais, inclusive os concernentes aos direitos sobre a água ou sobre a navegação de rios, após a sucessão de Estados. Norma que teria sido codificada pela Convenção de Viena de 1978 sobre sucessão dos Estados, mas cujo texto apresenta limitações, como a de não referir-se às questões sobre rios e de afirmar a subsistência apenas de direitos e obrigações sobre o regime territorial estabelecido e não do tratado que as contém²²⁵.

Outro exemplo desse movimento de codificação é verificado no âmbito da temática da responsabilização internacional dos Estados, a qual passou por várias tentativas de codificação, podendo-se destacar aquela patrocinada pelas organizações internacionais. Já na Sociedade das Nações, em 1924, foi elaborada uma lista de temas de Direito Internacional para posterior codificação e a responsabilidade internacional dos Estados em face de estrangeiros foi um deles. Projeto que foi retomado no âmbito da CDI e que findou na elaboração de um projeto de convenção (2001), no qual foi dado novo tratamento à matéria, mais abrangente, extrapolando a simples responsabilização pelos danos causados a estrangeiros²²⁶. A dificuldade de sua consolidação deriva do mesmo problema do risco engessamento de normas costumeiras que vão ser codificadas.

²²⁵ I.C.J. Reports (1997), p. 72.

²²⁶ Carvalho Ramos (2004, p. 49-52).

Ainda que, nesse contexto, se tenha dado preferência aos tratados, ante a celeridade exigida pelas condições da vida moderna, principalmente marcada pelo avanço da tecnologia, e estes tenham surtido efeitos negativos sobre as normas costumeiras incorporadas nas codificações, tem-se a manutenção do papel dos costumes, como assinalam Accioly e Casella (2012, p. 155):

[...] em razão da estrutura difusa e do funcionamento da sociedade internacional, como significativamente ilustra a expressa menção, no último parágrafo do preâmbulo da Convenção de Viena sobre direito dos tratados, de 1969, as ‘regras de direito internacional consuetudinário continuarão a reger as questões são reguladas pelas disposições da presente Convenção’.

A influência das organizações internacionais, por um lado, incrementou a positividade do Direito internacional, por outro lado gerou o problema do aumento das abstenções na ratificação dos tratados multilaterais assinados e é sobre estes que os costumes internacionais vão infringir, atribuindo-lhes a normatividade não alcançada²²⁷.

Amaral Júnior (2011a, p.36-37) destaca, no âmbito do direito internacional do meio ambiente, a proeminência das organizações internacionais como fonte de normas costumeiras, as quais passam a surgir em um curto lapso temporal e são particularmente importantes nessa seara por conta da existência de muitos tratados que ainda não estão em vigor, por conta da inaplicabilidade de alguns tratados a determinado Estado não membro, ou ainda, pelos problemas de interpretação deles decorrentes.

Além desse papel de legitimador de norma convencional não ratificada, os costumes internacionais sofrem outras mutações, as organizações internacionais oferecem atalhos à sua comprovação, seja pela oferta de estudos elaborados no bojo de seus órgãos, como se verifica no âmbito da CDI, como pela facilitação da observância das manifestações estatais em um foro multilateral de discussão. Alvarez (2006, p. 591) constata que “[...] pesquisas históricas das ações e das reações bilaterais de conjunto de estados por décadas [...]” são deixadas de lado, o que proporciona uma forma mais igualitária entre os Estados de comprovação da existência dessa norma, já que este encargo mostrava-se excessivamente pesado para os Estados menores e os de recente formação.

O impacto das organizações internacionais e suas manifestações sobre os costumes internacionais é observado pelo Juiz Tanaka da CIJ no caso do Sudeste da África do Sul. O Juiz afirma que no direito internacional tradicional a prática geral que conforma um costume é constituída pelo consenso dos Estados em atos individuais repetidos em um longo período de

²²⁷ Ver Simma e Paulus (1999).

tempo, mas há uma mudança, no cenário da conformação dos costumes internacionais, ante a participação dos Estados nas organizações internacionais, as quais se inserem num contexto moderno de técnicas de informação e comunicação, tornando mais facilitado e acelerado o estabelecimento do costume internacional.

Nas palavras de Tanaka²²⁸:

Resumidamente, o método de geração de legislação internacional usual está na fase de transformação de ser um processo individualista de ser um processo coletivista. Este fenômeno pode ser considerado a adaptação do processo criativo tradicional do direito internacional para a realidade do crescimento da comunidade internacional organizada. Estes podem ser caracterizados, considerada a partir do ponto de vista sociológico, como uma transição do tradicional costume de fazer a legislação internacional por tratado.

Observa-se, então uma substantiva alteração na forma tradicional de constatação do costume internacional e a existência de um órgão deliberativo, a Assembléia Geral da ONU, que reúne quase todos os Estados da sociedade internacional contemporânea, é fator que não pode ser ignorado nessa transformação, na medida em que se tem a partir de suas manifestações um forte indício de formação de uma *opinio juris* universal²²⁹.

As deliberações travadas no âmbito de órgãos internacionais para a aprovação de suas manifestações, como se dá na Assembléia Geral da ONU, conta com uma prática adotada nas organizações de utilização de modernas técnicas de comunicação e estabelece, previamente, consultas com os Estados, o que resulta numa evolução e renovação do Direito Internacional consuetudinário como um todo²³⁰.

Uma das causas dessa evolução é a aplicação do princípio da maioria nas deliberações das organizações internacionais, a qual representou para os Estados menores e de independência tardia uma forma de participação mais efetiva na elaboração das normas internacionais, principalmente no que tange aos costumes internacionais, antes forjados a partir da prática dos Estados fortes²³¹.

Outro fator que evidencia uma reformulação da formação das normas costumeiras internacionais é a consideração da capacidade da prática das próprias organizações internacionais na conformação de um costume, seja pela participação da sociedade

²²⁸ Ver ICJ Reports (1966, p. 294, tradução nossa). *In verbis*: “Briefly, the method of the generation of customary international law is in the stage of transformation from being an individualistic process to being a collectivistic process. This phenomenon can be said to be the adaptation of the traditional creative process of international law to the reality of the growth of the organized international community. It can be characterized, considered from the sociological viewpoint, as a transition from traditional custom-making to international legislation by treaty”.

²²⁹ Ver Charney (1993, p. 536-542).

²³⁰ Ver Trindade (2012a, p. 432).

²³¹ Ver Castañeda (1961, p. 46-48).

internacional como sujeito autônomo, como pela adoção de manifestações que, como defendido por alguns²³², assumem esse caráter de norma costumeira.

Trindade (2012b, p. 28) afirma que as resoluções de organismos internacionais podem refletir a prática dos Estados ou representar uma *opinio juris* de consenso generalizado, o que impõe o respeito às suas disposições até mesmo pelos Estados não-membros das organizações internacionais de que derivam. Afirma, também, a possibilidade dessas resoluções induzirem comportamento, o que contrariaria o tempo de formação de um costume internacional, que se dá anteriormente à sua formulação.

As considerações sobre as mudanças verificadas no campo dos costumes internacionais por conta da participação das organizações internacionais na sociedade internacional são diversificadas e, dentre elas, destacamos aquelas decorrentes da adoção de manifestações por esses novos sujeitos de direito internacional. Ainda que não concordemos com a consideração dessas manifestações dotadas de efeitos normativos como exemplos da expressão do costume internacional, não se pode negar a intrincada relação que é estabelecida entre elas e as normas costumeiras internacionais.

3.5 As organizações internacionais e os princípios gerais de direito e as decisões internacionais

Os princípios gerais de direito e as decisões judiciais internacionais são fontes previstas no rol do artigo 38 do Estatuto da CIJ, aqueles como fonte primária, ao lado dos tratados e dos costumes, e essas como fontes subsidiárias. Em ambos os casos verifica-se a superveniência de modificações ante a proliferação e a intensa atividade das organizações internacionais na sociedade internacional.

Estabelecidos pelo Estatuto da CIJ como fontes formais do Direito Internacional, os princípios são tidos para Accioly e Casella (2012, p. 176-179) como de difícil caracterização e de consideráveis variações, sendo originariamente incorporados no estatuto da Corte

²³² Como visto anteriormente no capítulo 2.3 referente à relação entre as manifestações e as fontes formais, há autores como Starke, Tanaka, Thirlway, Castañeda e Sybesma-Knol que defendem a consideração das manifestações jurídicas das organizações internacionais como expressão do costume internacional.

Permanente Internacional de Justiça a fim de afastar a possibilidade de rejeição de uma demanda pela ausência de normas jurídicas aplicáveis (*non liquet*), mas que acabam assumindo características de costume internacional, quando são aceitos pela *opinio iuris*.

Os princípios do direito internacional no contexto da sociedade internacional clássica, baseada na convivência exclusiva dos Estados, derivavam do reconhecimento e consequente respeito pelos Estados, o qual se punha como dever moral e não decorrente de uma obrigatoriedade jurídica²³³. No contexto da sociedade internacional contemporânea, onde fazem-se presentes e atuantes as organizações internacionais, mudam as formas de surgimento e de respeito dos princípios do Direito Internacional.

Uma nova forma de surgimento pode ser extraído dos exemplos dados anteriormente, na análise dos impactos das organizações internacionais sobre os tratados, da Declaração dos Princípios Jurídicos que regulam as Atividades dos Estados em Matéria de Exploração e Utilização do Espaço Extra-Atmosférico, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 13 de dezembro de 1963, por meio da resolução 1962 (XVIII) e do Tratado sobre Princípios Reguladores das Atividades dos Estados na Exploração e Uso do Espaço Cósmico, inclusive a Lua e demais Corpos Celestes, aprovado pela Assembleia Geral da ONU em 1966 com a Resolução 2222 (XXI) e aberto para assinatura em 1967, também são representativos de mudanças promovidas no campo dos princípios gerais de direito, na medida em que se têm a sua incorporação em manifestações escritas de uma organização internacional, as quais apresentam diferentes estatutos jurídicos internacionais.

A incorporação de princípios gerais de direito por manifestações de organizações internacionais é frequente e o exemplo primordial é a Assembleia Geral da ONU, a qual já aprovou várias declarações de princípios, como exemplos mais recentes: a resolução 60/147 de 16 de dezembro de 2005 sobre os Princípios e Diretrizes Básicos sobre o Direito ao Recurso e Reparação para Vítimas de Graves Violações do Direito Internacional dos Direitos Humanos e Violações Graves do Direito Internacional Humanitário, a resolução S 20/3 de 10 de junho de 1998 sobre a Declaração sobre os Princípios Orientadores da Redução da Demanda de Drogas, a resolução 53/101 de 08 de dezembro de 1998 sobre os Princípios e Diretrizes para as Negociações Internacionais etc.

A enunciação de enunciados principiológicos gerais é um dos efeitos jurídicos verificados por Trindade (2002, p. 65-66) na atuação dos organismos internacionais por meio

²³³ Beviláqua (1910, p. 10).

de suas manifestações. O autor observa, porém, que a reiteração dessas manifestações pode induzir a formação de uma *opinio iuris* e a consequente formação de um costume internacional. Um dos exemplos dados de costume internacional comprovado pela adoção de reiteradas manifestações de organizações internacionais é o da condenação do regime discriminatório do *apartheid*²³⁴.

Assim como em ordenamentos jurídicos nacionais, a constatação dos princípios gerais de direito é feita, em grande medida, no âmbito das decisões dos tribunais, os quais, em âmbito internacional, trabalham ao lado de outros mecanismos de julgamento. Os tribunais internacionais e os outros mecanismos judicantes são multiplicados com as organizações internacionais no século XX, o que renova a importância dessas duas fontes do direito internacional.

A contextualização dessa multiplicação de mecanismos institucionalizados de soluções de controvérsias é feita por Shany (2005, p. 1-5) que identifica três fenômenos concorrentes na década de 90: a intensificação da interdependência internacional, uma maior aceitação pelos Estados pelas jurisdições obrigatórias e a multiplicação de cortes e tribunais internacionais decorrentes da institucionalização dos mecanismos de solução de controvérsias.

As causas apontadas pelo autor para a verificação desses fenômenos são múltiplas: o aumento da densidade, o número e a complexidade das normas internacionais, o qual exigiu uma sofisticação dos mecanismos de solução de controvérsias; um maior comprometimento com o direito internacional nas relações internacionais; a flexibilização das tensões internacionais, as quais propiciam a aceitação da adjudicação dos conflitos; as experiências positivas de algumas cortes como a Corte Europeia de Direitos Humanos e o Tribunal de Justiça da União Europeia; e a inadequação dos tribunais existentes face às novas disputas que demandaram uma maior especialização²³⁵.

A contextualização feita pelo autor se desenvolve em paralelo à proliferação das organizações internacionais no Século XX, observando-se, então, que não se tratam de fenômenos isolados, na medida em que se verifica a constituição de tribunais internacionais como organizações autônomas²³⁶, a constituição de órgãos dentro das próprias organizações

²³⁴ Tema tratado anteriormente no capítulo 2.1. sobre o crescimento da força legiferante própria das organizações internacionais.

²³⁵ Shany (2005, p. 8-9).

²³⁶ São exemplos: a Corte Permanente de Arbitragem (estabelecida pela Convenção para Solução Pacífica dos Conflitos Internacionais de 1899, posteriormente revisada na segunda Conferência de Paz de Haia de 1907), o Tribunal Penal Internacional (constituído em 17 de julho de 1998 com a aprovação do seu Estatuto, no âmbito da Conferência de Roma).

internacionais²³⁷ ou, ainda, a constituição de instituições judiciais autônomas, mas patrocinadas por uma organização internacional²³⁸.

O incremento desses órgãos implica o acréscimo do exercício de uma atividade de interpretação imparcial das normas de direito internacional, na medida em que derivam da atuação de profissionais que não ficam adstritos às normas convencionais internacionais e que debruçam-se sobre construções jurídicas próprias baseadas em princípios gerais do direito, o que contribui para o esclarecimento do conteúdo do direito internacional²³⁹.

No que tange às funções de elaborador, de intérprete e de aplicador da norma, essas deixam de ser claramente diferenciadas em muitos desses mecanismos, sendo, por vezes, aplicadas simultaneamente por alguns órgãos dessas organizações. Por exemplo, a Organização Mundial do Comércio que nas suas funções de aplicadora do Direito não resolve apenas um conflito, mas clarifica e amplia as obrigações para todos os seus membros²⁴⁰.

No campo do direito internacional dos direitos humanos foram criados diversos mecanismos competentes pela aferição do cumprimento de suas normas, dentre os quais destacam-se os mecanismos coletivos, patrocinados por organizações internacionais, em especial, pela ONU. Carvalho Ramos (2012b, p. 71-72) constata três funções principais exercidas por esses mecanismos, a função de verificação, a de correção e a de interpretação. Estes mecanismos verificam a conformidade da conduta estatal com a previsão normativa internacional, buscam estabelecer uma correção da conduta estatal violadora e interpretam a norma protetiva para estabelecer seu correto alcance e sentido.

Cada uma dessas funções é exercida pelos diferentes tipos de mecanismos internacionais, e a última, que mais interessa no campo normativo, é exercida pelos mecanismos judiciais e não judiciais. Essa função ganha a denominação de função criativa, que revela-se importante na implementação de normas de conteúdo amplo como as dos direitos humanos, mas que é exercida por órgãos internacionais destituídos da competência de adoção de normas de conduta para os Estados.

²³⁷ São exemplos: a CIJ (órgão jurisdicional da Organização das Nações Unidas, criada em junho de 1945 com base no artigo 92 da Carta das Nações Unidas), Tribunal de Justiça da União Européia (originalmente criado como órgão da Comunidade Européia do Carvão e do Aço em 1953).

²³⁸ São exemplos: a Corte Interamericana de Direitos Humanos (instituída pela Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, perfaz órgão judicial autônomo vinculado à Organização dos Estados Americanos), a Corte Européia de Direitos Humanos (instituída pela Convenção Européia de Direitos Humanos de 1950, perfaz órgão judicial do Conselho da Europa).

²³⁹ Ver Carvalho Ramos (2008, p.375).

²⁴⁰ Ver Alvarez (2005, p. 600).

A despeito da crítica, Carvalho Ramos (2012b, p. 71-72) destaca que a implementação da decisão tomada após o exercício dessa interpretação é, por vezes, justificada ante o consenso obtido pela atuação dos membros do organismo, os quais atuam com imparcialidade e independência. Tal atuação exerce importante papel preventivo de condutas estatais lesivas e de consolidação das normas prescritivas de direitos fundamentais.

Mais uma vez as manifestações das organizações internacionais apresentam interação próxima com uma das fontes formais do direito internacional, os princípios gerais de direito, os quais são, em alguns casos, incorporados como seu objeto. Interação que também surte efeitos nas decisões internacionais, fontes subsidiárias do ordenamento jurídico internacional que derivam de um novo complexo de mecanismos especializados formados nas organizações internacionais e que assumem, inclusive, um papel normativo criativo ante a interpretação de normas de conteúdo aberto.

4 IMPACTOS NACIONAIS: O CASO BRASILEIRO

4.1 Introdução

Para além dessa análise teórica que perpassa pela construção histórica e doutrinária do tema, tem-se a sua concretização no contexto dos destinatários dessas manifestações das organizações internacionais, sejam os Estados ou outros sujeitos de direito internacional, e a sua postura de observância ou não dos ditames estabelecidos.

No presente estudo, mais interessa o contexto nacional brasileiro. Assim como outras centenas de Estados intensamente imersos no contexto internacional, o Brasil se depara com as manifestações dessa natureza e, de uma forma ou de outra, precisa responder a elas.

Um primeiro passo nessa análise é a observação das mudanças de entendimento verificadas nos posicionamentos assumidos pelas autoridades brasileiras, as quais revelam a prática internacional estatal. Adiante, são vistos alguns exemplos nacionais de incorporação de manifestações provenientes de organizações internacionais, seja pelos poderes executivo e legislativo, conjuntamente, no exercício de suas competências normativas, ou pelo poder judiciário, a partir de sua interpretação casuística.

4.2 Prática brasileira do direito internacional público²⁴¹

O desenvolvimento da sociedade internacional, que é caracterizado pelo surgimento de novos sujeitos, não afasta, porém, o protagonismo dos Estados no Direito Internacional. Nesse sentido, Trindade (2012b, p. 23) destaca que a prática dos Estados ainda perfaz importante fator de estudo do Direito Internacional contemporâneo.

²⁴¹ Capítulo baseado nos Repertórios da prática brasileira do direito internacional público editados pela Fundação Alexandre Gusmão (FUNAG) e organizados por Antônio Augusto Cançado Trindade.

No intuito de verificar a inserção do Brasil nesse contexto, busca-se, então, a verificação do repertório de prática internacional brasileira mais recente para identificar os atos que fazem referência às organizações internacionais e aos impactos decorrentes delas no âmbito da teoria das Fontes do Direito Internacional.

O primeiro tema identificado é o da interpretação dada aos poderes das organizações internacionais e, em relação a este, destaca-se o discurso do Ministro Mário Gibson Barboza sobre a ONU, o qual foi proferido em sessão comemorativa conjunta das Comissões de Relações Exteriores do Senado e da Câmara dos Deputados em 24 de junho de 1971.

O Ministro afirma haver uma limitação na atuação das Nações Unidas derivada do seu próprio tratado constitutivo e que deste não é extraída a permissão para a adoção de normas obrigatórias pela organização aos Estados membros, que são soberanos e só se obrigam por meio de sua própria vontade. Afirma-se que as votações travadas no âmbito das Nações Unidas podem ter por condão apenas a adoção de normas que vão ser aceitas ou não pelos Estados²⁴².

Posicionamento que faz oposição à aplicação da “doutrina dos poderes implícitos”²⁴³ no âmbito da atuação das organizações internacionais, na medida em que afirma o voluntarismo como fundamento básico das normas de Direito Internacional. No mesmo sentido pode-se verificar a intervenção do Representante do Brasil, Alves Barboza, em sessão plenária da Assembléia Geral da OEA de 1970, sobre a Questão da Reforma da Carta da OEA, em 26 de junho de 1970, na qual vai-se além da afirmação de um voluntarismo do Direito Internacional, afirma-se que as organizações internacionais são uma soma de vontades políticas dos Estados²⁴⁴.

Já na exposição feita pelo Ministro San Tiago Dantas em cadeia nacional de rádio e televisão, sobre as medidas adotadas na VIII Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores da OEA, em 5 de fevereiro de 1962, a qual trata da interpretação dos dispositivos presentes nos tratados constitutivos das organizações internacionais, afirma-se a prevalência

²⁴² Trindade (2012b, p.300): “[...] As Nações Unidas não poderiam impor mais do que aquilo que é previsto na Carta. É norma básica do Direito Internacional que os Estados, soberanos que são, só por sua vontade se obrigam. Tal princípio é fundamental e constitui garantia permanente da defesa de seus interesses. O que pretendemos não é que a ONU dite normas obrigatórias que a maioria imponha à minoria. O que desejamos é que das discussões livres na ONU, dos debates francos e esclarecedores, resultem normas que todos os Estados possam aceitar livremente”.

²⁴³ Já tratada na nota de rodapé nº 36.

²⁴⁴ Ver Trindade (2012b, p.300): “[...] Bem conhecemos as naturais limitações de uma organização internacional. Ela não é senão, na melhor das hipóteses, a soma das vontades políticas dos Estados que a compõem, com indeclináveis concessões mútuas, a fim de que se chegue a um resultado aceitável para todos. [...]”.

da soberania nacional sobre as matérias não previstas pelos tratados, o que implica na negação a interpretações ampliativas do conteúdo dos Tratados²⁴⁵.

A questão das interpretações ampliativas sobre os dispositivos dos tratados constitutivos também é tratada na intervenção do Representante do Brasil, Zappa, na Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos da Assembléia Geral da OEA de 1970, sobre a Questão da Delimitação de Competências dos Órgãos da OEA, em 2 de julho de 1970. Nesta há o reconhecimento excepcional ao principal órgão da OEA do exercício de função não prevista no tratado constitutivo, mas coloca em dúvida a sua base jurídica²⁴⁶.

Da mesma forma que afirma-se a impossibilidade de interpretações ampliativas do conteúdo dos tratados constitutivos, denega-se a possibilidade de uma organização adotar medidas não previstas no tratado contra os Estados que violem seus princípios, como se vê na justificação de voto do Brasil, proferida pelo Ministro San Tiago Dantas na VIII Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores da OEA (Punta del Este), sobre a Questão das Medidas Adotadas contra Cuba, em janeiro de 1962²⁴⁷.

Outra temática presente nessas manifestações unilaterais brasileiras tange a criação de direitos por meio das manifestações das organizações internacionais. A declaração do Representante do Brasil na 37ª Sessão da Comissão de Direitos Humanos da ONU, em Genebra, em fevereiro de 1981, aponta para o reconhecimento de uma participação da Assembléia Geral da ONU, com a aprovação de resoluções como aquela que aprova a

²⁴⁵ Trindade (2012b, p. 305): “[...] E o que o Direito Internacional nos ensina é que quando um organismo internacional não prevê, com uma norma própria, o modo de eliminação de um dos seus membros, a maneira de alcançar esse resultado é a reforma da Carta. [...] Trata-se de uma organização internacional, cujos princípios estatutários não podem ser interpretados ampliativamente, pois tudo que não esteja aqui pactuado está reservado pela soberania dos Estados membros. O caminho portanto estava indicado, era o art. 111 da Carta, que prevê a sua reforma. [...]”.

²⁴⁶ Ibidem, p. 308: “[...] O Conselho Permanente, somente um dos três Conselhos da Organização, não poderia ser o receptáculo de candidaturas a esta condição de observador. Mas eu me permitiria recordar que ainda quando expressamente nada figure na Carta que autorize o Conselho a desempenhar tal papel, já em distintas oportunidades temos reconhecido que sua condição de Conselho Permanente único lhe atribui um papel muito especial na estrutura da Organização. E assim com boa vontade, ou com espírito de compreensão, ou com tolerância, muitas vezes nos esquecemos de que falta a base expressa, uma base legal expressa na Carta, e lhe outorgamos responsabilidades que poderíamos duvidar tenham base. [...]”.

²⁴⁷ Ibidem, p.310: “A Delegação do Brasil adere aos argumentos de ordem jurídica [...]. Não é esta uma Organização em que a qualidade de membro seja independente de uma certa identidade de propósitos que orienta, por conseguinte, o sentido geral da vida dessa Organização. Daí, entretanto, a supor que a infidelidade de um Estado a um desses princípios, precisamente a um dos principais, possa dar lugar a uma medida que não é prevista em qualquer norma do sistema interamericano vai, a nosso ver, uma grande distância. Na verdade, como aqui foi salientado com toda clareza, em Direito Internacional Público não nos podemos permitir essas aplicações ampliativas, que consistem em supor que são permitidos determinados atos, apenas porque a eles não se faz alusão no instrumento. O que não está precisamente definido no instrumento, o que os Estados que o assinaram não constituíram como uma limitação de sua própria autonomia, não pode de maneira alguma, ser extraído por via de qualquer interpretação. [...]”.

Declaração Universal dos Direitos Humanos, na fundamentação do direito ao desenvolvimento, cuja existência legal derivaria da própria Carta das Nações Unidas²⁴⁸.

Além da construção do fundamento de um direito, as manifestações também são utilizadas para a adoção de uma postura internacional de condenação de uma política nacional discriminatória denominada de *apartheid*. A declaração do representante do Brasil na 37ª Sessão da Comissão de Direitos Humanos da ONU, em Genebra, em 13 de fevereiro de 1981 afirma a necessidade de cooperação dos Estados membros da ONU na condução da abolição da política do *apartheid*, a qual se dá também pelo cumprimento das resoluções adotadas pelo Conselho de Segurança e pela Assembléia Geral²⁴⁹.

Ainda sobre a temática do *apartheid*, tem-se o discurso pronunciado pelo Delegado do Brasil, Embaixador Araújo Castro, perante a Comissão Política Especial da XXV Assembléia Geral das Nações Unidas, em 8 de outubro de 1970, do qual extrai-se a sua condenação ante a violação do direito à autodeterminação dos povos e o cometimento de crime contra a humanidade em face da população segregada. Posicionamento que justifica a afirmação de um comprometimento do Estado com a efetivação dos termos estabelecidos na Resolução 282 (1970) aprovada pelo Conselho de Segurança, a qual buscou a proibição da veda de armas e equipamentos militares para a África do Sul²⁵⁰.

²⁴⁸ Trindade (2012b, p. 322): “O direito ao desenvolvimento tem sido reconhecido em uma série de documentos aprovados pelas Nações Unidas nos últimos anos. E o debate acadêmico se este direito atingiu ou não o status de direito positivo parece já ter se exaurido. Na verdade, a existência legal do direito ao desenvolvimento deriva da própria Carta das Nações Unidas que cria para os Estados-Membros uma obrigação positiva de promover a cooperação internacional. A Declaração Universal dos Direitos Humanos e uma série de resoluções adotadas pelas Nações Unidas desenvolveram ainda mais o crescente reconhecimento desse direito. A Declaração e o Programa de Ação sobre o Estabelecimento da Nova Ordem Econômica Internacional, a Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados e as Resoluções 32/130 e 34/46 constituem o fundamento em que se estabeleceu o direito ao desenvolvimento

[...] O direito ao desenvolvimento é a própria síntese de um amplo grupo de direitos humanos, e o estabelecimento da nova ordem econômica internacional baseada na justiça e igualdade é um elemento essencial para a promoção efetiva dos direitos humanos e liberdades fundamentais. [...]

[...] Minha Delegação apóia [...] a afirmação de que o direito ao desenvolvimento é uma consequência natural do direito à autodeterminação. [...]”.

²⁴⁹ Ibidem, p.323: “[...] Nas atuais circunstâncias, cabe a todos os Estados-Membros da ONU reconhecerem suas obrigações de acordo com a Carta das Nações Unidas e se concentrarem no processo conducente à abolição do *apartheid*. [...] Muita cooperação é necessária e meu país [...] aderiu ao esforço comum das Nações Unidas, e cumpriu as resoluções adotadas no Conselho de Segurança e Assembléia Geral. [...]”.

²⁵⁰ Ibidem, p.323: “[...] Do ponto de vista político, a persistência do *apartheid*, que impede completamente a minoria não branca de expressar sua vontade, é um golpe contra o direito inalienável de todos os povos à autodeterminação, que o Brasil sempre sustentou e afirmou. A população africana e outros segmentos da maioria não branca devem participar, livremente, da vida política de seus países, sob condições de completa e efetiva igualdade de direitos. Um aspecto particularmente triste da segregação é o confinamento da população africana (que compreende 68% da população total da África do Sul), em “reservas”, formadas por trechos esparsos de terra, cuja área eventualmente totalizará 13% da superfície do país. Atualmente, cerca de 5.100.000 pessoas, ou seja, quase 40 por cento da população africana, vive nessas “reservas”, fora das quais os africanos são privados de todos os direitos ou garantias. [...]”.

Ante a exposição desses posicionamentos externados por representantes do Poder Executivo brasileiro, fica evidente o alinhamento contrário do Brasil ao reconhecimento de novas obrigações derivadas de manifestações normativas das organizações internacionais, na medida em que se rechaça as derivações da doutrina dos poderes implícitos e das interpretações ampliativas promovidas pela organização sobre a sua própria competência. Apenas no caso da resolução do Conselho de Segurança que determinou um embargo comercial bélico em face da África do Sul, em decorrência da condenação da política do *apartheid*, o Brasil pronunciou-se no sentido de acatar a obrigação imposta por aquela manifestação.

Embora não sejam tão recentes as manifestações, o posicionamento restritivo em face da atuação de organismos internacionais foi verificado recentemente na manifestação oficial brasileira proferida em 01 de novembro de 2012 sobre a reforma do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Ainda que tenha-se afirmado nas considerações introdutórias o apoio brasileiro ao fortalecimento do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, as propostas de alterações endossadas pelo governo delineiam um pleito de enfraquecimento da Comissão Interamericano de Direitos Humanos, para a qual, por exemplo, seriam impostos critérios e parâmetros detalhados para a concessão das medidas cautelares, os quais passam a ser obrigatórios na fundamentação da decisão da Comissão pela concessão ou manutenção das medidas protetivas urgentes.

[...] Esses e muitos outros fatos frios e desapaixonados não podem ser ignorados, pois configuram a violação integral dos direitos e aspirações da população não branca da África do Sul, o que constitui um crime contra a humanidade. [...].

[...] A adoção, em 23 de julho de 1970, da Resolução 282 (1970) pelo Conselho de Segurança representa um marco importante no encaminhamento da questão do conflito racial na África do Sul, resultante da política de *apartheid*, e do reforço da proibição de venda de armas e equipamentos militares para aquele país. Na realidade, esta decisão do Conselho de Segurança reconhece a importância dos trabalhos do Comitê Especial em relação à violação do embargo de armas. Reafirmo aqui que o Governo brasileiro confere a maior importância à Resolução 282 (1970); que o Brasil a cumprirá integralmente; e que medidas internas adequadas foram tomadas pelo Governo brasileiro com o fim de assegurar a execução desta decisão do Conselho de Segurança da ONU. A delegação brasileira tomou nota do sentimento do Comitê Especial em favor da realização de estudos a respeito das relações comerciais entre a África do Sul e o resto da África, entre África do Sul e América Latina, e entre a África do Sul e a Ásia. Entendemos que esses estudos devem ser apresentados de maneira integrada num só documento e com um formato que permita facilmente não apenas um exame comparativo das relações comerciais entre a África do Sul e os diferentes países em desenvolvimento, mas também desse intercâmbio com os níveis de comércio entre a África do Sul e seus principais parceiros comerciais. Minha delegação desejaria associar-se à recomendação do Comitê Especial de que o Secretário-Geral continue a promover uma disseminação ampla das informações sobre o *apartheid*. Partilhamos a opinião do Comitê Especial de que é altamente desejável que tais publicações apareçam em tantos idiomas quanto possível. Aceitamos também a sugestão de que se solicite à UNESCO que atualize o Relatório sobre *Apartheid*, seus efeitos na educação, ciência, cultura e informação, e que amplie seu escopo para compreender os efeitos das leis raciais aplicadas em Namíbia e na Rodésia do Sul. Estes são os comentários e observações que a delegação do Brasil desejava fazer. O espírito e o sentido de nossa posição são claros e límpidos. O Brasil repudia frontalmente a política do *apartheid*, em todas as suas formas e manifestações. Assim fazendo, estamos sendo fiéis não só às nossas tradições, como a nossa história e a nós mesmos”.

Este posicionamento contrário ao reconhecimento dessas fontes jurídicas internacionais extraconvencionais, porém, como se verá a seguir, não reflete a prática brasileira como um todo, exercida não só pelo Poder Executivo, mas também pelos Poderes Legislativo e Judiciário, de "incorporação" de determinadas manifestações normativas de organizações internacionais.

4.3 Manifestações de organizações internacionais no Brasil

Além da verificação dos impactos das organizações internacionais e de suas manifestações nos posicionamentos unilaterais nacionais em foros internacionais, que vão conformar uma prática estatal tendente a formação do Direito Internacional, faz-se importante a análise de exemplos concretos de enfrentamento dessas manifestações pelos órgãos responsáveis pela construção do ordenamento jurídico brasileiro.

Aproveita-se dos cortes metodológicos estabelecidos nas classificações expostas nos capítulos 1.6 e 1.8, os quais tratam, respectivamente, sobre as classificações e a atividade das organizações internacionais, para a análise de alguns tipos de manifestações dotadas de efeitos normativos na realidade brasileira.

Dentro da classificação das organizações internacionais, opta-se pela consideração daquelas de caráter universal, as quais, podem, em tese, afetar toda a sociedade internacional. A primeira selecionada é a ONU, organização de caráter geral, cuja competência normativa pode ser estudada por meio de seus dois principais órgãos, já anunciados, a Assembléia Geral e o Conselho de Segurança. Ainda no âmbito das organizações de caráter universal, destacamos a existência e o papel desempenhado por duas organizações internacionais especializadas, a OACI e a OMS.

4.3.1 Assembleia Geral e Conselho de Segurança da ONU

O Conselho de Segurança e a Assembléia Geral, como já visto anteriormente, são os órgãos de grande importância dentro da ONU, os quais permitem aos membros da organização, que são quase todos os Estados existentes, um grande foro de discussões e decisões. Ocorre que, como se observou, há significâncias variáveis nas manifestações produto da atividade desses órgãos, o que leva a necessidade de uma análise casuística dentro da prática estatal brasileira para a observância dos efeitos jurídicos concretos.

Um primeiro exemplo interessante presente na prática brasileira foi a eficácia dada nacionalmente às medidas estabelecidas contra a política do *apartheid*, como visto anteriormente, derivada da construção de uma normativa internacional pela Assembléia Geral de condenação de políticas discriminatórias e sancionada por determinações do Conselho de Segurança. Ainda que a sua consolidação como norma internacional possa ser considerada como exemplo de costume internacional²⁵¹, a origem de sua consolidação se dá por meio dessas manifestações.

A concretização dessas sanções na jurisdição brasileira se deu, por entre outros atos²⁵², pelo Decreto presidencial nº 91.524 de 09 de agosto de 1985, editado pelo então presidente José Sarney, o qual estabeleceu “restrições com o relacionamento com a República da África do Sul”, restringindo todos os contatos esportivos, culturais e artísticos com aquele país, nos termos das resoluções emitidas pelo Conselho de Segurança e da Assembléia Geral da ONU.

Outro exemplo de regime discriminatório sancionado economicamente pelo Conselho de Segurança (resolução 232 de 1966), incorporado no Brasil é pelo Decreto nº 60.172 de 1 de fevereiro de 1967, é o do Estado da Rodésia do Sul. A aplicabilidade dada, inclusive, alcançou efeito retroativo, já que aplicável até mesmo aos contratos celebrados e licenças concedidas antes da adoção da resolução.

Além desses exemplos de incorporação no ordenamento jurídico brasileiro, há exemplos dos efeitos normativos de manifestações das organizações internacionais pelo estabelecimento de dois institutos, o das missões de observação e das forças de paz internacionais. Estas são especialmente adotadas pela ONU, mas não há na Carta de São Francisco a previsão de tais mecanismos, o que justifica o efeito inovador das manifestações

²⁵¹ Ver Trindade (2002, p. 65-66).

²⁵² Trindade (2002, p. 560), a partir da análise dos arquivos Divisão das Nações Unidas (DNU) e da Divisão da África-II (DAF-II) do Itamaraty, a ele disponibilizados para a elaboração do Parecer CJ/04 de 30 de setembro de 1985, observa que, no Governo brasileiro, foram adotadas diretrizes de condenação do regime político discriminatório denominado por *apartheid*, anteriormente à edição do decreto.

que as aprovam. Caráter normativo que não é rechaçado pelo Brasil, já que há muitos exemplos no âmbito do Conselho de Segurança da sua participação na aprovação dessas resoluções que instituem esses mecanismos e, também, na efetiva constituição dessas missões e forças de paz²⁵³.

Um exemplo clássico de manifestação da Assembleia Geral, que assume efeito normativo incontestável, ainda que pelo seu reconhecimento como expressão de costume internacional, é a Resolução 217 A (III) de 1948 que aprovou a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Os seus efeitos no Brasil vão além do seu respeito como *soft law* de Direito Internacional, serviu de base jurídica, juntamente com disposições genéricas da Carta da ONU sobre o respeito aos direitos humanos, para o estabelecimento de mecanismos universais especiais de apuração das violações de direitos humanos extraconvencionais, não previstos na Carta da ONU, mas instituídos por manifestações de outro órgão da ONU, o Conselho Econômico e Social²⁵⁴. Mecanismos, aos quais, o Brasil se submete.

O Conselho Econômico e Social aprovou em 1967 a Resolução 1235 que criou um procedimento especial de apuração de violações de direitos humanos a ser desempenhado pela Comissão de Direitos Humanos da ONU, que foi substituída pelo Conselho de Direitos Humanos (criado em 2006 pela Resolução 60/51 da Assembleia Geral da ONU). O procedimento foi concebido inicialmente para apuração das violações decorrentes da situação específica dos regimes políticos discriminatórios raciais, mas teve sua extensão aceita pelos Estados em 1976 e passou a apurar situações de ofensa maciça e sistemática de direitos humanos e propor medidas para sua contenção por meio de averiguações unipessoais ou coletivas, sendo frequente a participação de relatores especiais que realizam visitas *in loco* nos Estados, mediante sua anuência²⁵⁵.

O Brasil fez convite permanente para os relatores especiais, sendo frequentemente objeto de análise por esses especialistas²⁵⁶. O mais recente Relatório publicado foi o do Relator Especial sobre o direito à alimentação, Olivier De Schutter, que esteve em missão no Brasil entre 12 e 18 de Outubro de 2009.

Outro tipo de manifestação que pode ter um efeito normativo interno a ser considerado e analisado é aquela expedida pelo Conselho de Segurança para determinar

²⁵³ Ver Fontoura (1999, p. 209-273).

²⁵⁴ Carvalho Ramos (2012b, p. 100-104).

²⁵⁵ Ibidem, p. 110-112.

²⁵⁶ Até hoje, desde 1995, foram feitas 15 visitas por relatores especiais. Ver: UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS - Human Rights Bodies - Special Procedures - Country visits A-E.

sanções a indivíduos, Resolução 1333 (2000). Embora não tenha como objetivo estabelecer uma obrigação de conduta, a resolução do Conselho de Segurança gerou no Brasil um tratamento normativo direto por meio do Decreto Presidencial nº 3.755 de 2001, o qual permite a aplicação de sanções restritivas de direitos individuais, como o congelamento de haveres e a quebra do sigilo bancário, independente de ordens judiciais²⁵⁷.

Ainda que remediável a situação interna para um determinado indivíduo vítima dessas sanções, a discrepância que seria gerada entre a aplicação pelo Poder Executivo e aquela dada Poder Legislativo pode ensejar, não só a insegurança jurídica interna, como reflexos jurídicos internacionais.

A partir desses exemplos, já pode-se verificar a falta de coerência entre o discurso restritivo do governo brasileiro em relação ao exercício pelas organizações internacionais de competências normativas e o tratamento jurídico interno dado às manifestações elaboradas pela Assembleia Geral e pelo Conselho de Segurança da ONU. Chega-se, até, a gerar um possível problema interno de violação de direitos individuais por conta da aplicação irrestrita de uma dessas manifestações.

4.3.2 Organização da Aviação Civil Internacional

A OACI, como visto anteriormente, por meio do seu Conselho produz tipos normativos, conhecidos como SARPs, os quais apresentam natureza jurídica peculiar e grande importância na regulamentação da aviação civil internacional. O Brasil, Estado parte da Organização, está vinculado a estes e os internaliza no ordenamento jurídico nacional de forma diferenciada, a qual merece atenção e reflexão.

A Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), por meio da Instrução Normativa (IN) nº 16 de 18 de dezembro de 2008²⁵⁸, regulamentou os procedimentos de “tratamento e trâmite da documentação concernente à Organização da Aviação Civil” no âmbito da Agência. Nos termos da Instrução Normativa, o tratamento da documentação proveniente da

²⁵⁷ Carvalho Ramos (2012b, p. 141-142).

²⁵⁸ Ver BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. Instrução Normativa nº 16 de 18 de dezembro de 2008.

OACI é feito pela delegação permanente do Brasil²⁵⁹, na qual faz-se presente, junto à sua chefia, um assessor de transporte aéreo internacional (indicado pela Diretoria da ANAC), o qual deve encaminhar à Superintendência de Relações Internacionais (SRI) da ANAC, a documentação que envolve a competência da Agência²⁶⁰.

A SRI da ANAC classifica os documentos em duas categorias, informativos e consultivos. Os informativos têm por objetivo a divulgação de orientação relativa à aviação civil, a publicidade das atividades da OACI e a veiculação de convite ou solicitação de participação nas atividades da OACI. Já os consultivos referem-se aos anexos à Convenção de Chicago e aos seus complementos, podendo ser eles propostas de emendas ou adoção de emenda²⁶¹.

Após a distribuição dos documentos consultivos aos responsáveis da área, verifica-se a emissão de parecer e a consolidação de uma resposta final que é encaminhada para a SRI, que, por sua vez encaminha para a Delegação Permanente. Nesta resposta final deve constar: a data de integração na legislação brasileira, se aprovada a emenda; as diferenças entre a emenda da OACI e aquela adotada nacionalmente, ante a desaprovação total ou parcial do seu texto; bem como a data de entrada em vigor. Destaca-se, porém a competência do SRI para o preenchimento de formulário de notificação das diferenças verificadas entre as normas implementadas no País e as SARPs aprovadas²⁶².

Essa prática coaduna-se com a ação estratégica de promoção da permanente atualização e aperfeiçoamento da legislação sobre a aviação civil por meio da incorporação das normas e práticas recomendadas da OACI, trazida pela Política Nacional de Aviação Civil (PNAC) aprovada pelo Decreto nº 6.780 de 18 de fevereiro de 2009.

A PNAC traz, ainda, a afirmação da garantia da realização das auditorias externas periódicas programadas pela OACI, as quais foram implementadas pelo “Programa de Auditorias Universais de Supervisão da Segurança Operacional Universal” estabelecido pela OACI em 1999²⁶³.

Observa-se, no entanto, que o Brasil, assim como outros Estados membros da Organização, concedeu autorização restritiva ao sistema para a divulgação das informações relevantes sobre as auditorias realizadas em atendimento ao Programa de Auditorias.

²⁵⁹ Criada pelo Decreto nº 6.055 de 06 de março de 2007.

²⁶⁰ Ver artigos 1, 2 e 3 da IN nº 16 de 16/12/2008.

²⁶¹ Ver artigos 7, 8 e 10 da IN nº 16 de 16/12/2008.

²⁶² Ver artigos 14, 15, 16, 17 e 18 da IN nº 16 de 16/12/2008.

²⁶³ Programa já tratado no capítulo 3.2.2 sobre a Organização da Aviação Civil Internacional.

Em decorrência dessa postura, apenas estão disponíveis²⁶⁴ um resumo das auditorias e um gráfico dos elementos críticos verificados. No que tange às SARP, extrai-se do resumo apresentado a partir do resultado das auditorias realizadas de 1999 a 2004 que estaria sendo feita a verificação das diferenças entre estas e as regulamentações nacionais, mas não teria sido estabelecido procedimento formal para o cumprimento de tal tarefa.

Outra informação que pode ser obtida desse resumo é que essas diferenças não foram incluídas na Publicação de Informação Aeronáutica (AIP) e que o Departamento de Aviação Civil (DAC) brasileiro teria iniciado a implementação de um sistema de supervisão da segurança por meio da criação de uma equipe de inspetores de operações básicas, nos termos do Anexo 6 da Convenção e normativa da Organização (OACI Doc. 8335).

Extrai-se dessa regulamentação administrativa da ANAC, autarquia especial vinculada à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, caracterizada pela ausência de subordinação hierárquica, que esse tipo normativo internacional desenvolvido é internalizado e aplicado em território nacional diretamente pela via administrativa especializada do Poder Executivo, o que não se verifica, por exemplo, na incorporação de tratados.

Como já visto anteriormente, não há na Convenção de Chicago disposição que determine o modo de incorporação de seus anexos e emendas aos anexos aprovados pelo Conselho nos Estados partes. A disposição presente no artigo 90 determina, apenas, que a entrada em vigor destes é compulsória após o transcurso do prazo, que a princípio é de três meses, a não ser que haja a sua desaprovação pela maioria dos Estados partes.

A Constituição brasileira de 1988 também não faz menção à forma de tratamento desses tipos normativos derivados de organizações internacionais. As únicas menções genéricas de atos internacionais são feitas nos artigos 49, inciso "I" e 84, inciso VIII, os quais, respectivamente, estabelecem a competência exclusiva do Congresso Nacional de decisão final sobre tratados, acordos ou atos internacionais e a competência da Presidência da República na sua celebração. Portanto, a atuação nacional revela a postura do Brasil em face dessas manifestações internacionais.

A partir do rápido estudo feito, observa-se a criação de um diálogo direto pela via administrativa governamental entre as normativas internacionais derivadas da atividade da OACI e a ordenamento jurídico brasileiro. Ainda que traga, inicialmente, efeitos positivos de

²⁶⁴ Ver INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION (1999 a 2004).

cumprimento dessas manifestações técnicas que, como já observado no capítulo 3.2.2, apresentam conteúdo normativo relevante, a postura assumida revela que não se dá o enfrentamento destas como fontes jurídicas de direito internacional que precisam ter um tratamento juridicamente uniforme para a manutenção da segurança jurídica.

No mais, observa-se, ainda, que o posicionamento brasileiro frente ao mecanismo internacional próprio criado para o acompanhamento da implementação dessas normas internacionais é de restrição, não permitindo-se uma análise mais detida pelo jurisdicionado que é o maior interessado pela aplicação de normas que visam a garantia da segurança dos indivíduos.

4.3.3 Organização Mundial da Saúde

A importância da inclusão da atividade da OMS no presente estudo pode ser extraída do posicionamento de Soares (2000, p. 64-65) de inserir a OMS num contexto do século XX de proliferação de entidades internacionais, as quais não servem apenas como foros de negociações, mas que, no que concerne às organizações internacionais intergovernamentais, assumem “[...] poderes de expedir atos normativos internacionais, com uma tipologia variada de força normativa nas relações interestatais e nas ordens jurídicas internas [...]”.

Nesse sentido, faz-se relevante uma especial análise do tratamento dado pelo Brasil aos regulamentos aprovados pela Assembléia Geral da Saúde que já foram tratados anteriormente²⁶⁵, em especial, sobre a atual versão do RSI²⁶⁶, aprovado na 58ª Assembléia Geral da OMS realizada em 23 de maio de 2005, e incorporado no ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto Legislativo nº 395 de 2009.

A atual versão do regulamento é definida nas instruções de implementação nacional elaboradas pela OMS como “[...] o instrumento jurídico internacional projetado para ajudar a

²⁶⁵ Ver capítulo 3.2.3 da Parte II.

²⁶⁶ Ver: BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. Regulamento Sanitário Internacional (RSI) – 2005.

proteger todos os Estados da propagação internacional de doenças. [...]”²⁶⁷, apresenta reflexão direta nas atividades das autoridades nacionais envolvidas com a saúde.

No Brasil, a vigilância sanitária está incluída dentro do campo de atuação do Sistema Único de Saúde (SUS), nos termos dos artigos 6º, I, “a” e 200, I e II da Constituição Federal. Atividade que é descrita no § 1º do artigo 6º:

Entende-se por vigilância sanitária um conjunto de ações capaz de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde e de intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, da produção e circulação de bens e da prestação de serviços de interesse da saúde, abrangendo: I - o controle de bens de consumo que, direta ou indiretamente, se relacionem com a saúde, compreendidas todas as etapas e processos, da produção ao consumo; e II - o controle da prestação de serviços que se relacionam direta ou indiretamente com a saúde.

Dentro do SUS cabe à Direção Nacional a normatização e coordenação do sistema de vigilância internacional²⁶⁸, bem como estabelecer normas e executar a vigilância sanitária de portos, aeroportos e fronteiras, podendo a execução ser complementada pelos Estados, Distrito Federal e Municípios²⁶⁹.

Também compõe o SUS a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), competente pela coordenação do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária. A Lei nº. 9.782, de 26 de janeiro de 1999, define como atribuição da Agência a vigilância sanitária nas áreas portuária, aeroportuária, pontos de passagem de fronteiras bem como a inspeção dos produtos importados para saúde.

O cumprimento final dessas funções foi atribuído pela ANVISA à Gerência Geral de Portos, Aeroportos e Fronteiras e Recintos Alfandegados, nos termos de sua Portaria nº 593, de 25 de agosto de 2000. Funções que desempenha em obediência às leis internas, as quais estão em consonância com o RSI²⁷⁰.

Como resultado dessa normatização, tem-se a adoção de instrumentos internos, como a Resolução da Diretoria Colegiada nº 72²⁷¹, de 29 de dezembro de 2009, a qual regulamenta a promoção da saúde nos portos de controle sanitário e embarcações que por eles transitam. Nos termos do artigo 26 desta, exige-se que toda embarcação de bandeira estrangeira, em trânsito nacional ou internacional e toda embarcação de bandeira brasileira, em trânsito internacional, apresente determinadas documentações.

²⁶⁷ WORLD HEALTH ORGANIZATION. International Health Regulations (2005, p. 5).

²⁶⁸ Ver art. 16, III, “d” da Constituição Federal de 1988.

²⁶⁹ Ver art. 16, VII da Constituição Federal de 1988.

²⁷⁰ Ver BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. (2005, p. 09).

²⁷¹ Ver BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE (2009).

Dois dos documentos, que são exigidos alternativamente, são o “Certificado de Controle Sanitário de Bordo” e “Certificado de Isenção de Controle Sanitário de Bordo”, os quais são definidos no artigo 4º da mesma resolução, incisos VII e VIII, respectivamente, como documentos emitidos pela autoridade sanitária, de acordo com as recomendações do Regulamento Sanitário Internacional – RSI (2005). A exigência e sua definição jurídica desses certificados é estabelecida pelo RSI, artigo 20, bem como o seu modelo é fornecido (anexo 3).

Um outro exemplo de influência direta decorre das características distintivas da atual versão do RSI, em relação a versão anterior, quais sejam: a exigência de notificação de determinadas emergências de saúde pública, o emprego de outras formas de informativos além das notificações oficiais, a definição dos centros de comunicação com a OMS, a delimitação de padrões para a vigilância e o controle sanitário nos pontos de entrada no Estado e medidas recomendadas para tratamento de emergências públicas²⁷².

Esse processo de notificação de controle sanitário, de acordo com o RSI, consiste na identificação de eventos que podem constituir “Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional”, na avaliação e caracterização do evento, na comunicação do evento à OMS e aos demais países, bem como na adoção da recomendação de medidas de controle²⁷³. Disposição do guia prático elaborado pelo Ministério da Saúde²⁷⁴ sintetiza os casos de notificação:

Deverão ser notificados os eventos que constituem emergência de saúde pública, ou seja, eventos de grande repercussão que exigem uma ação imediata, surtos de doença que tenham potencial epidêmico (independente de natureza, origem ou fonte), eventos inusitados ou imprevistos ou com elevada morbidade e mortalidade diferente da habitual. Também serão notificados eventos com risco de propagação internacional e que possam causar restrições ao comércio ou tráfego de pessoas.

A atribuição dessa competência comunicativa, entre o Estado e a OMS, é regulada no artigo 4º do RSI, que determina aos Estados partes a designação ou o estabelecimento de um “Ponto Focal Nacional” para o RSI, que seja responsável internamente pela implementação de medidas de saúde estabelecidas pelo Regulamento. No caso brasileiro o Ministério da Saúde designou essa função à Secretaria de Vigilância em Saúde, por meio da Portaria nº 1.865/GM/MS, de 10 de agosto de 2006.

O processo de notificação e adoção de medidas de controle sanitário, de acordo com o RSI/2005, consiste em: identificação de eventos que podem constituir Emergência de Saúde

²⁷² Ver BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. (2005, p. 11-12).

²⁷³ Ver Partes I e II do RSI.

²⁷⁴ Ver BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE (2005, p. 13).

Pública de Importância Internacional, avaliação e caracterização do evento, comunicação do evento à OMS, avaliação do evento (país afetado, OMS, Comitê de Emergência), comunicação aos demais países e recomendação de medidas de controle.

Mais uma vez verifica-se o diálogo brasileiro com a manifestação normativa derivado de uma organização internacional. No caso da OMS, diferentemente do tratamento criado no âmbito da OACI, verifica-se a expedição de ato jurídico nacional para a incorporação da normativa internacional estabelecida. Tratamento jurídico distinto que revela uma ausência de uma consideração jurídica consistente em relação a essas novas fontes do Direito Internacional.

Observa-se, porém, que os efeitos normativos das organizações internacionais é verificado, também, dentro dos Estados com a alteração de suas estruturas internas para a realização da cooperação com as organizações internacionais²⁷⁵, e há nos dois casos expostos, exemplos dessas alterações.

Diferente das discussões no sistemas nacionais, não há a necessidade de que sejam essas decisões auto-executáveis para impor alterações nas normas e instituições nacionais, logo, o estabelecimento de uma administração nacional da aviação civil para a satisfação de normas e práticas recomendadas da OACI e o chamamento de autoridades médicas nacionais para dar respostas às solicitações da OMS, representam provas do cumprimento dessas normas.

4.3.4 Uso pelo Poder Judiciário de declarações de direitos

Os efeitos dessas manifestações normativas das organizações internacionais também podem ser verificados de maneira difusa no âmbito da atividade do Poder Judiciário. Como pondera Casella (2006, p. 433), a vigência do direito internacional nos ordenamentos jurídicos internos pode ser verificada, por exemplo, pela sua aplicação por tribunais nacionais, ainda que em contradição aos direitos internos, o que pode ser considerado como um “termômetro da efetividade do Direito Internacional”.

²⁷⁵ Ver Alvarez (2006, p. 335-336).

Verificou-se, a partir dos casos pontuais analisados anteriormente, uma assistemática no tratamento jurídico brasileiro dado à essas manifestações dotadas de efeitos normativos, problemática que também é verificada no âmbito das fontes extraconvencionais como um todo, as quais não são tratadas pela Constituição Federal de 1988.

Como já visto, há apenas duas disposições constitucionais que fazem menções genéricas aos atos internacionais, as quais estabelecem a competência exclusiva do Congresso Nacional de decisão final sobre tratados, acordos ou atos internacionais e a competência da Presidência da República na sua celebração. Disposições que disciplinam a formação e a incorporação dos tratados internacionais no ordenamento jurídico brasileiro.

Por conta dessa lacuna normativa, Carvalho Ramos (2012a, p.225 e 243) identifica haver um “processo de impregnação” das fontes extraconvencionais no direito brasileiro, derivada da prática constitucional verificada ao longo dos anos. Esse fenômeno é caracterizado pela aplicação direta dessas fontes pelos tribunais, independente da sua incorporação pelos Poderes Legislativo e Executivo.

O autor²⁷⁶ dá exemplos de normas extraconvencionais de proteção internacional de direitos humanos que são incorporadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e dentre estes destacamos aqueles referentes às declarações de direitos emanadas pelas organizações internacionais.

Na Ação Civil Originária nº 198-DF julgada em 12 de abril de 1982, cujo acórdão foi relatado pelo Ministro Décio Miranda, tem-se um litígio sobre a propriedade de um imóvel, antiga embaixada República Árabe Unida, entre a Síria e o Egito, na qual há discussões jurídicas sobre normas internacionais, inclusive aquela que veicula internacionalmente o direito fundamental de acesso à justiça, artigo VIII da Declaração Universal dos Direitos Humanos, originalmente adotada pela Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral da ONU.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.741 o STF enfrenta a alegação de inconstitucionalidade da Lei 11.300 de 2006, a qual alterou a Lei nº 9.504 de 1997 em temas como o financiamento, a prestação de contas das despesas e a propaganda empregados nas campanhas eleitorais. Dentre as disposições impugnadas, destaca-se aquela prevista no artigo 35-A, que estabelecia a restrição da divulgação das pesquisas eleitorais no período pré-eleitoral.

²⁷⁶ Carvalho Ramos (2012a, p. 243-246).

A conclusão pela inconstitucionalidade do dispositivo pelo Relator Ministro Ricardo Lewandowski, a qual é acompanhada por todos os outros ministros, perpassa pela construção da garantia fundamental da liberdade de informação, como corolário da liberdade de expressão, na qual utiliza, dentre outras fontes internacionais, a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948.

Um posicionamento mais ousado de consideração da vinculatividade de uma manifestação desprovida de obrigatoriedade é exposta pelo Ministro Ricardo Lewandowski²⁷⁷ na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.510-0 sobre a Declaração Universal sobre Bioética e Direitos Humanos da UNESCO. O Ministro assume que por ser membro da Organização que proferiu a referida Declaração, o Brasil deve concretizar o seu conteúdo em todas as esferas do Estado.

Essas menções demonstram a ocorrência do referido “processo de impregnação” com as manifestações normativas das organizações internacionais, o qual é caracterizado, porém, pela assistemática. Embora este processo seja positivo no sentido de se verificar, em alguns casos, a consideração jurídica dessas novas fontes jurídicas internacionais produzidas pelas organizações internacionais, gera o problema do arbítrio deixado ao aplicador da norma no caso concreto, o qual pode atuar com seletividade nas suas decisões.

²⁷⁷ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (2008, p.21-22) - “[...] O Brasil, pois, como membro da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura e signatário da Declaração (Declaração Universal sobre Bioética e Direitos Humanos da UNESCO) elaborada sob seus auspícios, está obrigado a dar concreção a seus preceitos no âmbito dos três poderes que integram sua estrutura estatal, sob pena de negar consequência jurídica à manifestação de vontade, formal e solene, que exteriorizou no âmbito internacional. Em outras palavras, a produção legislativa, a atividade administrativa e a prestação jurisdicional no campo da genética e da biotecnologia em nosso País devem amoldar-se aos princípios e regras estabelecidas naquele texto jurídico internacional, sobretudo quanto ao respeito à dignidade da pessoa humana e aos direitos e garantias fundamentais, valores, de resto, acolhidos com prodigalidade pela Constituição de 1988”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observa-se a partir do século XX uma intensa normatização na sociedade internacional, acompanhada do desenvolvimento e multiplicação das organizações internacionais. São fenômenos que ocorrem de forma paralela e concorrente, na medida em que verificam-se importantes impactos, internacionais e nacionais, das organizações internacionais sobre as fontes do Direito Internacional.

As organizações internacionais assumem personalidade jurídica autônoma e passam a concorrer com os Estados no desempenho de funções antes restritas a eles. Tem-se, então, uma nova divisão dos poderes de decisão no âmbito da sociedade internacional como um todo, a qual acaba com a primazia estatal sobre a formação, o desenvolvimento e a aplicação do Direito Internacional.

Estes novos sujeitos de direito, que passam a compor a sociedade internacional, diferentemente dos seus antecessores de natureza semelhante, são dotados de autonomia necessária para a realização dos objetivos traçados nos seus tratados pelos Estados, a ponto de alcançar natureza jurídica própria e, em última análise, assumir a mesma capacidade jurídica de seus criadores na elaboração das normas que os regem por meio de determinadas manifestações.

Muitos impactos sobre as fontes do Direito Internacional podem ser identificados por meio da participação desse novo sujeito autônomo na sociedade internacional, mas, o principal deles é a presença de uma nova forma de manifestação normativa, as manifestações derivadas de sua atividade unilateral, as quais assumem efeitos sobre a esfera dos direitos e obrigações dos demais sujeitos internacionais.

A consideração dessas manifestações como decorrentes das fontes formais existentes parece não apresentar solução satisfatória, considerando a inovação jurídica revelada. Da mesma forma, há controvérsia sobre a atribuição de natureza de fonte formal autônoma, o que leva à necessidade de estudo particular das manifestações e resulta em categorizações úteis para o estabelecimento de fundamentos para essas novas normas.

Assim como a prática dos Estados, a prática das organizações internacionais passa a representar importante elemento de desenvolvimento do Direito Internacional, que apresenta

impactos sobre a realidade brasileira e deve ser estudado. A aceitação da normatividade dessas manifestações não pode ser rechaçada e nem retórica, já que há no Brasil a implementação e a concretização dos efeitos de algumas delas.

Como foi visto no estudo, há aqueles que defendem que a força normativa das manifestações das organizações internacionais decorrem de fontes tradicionais do Direito Internacional, como os tratados (inclusive com apelo à teoria dos poderes implícitos) ou costume internacional. Contudo, vimos que a magnitude dessas manifestações ultrapassa inclusive a formatação das fontes tradicionais – tratados e costumes. No tocante aos tratados, as organizações internacionais e seus órgãos os tem os interpretado com vigor, gerando a chamada função criativa, o que, *per se*, gera uma autonomia e reconhecimento como fonte distinta. Quanto aos costumes, viu-se que o próprio reconhecimento de prática costumeira (consolidação no tempo) fica erodido pelas atuações das organizações internacionais, gerando uma reengenharia do conceito de costume.

Em face dessas constatações, entendemos que o direito internacional ganha mais clareza e transparência pelo reconhecimento, como fonte autônoma, das manifestações normativas das organizações internacionais como uma das principais fontes do Direito Internacional no século XXI.

Com clareza e transparência reforçadas, o Direito Internacional legitima-se perante os Estados (que, aliás, criaram as organizações internacionais) e perante os demais atores internacionais, fortalecendo-se como mecanismo pacífico para regular os conflitos e assegurar a sobrevivência da espécie humana.

REFERÊNCIAS²⁷⁸

Materiais bibliográficos

ABI-SAAB, Georges. “**Cours général de droit international public**”, 207 *Recueil des Cours de l’Academie de la Haye* (1987), p. 9-463.

ACCIOLY, Hildebrando. G.E. do Nascimento e CASELLA, Paulo Borba. “**Manual de direito internacional público**”. 20ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

ALVAREZ, José E. “**International organizations as law-makers**”. New York: Oxford University Press, 2006.

_____. “**Governing the World: International Organizations as Lawmakers**”. *Suffolk Transnational Law Review* 595 (Vol. 31:3), 2007-2008. Disponível em <<http://home.heinonline.org/>> (acesso restrito). Acesso em: 19 Jan 2011.

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. “**Comércio internacional e a proteção do meio ambiente**”. São Paulo: Atlas, 2011a.

_____. “**Curso de direito internacional público**”. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2011b.

BERMÚDEZ, M. Vázquez. “**Statement of the Chairman of the Drafting Committee - Responsibility of international organizations**” (03 de junho de 2011). Disponível em: <<http://untreaty.un.org/ilc/sessions/63/DCResponsibilityofInternationalOrganizations2011.pdf>>. Acesso em: 14 Jun 2011.

BERNARDES, Maurício da Costa Carvalho (Relator); CHADID, Gustavo Teixeira; CARNEIRO, Paulo Camargo Carneiro. “**A convenção de viena de 1986 sobre direito dos tratados entre estados e organizações internacionais e entre organizações internacionais: estado atual da matéria no direito internacional público**”. In TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. “**A nova dimensão do Direito Internacional Público**”. Brasília: Instituto Rio Branco, 2003 (Coleção Rio Branco), p.177-207.

BEVILÁQUA, Clóvis. “**Direito Publico Internacional / A syntese dos princípios e a contribuição do Brazil**”. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1910.

²⁷⁸ De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR 6023.

BLOKKER, Niels. “**International Organizations and Their Members**”. *International Organizations Law Review* 1: 139-161, 2004. Koninklijke Brill NV, Leiden, The Netherlands. Disponível em <<http://home.heinonline.org/>> (acesso restrito). Acesso em: 19 Dec 2011.

_____. “**Comparing Apples and Oranges? Reinventing the Wheel? Schermers' Book and Challenges for the Future of International Institutional Law**”. *International Organizations Law Review* 5 (2008) 197-213. Disponível em <<http://home.heinonline.org/>> (acesso restrito). Acesso em: 15 Jul 2012.

BOWETT, D. W. “**The law of international institutions**”. London: Stevens, 1970.

BRASIL. **Decreto 21.713 de 27 de agosto de 1946**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D21713.htm>. Acesso em: 30 set. 2010.

_____. **Decreto 1.413 de 7 de março de 1995**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1413.htm>. Acesso em: 25 out. 2011.

_____. **Decreto nº 7.030 de 14 de dezembro de 2009**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm>. Acesso em: 25 out. 2011.

_____. AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. **Instrução Normativa nº 16 de 18 de dezembro de 2008**. Disponível em: <http://www2.anac.gov.br/biblioteca/IN/IN_16_2008.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2012.

_____. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. **Regulamento Sanitário Internacional (RSI) – 2005**. Versão em português aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo 395/2009 publicado no DOU de 10/07/09. Disponível em: <pág.1 <http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/fe029a0047457f438b08df3fbc4c6735/Rregulamento+Sanitario+Internacional+versao+para+impressao+090810.pdf?MOD=AJPERES>>. Acesso em: 10 maio 2012.

_____. MINISTÉRIO DA SAÚDE. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. “**Guia Prático para o Controle Sanitário de Viajantes**”. Brasília: Ministério da Saúde (Série A. Normas e Manuais Técnicos), 2005.

_____. MINISTÉRIO DA SAÚDE. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. “**Resolução da Diretoria Colegiada - RDC nº 72**” de 29 de dezembro de 2009. Disponível em: <Ver

<http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/9cc3f800474576208429d43fbc4c6735/RDC+N%C2%BAo+72+DE+29+DE+DEZEMBRO+DE+2009.pdf?MOD=AJPERES>>

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.510**. Coordenadoria de Análise de Jurisprudência do STF. Brasília, DF, 29 de maio de 2008.. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=611723>>. Acesso em 10 Dec. 2012.

CARVALHO RAMOS, André de. **“Responsabilidade Internacional por Violação de Direitos Humanos”**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

_____. **“Direitos humanos na integração econômica: análise comparativa da proteção de direitos humanos e conflitos jurisdicionais na União Européia e Mercosul”**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008a.

_____. **“Comentário ao artigo 57 - Carta das Nações Unidas”**, in: BRANT, Leonardo Caldeira Meira. (Org.). *Comentários à Carta das Nações Unidas*. Belo Horizonte: Cedin, 2008b, v. 1, p. 865-871.

_____. **“Os modelos de interação entre direitos humanos e os processos de integração econômica”** in CASELLA, Paulo Borba. *Direito internacional: homenagem a Adherbal Meira Mattos*, São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 203-222.

_____. **“Crimes da ditadura militar: a ADPF 153 e a Corte Interamericana de Direitos Humanos”** in GOMES, Luiz Flávio. MAZUOLLI, Valério de Oliveira. [Organizadores]. *Crimes da Ditadura Militar*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p.174-225.

_____. **“Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional”**, 2ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012a.

_____. **“Processo Internacional de Direitos Humanos”**, 2ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012b.

_____. **“Pluralidade das ordens jurídicas: a relação do direito brasileiro com o direito internacional”**. Curitiba: Juruá, 2012c.

CASELLA, Paulo Borba. **“Fundamentos e Perspectivas do Direito Internacional Pós-Moderno”**. Revista da Faculdade de Direito/ Universidade de São Paulo, v. 101, p. 433-466, jan./dez. 2006. São Paulo: 2006.

_____. **“Tratado de Versalhes na História do Direito Internacional”**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

_____. **“Fundamentos do direito internacional pós-moderno”**. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2008.

_____. **“Direito Internacional no Tempo Antigo”**. São Paulo: Atlas, 2012.

CASTAÑEDA, Jorge. **“The Underdeveloped Nations and the Development of International Law”**. *International Organization*, v. 15, issue 01, December 1961, p. 38-48. DOI: 10.1017/S0020818300024565, Published online: 22 May 2009. Disponível em: <http://journals.cambridge.org/abstract_S0020818300024565>. Acesso em: 15 Jul 2012.

CHARNEY, Jonathan I. **“Universal International Law”**. *The American Journal of International Law*, V. 87, No. 4 (Oct., 1993), p. 529-551. Published by: American Society of International Law. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2203615>>. Acesso em: 13 Mar. 2012.

DENEMARK, Robert A. HOFFMANN, Matthew J. **“Just Scraps of Paper? The Dynamics of Multilateral Treaty-Making”**. *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, V. 43(2): 185–219. SAGE Publications: Los Angeles, London, New Delhi and Singapore, 2008. Disponível em: <<http://matthewhoffmann.wordpress.com/multilateral-treaty-making/>>. Acesso em: 21 Mar. 2011.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **“Dicionário Aurélio da língua portuguesa”**. Coordenação de edição: Marina Baird Ferreira e Margarida dos Anjos. Curitiba: Editora Positivo, 2010.

FITZMAURICE, Gerald G. **“Yearbook of the International Law Comission”** (1956) – II, United Nations Publications.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. **“O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas”**. Brasília: FUNAG, 1999.

FRIEDMAN, Wolfgang. **“Mudança da estrutura do direito internacional”** (Tradução de A.S. Araújo) Rio de Janeiro: Livraria Freitas de Bastos S.A., 1971.

GAJA, Giorgio. (Special Rapporteur). **“Eighth report on responsibility of international organizations”**. *International Law Commission - Sixty-third session* – Geneva (26 April-3

June and 4 July-12 August 2011). Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/261/95/PDF/N1126195.pdf?OpenElement>>. Acesso em 14 June 2011.

GUIMARAES, Antonio Marcio da Cunha. **“Projeto de Lei da Copa do Mundo e Soberania Nacional”**. *Diritto & Diritti*, v. 1, 2011. Disponível em: <<http://www.diritto.it/docs/32770-projeto-de-lei-da-copa-do-mundo-e-soberania-nacional>>. Acesso em: 10 dez. 2012.

HART, Herbert L A. **“O conceito de direito”**. Pós-escrito organizado por: Penelope A. Bulloch e Joseph Raz; tradução de: Antônio de Oliveira Sette-Câmara; revisão de tradução: Marcelo Brandão Cipolla; revisão técnica: Luiz Vergílio Dalla-Rosa. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

HIGGINS, Rosalyn. **“The United Nations and Lawmaking: The Political Organs”**. *The American Journal of International Law*, v. 64, n. 4, *The United Nations: Appraisal at 25 Years (September 1970)*, p. 37-48. Published by American Society of International Law Stable. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/25660347>>. Acesso em: 23 Set. 2012.

INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION. **“Convention on International Civil Aviation”**. 2006 Disponível em: <http://www.icao.int/publications/Documents/7300_9ed.pdf>. Acesso em: 10 Feb. 2010.

_____. **“Executive Summary – Brazil”** (1999 a 2004). Disponível em: <http://legacy.icao.int/fsix/AuditReps/execSumm/brazil_en_exec.pdf>. Acesso em: 10 Sept. 2010.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **“Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict”**, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996 (p. 66). Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/93/7407.pdf>>. Acesso em: 10 May 2012.

_____. **“Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations”**, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1949. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/4/1835.pdf>>. Acesso em: 16 Feb. 2012.

_____. **“Gacíkovo- Nagymaros Project”** (Hungary/Slovakia), Judgment, I.C.J. Reports 1997. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/92/7375.pdf>>. Acesso em: 26 Nov. 2011.

_____. **“Barcelona Traction”** (Segunda Fase), Separate Opinion of Judge Ammoun. I.C.J. Reports 1970. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/50/5409.pdf>>. Acesso em: 26 Nov. 2011.

_____. “**South West Africa Cases**”, Judgment of 18 July 1966, I. C. J. Reports 1966. Dissenting Opinion of Judge Tanaka p.250 e ss. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/46/4945.pdf>>. Acesso em: 26 Nov. 2011.

KELSEN, Hans. “**Princípios do direito internacional**”. Ijuí: Ed. Unijuí, 2010.

KLABBERS, Jan. “**An Introduction to International Institutional Law**”. Cambridge University Press: New York, 2002.

MELLO, Celso D. De Albuquerque. “**Curso de Direito Internacional público**”. v. I. 14ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

MENEZES, Wagner. “**Ordem Global e Transnormatividade**”. Ijuí: Ed. Unijuí, 2005.

_____. “**Derecho internacional en América Latina**”. Brasília: FUNAG, 2010.

NGUYEN, Quoc Dinh. “**Direito internacional público**”. Tradução de Vítor Marques Coelho. 3ªed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999.

OLIVEIRA, Odete Maria de. e outros. “**Organizações Internacionais e seus Dilemas Formais e Informais**”. Rio Grande do Sul: Ed. Unijuí, 2012.

O'NEILL, Jim. “**Do The BRICs need Replastering?**”. Goldman Sachs Journal. Saturday, June 02, 2012 3:48 AM. Disponível em: <http://www.goldmansachs.com/gsam/advisors/education/viewpoints_from_chairman/viewpoints-pdfs/Q2_2012/do-the-brics-need-replastering.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2012.

PASTOR RIDRUEJO, José Antonio. “**Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales**”. Madrid: Tecnos, 1996.

PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE. “**The Case of the S.S. ‘Lotus’**”. *Publications of the Permanent Court of International Justice*. Collection of Judgments Series A.-No. 70. September 7th, 1927. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/pcij/serie_A/A_10/30_Lotus_Arret.pdf>. Acesso em: 22 Mar. 2012.

QIZHI, He. “**The outer Space Treaty in Perspective**”. *Journal of Space Law*, v. 25, nº 2, p. 93-100 (1997). Disponível em: <<http://home.heinonline.org/>> (acesso restrito). Acesso em 18 Dec. 2012.

RANJEVA, Raymond: **“Les organisations non gouvernementales et la mise en oeuvre du droit international”**, 270 *Recueil des Cours de l’Academie de la Haye* (1997), p. 9-106.

RATNER, Steven R. **“The Security Council and International Law”** in BOULDER, Colo; MALONE, David M. *The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century*. Lynne Rienner, 2004, p. 592-606.

SCHERMERS, Henry G. e BLOKKER, Niels M. **“International Institutional Law Unity within Diversity”**. 4ª Ed. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2004.

SEITENFUS, Ricardo Antônio da Silva. **“Manual das organizações internacionais”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SHANY, Yuval. **“The competing jurisdictions of international courts and tribunals”**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

SHAW, Malcolm Nathan. **“International law”**. 5th Ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

SIMMA, Bruno. PAULUS, Andreas L. **“The Responsibility of Individuals for Human Rights Abuses in Internal Conflicts; A Positivist View”**. *American Journal of International Law* (93 AAJIL302), 1999.

SLAUGHTER, Anne-Marie. **“Sovereignty and Power in a Networked World Order”**. 40 *Stanford Journal of International Law*. Summer, 2004, v. 40(2), p.283-327.

SOARES, Guido Fernando Silva. **“Curso de direito internacional público”**. São Paulo: Atlas, 2002.

SORENSEN, Max. **“Manual de derecho internacional público”**. ed. trad. Dotación Carnegie Mexico: Fondo de Cultura, 1981.

STARKE, Joseph Gabriel. **“An introduction to international law”**. 9ª ed. London Woburn: Butler & Tanner Ltd., 1984.

STEINER, Henry J. ALSTON, Philip. **“International human rights in context: law, politics, morals: text and materials”**. New York: Oxford University Press, 2000.

SYBESMA-KNOL, Neri. “**The United Nations (UN)**” in BLANPAIN, R. (org.) *International Encyclopedia of Laws/ International Organizations*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 1996-2009, v.1, p. 60-100.

THIRLWAY, Hugh. “**Concepts, principles, rules and analogies: international and municipal legal reasoning**”. 294 *Recueil des Cours de l’Academie de la Haye* (2002), p. 265-405.

_____. “**The sources of international law**” in EVANS, Malcolm D. (organizador) “*International law*”. Oxford: Oxford University Press: New York, 2006, p.115-140.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. “**O direito internacional em um mundo em transformação: (ensaio, 1976-2001)**”. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

_____. “**A nova dimensão do Direito Internacional Público**” (Coleção Rio Branco). Brasília: Instituto Rio Branco, 2003.

_____. “**Direito das Organizações Internacionais**”. Belo Horizonte: Del Rey, 2012a.

_____. “**Repertório da prática brasileira do direito internacional público: período 1961-1981**”. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2012b.

UNITED NATIONS. “**Vienna Convention on the Law of Treaties**”, adopted in 1969. Disponível em: <http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf>. Acesso em: 10 Feb. 2012.

_____. “**Vienna Convention on the Representation of States in their Relations with International Organizations of a Universal Character**”, adopted in 1975b. Disponível em: <http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/5_1_1975.pdf>. Acesso em 10 Feb. 2012.

_____. “**Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International rganizations or between International Organizations**”, adopted in 1986. Disponível em: <http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_2_1986.pdf>, Acesso em 10 Feb. 2012.

_____. ECOSOC. **Resolution 1296 (XLIV)** of 23 May 1968. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/1296.htm>>. Acesso em: 23 Oct. 2012.

_____. ECOSOC. **Resolution 334A (XI)** of 20 July 1950. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NR0/759/56/IMG/NR075956.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 23 Oct. 2012.

_____. INTERNATIONAL LAW COMMISSION. “**Comments and observations received from international organizations about Responsibility of international organizations – 2011**” (A/CN.4/637). Sixty-third session (Geneva, 26 April-3 June and 4 July-12 August 2011). Published in 14 Feb 2011b. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/233/27/PDF/N1123327.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 Mar. 2012.

_____. INTERNATIONAL LAW COMMISSION. “**Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries – 2011**”. United Nations: New York, 2011a (A/66/10). Disponível em: <http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_11_2011.pdf>. Acesso em: 10 Feb. 2012.

_____. INTERNATIONAL LAW COMMISSION. “**Draft articles on the law of treaties between States and international organizations or between international organizations**”. United Nations: New York, 1982 (A/CONF.129/4) (Documents of the Conference). Disponível em: <http://untreaty.un.org/cod/diplomaticconferences/lawoftreaties-states-intlorgs-1986/docs/english/vol2/a_conf_129_4.pdf>. Acesso em: 11 Feb. 2012.

_____. INTERNATIONAL LAW COMMISSION. “**Draft articles on the Law of Treaties with commentaries**”. United Nations: New York, 1966. Disponível em: <http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/1_1_1966.pdf>. Acesso em: 11 Feb. 2012.

_____. INTERNATIONAL LAW COMMISSION. “**Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law**”. Report of the Study Group of the International Law Commission. Finalized by Martti Koskenniemi. Fifty-eighth session. Geneva, 1 May-9 June and 3 July-11 August 2006. Acesso em: 10 Feb. 2012.

_____. INTERNATIONAL LAW COMMISSION. “**Report of the International Law Commission**”, sixty-first session. (4 May-5 June and 6 July-7 August 2009). United Nations: New York, 2009 (A/63/10). Disponível em: <http://untreaty.un.org/ilc/dtSearch/Search_Forms/dtSearch.html>. Acesso em: 07 June 2011.

VABULAS, Felicity. e SNIDAL, Duncan. “**Informal Intergovernmental Organizations (IIGOs)**”. *Draft paper prepared for the 2011 International Political Economy Society (IPES)*

Conference. University of Wisconsin. Disponível em: <http://ncgg.princeton.edu/IPES/2011/papers/S330_rm3.pdf>. Acesso em: 10 Feb. 2012.

WEBER, Ludwing. “**International Civil Aviation Organization (ICAO)**” in BLANPAIN, R. (ed.). COLUCCI, M. (ed.). WOUTERS, J. (ed.). *International encyclopedia of laws. Intergovernmental organizations*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 1996-2009, v.2, p. 40-200.

WEIL, Prosper. “**Towards relative Normativity in International law?**”. *The American Journal of International Law*, Vol. 77, No. 3 (Jul., 1983), p. 413-442. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2201073>>. Acesso em: 14 May 2012.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. “**The first ten years: The World Health Organization: 1968–1978**”. *WHO Library Cataloguing-in-Publication Data*, Geneva. Disponível em: <<http://whqlibdoc.who.int/publications/a38153.pdf>>. Acesso em: 06 May 2012.

_____. INTERNATIONAL HEALTH REGULATIONS. “**A brief introduction to implementation in national legislation**”. (2005, p. 5) Disponível em: <http://www.who.int/ihr/Intro_legislative_implementation.pdf>. Acesso em: 10 May 2012.

YASUAKI, Onuma. “**A Transcivilizational Perspective on International Law: Questioning Prevalent Cognitive Frameworks in the Emerging Multi-Polar and Multi-Civilizational World of the Twenty-First Century**”, 342 *Recueil des Cours de l’Academie de la Haye* (2009), p. 77-418.

ZEMANEK, Karl “**Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations**”. United Nations Audiovisual Library of International Law, 2009. Disponível em: <<http://untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/vcltsio/vcltsio-e.pdf>>. Acesso em 29 Mar. 2012.

Websites consultados

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES – Atos Internacionais. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/quadros.htm>>. Acesso em: 30 set.. 2010.

G2012 MÉXICO. Disponível em: <<http://www.g20.org/index.php>>. Acesso em 10 Feb. 2012.

INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION – Documents. Disponível em: <http://www.icao.int/publications/Documents/7300_cons.pdf>. Acesso em: 10 Sept. 2010.

_____. Member States. Disponível em: <<http://www.icao.int/MemberStates/Member%20States.English.pdf>>. Acesso em: 10 Sept. 2010.

_____. Safety Oversight Audit Programme (USOAP) – Background. Disponível em: <<http://www2.icao.int/en/usoap/Pages/Background.aspx>>. Acesso em: 10 Sept. 2010.

_____. Air Navigation Bureau (ANB) - Implementation of SARPS / Universal Safety Oversight Audit Programme. Disponível em: <<http://legacy.icao.int/icao/en/anb/mais/index.html#7>>. Acesso em: 10 Sept. 2010.

_____. Flight Safety Information Exchange. Disponível em: <<http://legacy.icao.int/fsix/AuditRepText.cfm>>. Acesso em: 10 Sept. 2010.

_____. Air Navigation Bureau (ANB) - Making an ICAO Standard. Why Are Standards Necessary?. Disponível em: <<http://legacy.icao.int/icao/en/anb/mais/index.html#7>>. Acesso em: 10 Sept. 2010.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION - History. Disponível em: <<http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang--en/index.htm>>. Acesso em: 15 Apr. 2011.

JOINT VIENNA INSTITUTE – About the JVI. Disponível em: <<http://www.jvi.org/index.php?id=about>>. Acesso em: 12 Mar. 2010

ORGANIZAÇÃO OS ESTADOS AMERICANOS – Nossa História. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/sobre/nossa_historia.asp>. Acesso em: 15 abr. 2011

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION – NATO Member Countries. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/nato_countries.htm>. Acesso em: 11 Feb. 2012.

_____. DEPARTMENT OF INTERNATIONAL LAW - Charter of the Organization of American States. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/treaties_A-41_Charter_of_the_Organization_of_American_States.htm>. Acesso em: 15 Apr. 2011.

UNIÃO EUROPÉIA - Acesso ao direito da União Européia. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:PT:HTML>>. Acesso em: 24 jun. 2011

UNION OF INTERNATIONAL ASSOCIATIONS – About. Disponível em: <<http://www.uia.be/>>. Acesso em: 06 May. 2012.

_____. Yearbook of International Organizations - Types of international organization. 2. Conventional categories. 2.1 Inter-governmental organizations (IGOs). Disponível em: <<http://www.uia.be/2-conventional-categories>>. Acesso em: 06 May. 2012

UNITED NATIONS – Permanent Observers. Disponível em: <<http://www.un.org/en/members/aboutpermobservers.shtml>>. Acesso em: 10 Feb. 2012.

_____. Member States. Disponível em: <<http://www.un.org/en/members/index.shtml>>. Acesso em: Acesso em: 10 Feb. 2012.

_____. Structure and Organization. Disponível em: <<http://www.un.org/en/aboutun/structure/index.shtml>>. Acesso em 8 Set. 2011.

_____. ECOSOC - NGO Branch - Department of Economic and Social Affairs. Disponível em: <<http://csonet.org/>>. Acesso em: 10 Jun. 2012.

_____. INTERNATIONAL LAW COMISSION - Texts, instruments and final reports / Status of the Diplomatic Courier and the Diplomatic Bag (1989). Disponível em: <<http://www.un.org/law/ilc/>>. Acesso em: 8 Set. 2010.

_____. INTERNATIONAL LAW COMISSION - Texts, instruments and final reports / Status, privileges and immunities of international organizations, 1976 – 1992. Disponível em: <<http://www.un.org/law/ilc/>>. Acesso em: 8 Set. 2010.

_____. INTERNATIONAL LAW COMISSION. Texts, instruments and final reports / Responsibility of international organizations (2011). Disponível em: <<http://www.un.org/law/ilc/>>. Acesso em: 8 Set. 2010.

_____. INTERNATIONAL LAW COMISSION. Texts, instruments and final reports / Status, privileges and immunities of international organizations. Disponível em: <<http://www.un.org/law/ilc/>>. Acesso em 8 Set. 2010.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS - Human Rights Bodies - Special Procedures - Country visits A-E. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CountryvisitsA-E.aspx>>. Acesso em 10 Dec. 2012.

WORLD TRADE ORGANIZATION - International Intergovernmental Organizations. Disponível em: <http://www.wto.org/english/thewto_e/igo_obs_e.htm>. Acesso em: 10 Feb. 2012.

_____. Basic Documents - Constitution of the World Health Organization. Disponível em: <<http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/constitution-en.pdf>>. Acesso em: 10 Feb. 2012.

YEARBOOK OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS - About the Yearbook - How organizations are classified - Types of organization - Introduction. Disponível em: <<http://www.uia.be/1-review-classification-organizations-yearbook-international-organizations>>. Acesso em: 06 May. 2012.

_____. About the Yearbook - How organizations are classified - Types organization – Type I. Disponível em: <<http://www.uia.be/types-organization-type-i>>. Acesso em: 06 May. 2012.