

O REGIME JURÍDICO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

[\[ver artigo online\]](#)

Eliezer Guedes de Oliveira Junior¹

RESUMO

O presente artigo pretende debater de forma objetiva as organizações internacionais, compreendendo seu conceito, história, objetivos, funções, estrutura e importância no âmbito internacional. O protagonismo das organizações internacionais aumenta a cada dia mais. A tensão entre o direito interno e o internacional é propulsor de muitos conflitos, principalmente pela releitura do princípio internacional da soberania.

Palavras-chave: direito internacional, organizações internacionais, regime jurídico.

ABSTRACT

This article intends to discuss the international organizations objectively, understanding their concept, history, objectives, functions, structure and importance in the international scope. The role of international organizations is growing steadily. The tension between domestic and international law is the driver of many conflicts, mainly through the re-reading of the international principle of sovereignty.

Keywords: international law, international organizations, legal system.

¹ Graduado em Direito pelo Centro Universitário de Brasília – UniCeub. Especialista em Direito Administrativo pela Faculdade de Ciências de Wenceslau Braz-FACIBRA. Servidor público concursado do Tribunal de Contas da União, exercendo assessoria de Ministro. Advogado. Autor dos livros Direito Empresarial, Súmulas dos Tribunais Superiores (STF, STJ e TCU) e "Bens Públicos e Função Social", publicados pela Editora Clube dos Autores. Email: guedesjr7@yahoo.com.br

Sumário

1. Introdução	3
2. Classificação	7
3. Criação, composição e personalidade jurídica	8
4. Estrutura.....	10
5. Competências.....	10
5.1. Teoria das competências explícitas.....	11
5.2. Teoria das competências implícitas	12
6. Outras características.....	13
7. Considerações finais	13
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	16

1. Introdução

Com o advento da Primeira Guerra Mundial, viu o mundo a necessidade de criação de mecanismos que lograssem a manutenção da paz. Em resposta a esta carência, criou-se uma entidade universal chamada Liga das Nações, a qual visava a coordenação e controle das atividades dos estados soberanos, com o objetivo principal de manutenção da paz mundial.

O campo no qual a cooperação internacional possuía mais intensidade era na economia². Mesmo assim, até aquele marco não existia uma instituição que gozasse de personalidade jurídica de direito internacional, tal como um Estado. Foi quando surgiu um sujeito com tal característica. Um ente que, apesar de não possuir território, povo ou mesmo soberania, era dotado de influência mundial: as organizações internacionais.

Organização internacional (OI), segundo a Convenção de Viena³: “*significa uma organização intergovernamental*”. Por sua vez, nas lições de El-Irian, citado por Accioly (2000), organização internacional é

“uma associação de Estados (ou de outras entidades possuindo personalidade internacional), estabelecida por meio de um tratado, possuindo uma constituição e órgãos comuns e tendo uma personalidade legal distinta da dos Estados-membros”.

Quanto à diferença dos Estados para os OIs, conforme lições de Rezek,

“os objetivos dos Estados são sempre os mesmos, e têm por sumário a paz, a segurança, o desenvolvimento integral de determinada comunidade de seres humanos. Já no caso das organizações internacionais, (...) seus objetivos variam, com efeito, entre a suprema ambição de uma ONU – manter a paz entre os povos, preservar-lhes a segurança, e fomentar, por acréscimo, seu desenvolvimento

² Como, por exemplo, a instituição, entre os séculos XII a XVII, da LEX MERCATÓRIA, que foi um sistema jurídico desenvolvido pela classe dos mercadores da Europa medieval, a criação de tribunais marítimos, após a revolução francesa, para julgamento de conflitos internacionais relacionados ao comércio etc.

³ Convenção de Viena, §1º, alínea I.

harmônico – e o modestíssimo desígnio de uma UPU, consistente apenas em ordenar o trânsito postal extrafronteiras.”

A seguir constam as principais organizações internacionais na atualidade.

ONU (Organização das Nações Unidas): fundada em 1945 é a maior organização internacional do mundo. Tem como objetivos principais a manutenção da paz mundial, respeito aos direitos humanos e o progresso social da humanidade.

A principal instância decisória da ONU é o Conselho de Segurança, formado por um grupo muito restrito de países. Na verdade, esses países são os antigos vencedores da Segunda Guerra Mundial: Rússia (ex-União Soviética), Estados Unidos, França, Reino Unido e a China (essa última não participou ativamente da Segunda Guerra, mas conseguiu grande prestígio e poder internacionais, capazes de assegurar uma vaga no Conselho). Além desses cinco países, que são membros permanentes, fazem parte outros cinco países provisórios, que se alternam periodicamente.

O poder do Conselho de Segurança é bastante elevado, o que o destaca na perspectiva internacional, pois é quem toma as principais decisões da ONU. Além disso, os cinco membros permanentes têm o chamado poder de veto, em que qualquer um deles pode barrar uma decisão, mesmo que todos os outros países sejam favoráveis.

OEA (Organização dos Estados Americanos): fundada em 1948, conta com a participação de 35 nações do continente americano. Tem como objetivos principais a integração econômica, a segurança (combate ao terrorismo, tráfico de drogas e armas), combate a corrupção e o fortalecimento da democracia no continente.

OMC (Organização Mundial do Comércio): fundada em 1994, conta com a participação de 149 países membros. Atua na fiscalização e regulamentação do comércio mundial, além de gerenciar acordos comerciais.

OCDE (Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico): fundada em 1960, esta organização internacional é formada por 34 países. Tem como metas principais o desenvolvimento econômico e a manutenção da estabilidade financeira entre os países membros.

OMS (Organização Mundial da Saúde): fundada em 1948, este organismo faz parte da ONU e tem como objetivo principal a gestão de políticas públicas voltadas para a saúde em nível mundial.

OIT (Organização Internacional do Trabalho): organismo especializado da ONU, foi fundada em abril de 1919. Atua, em nível mundial, em assuntos relacionados ao trabalho e relações trabalhistas.

FMI (Fundo Monetário Internacional): criado em 1945, tem como objetivos principais a manutenção da estabilidade financeira e monetária no mundo, o aumento do nível de emprego e a diminuição da pobreza. Conta com a participação de 188 nações.

OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte): criada em 1949, conta com a participação de 28 países membros. Tem como objetivo principal a manutenção da segurança militar na Europa.

Há ainda muitas outras organizações internacionais, além das citadas anteriormente.

No sitio do Itamaraty, são indicados os seguintes organismos internacionais com representação no Brasil⁴:

- Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR, UNHRC)
- Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

4

http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5701:organismos-internacionais&catid=222:cerimonial&Itemid=450&lang=pt-BR

- Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD)
- Centro de Informação das Nações Unidas (UNIC Rio)
- Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD CIP-CI) – (UNDP IPC-IG)
- Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (CEPAL)
- Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV)
- Corporação Andina de Fomento (CAF)
- Corporação Financeira Internacional (CFI, IFC)
- Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC)
- Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO)
- Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)
- Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM)
- Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA)
- Fundo Monetário Internacional (FMI)
- Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA)
- Japan Bank for International Cooperation (JBIC)
- Liga dos Estados Árabes (LEA)
- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)
- Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO)
- Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO)
- Organização dos Estados Americanos (OEA)
- Organização Internacional para as Migrações (OIM)
- Organização Internacional do Trabalho (OIT)
- Organização Mundial de Meteorologia (OMM)

- Organização Pan-Americana da Saúde e Organização Mundial da Saúde (OPAS – OMS)
- Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS (UNAIDS)
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, UNDP, ONU)
- Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA)
- Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas – Centro de Excelência Contra a Fome
- União Internacional de Telecomunicações (UIT)

Há inclusive organismos cuja sede foi estabelecida no nosso território, quais sejam⁵:

- Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC)
- Comissão Jurídica Interamericana da Organização dos Estados Americanos (CJI-OEA)
- Instituto Interamericano para Pesquisa em Mudanças Globais (IAI)
- Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)
- Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI)
- Parlamento Latino Americano (PARLATINO)
- Rede de Informação Tecnológica Latino-Americana (RITLA)

2. Classificação

As OIs podem ser classificadas sobre diversos pontos, tais como objetivos, alcance e modo de realização dos objetivos.

Quanto ao primeiro critério, são distinguidas pelos fins que possuam. Podem ser **genéricos**, também conhecidas por organizações de domínio político, as quais visam coordenar as relações entre os países, independentemente da área de atuação, como o é a ONU (fim principal manter

⁵ Idem.

a paz mundial, fins acessórios, tais como áreas ligadas aos setores culturais, sociais, econômico, científico etc.). Podem ser também **específicos**, caracterizadas pela limitação da competência, atuando somente em determinado setor, como o são a Organização Mundial do Comércio - OMC, o Fundo Monetário Internacional – FMI (objetivos econômicos); UNESCO (áreas da educação, ciência e cultura) etc.

Dependendo do alcance geográfico, as OIs podem ser classificadas como **Universais**, caso contemplem países de toda parte do planeta, por exemplo, a ONU, ou **Regionais**, caso abrangem somente um determinado continente ou região, como o é a OEA (Organização dos Estados Americanos).

Por fim, instituída por Hee Moon Jo, em sua obra “Introdução ao Direito Internacional” as Organizações Internacionais, quanto ao modo de realização de seus objetivos, podem ser de **cooperação**, quando o plano da soberania e independência não são afetados (ex.: UNESCO), ou de **integração**, quando, diferente das caracterizadas pela cooperação, houver uma limitação ou restrição da soberania dos Estados que dela participam para consecução dos seus fins. Quando a este último, exemplo notável é a União Européia.

As classificações elencadas não são autoeliminatórias, vale dizer, coexistem entre si. Para fins de exemplo, a OEA: entidade com fins **genéricos**, realizados mediante **cooperação** e com alcance **regional**.

3. Criação, composição e personalidade jurídica

A organização internacional nasce por meio de um **tratado constitutivo**, celebrado entre Estados independentes. Importante notar que os tratados constitutivos das OIs devem ser aceitos integralmente pelos seus membros, ou seja, sem que haja “ressalva”. Neste tratado serão instituídos os órgãos integrantes de sua estrutura, bem como os direitos e deveres, dos Estados-membros, com a explanação dos objetivos a serem buscados.

A inobservância pelo Estado-membro de um dever estabelecido no ato constitutivo da OI pode gerar dois tipos de sanção: **suspensão de direitos** ou **exclusão do quadro de integrantes**.

Não obstante, pode haver organizações que estabeleçam direitos a Estados não membros, a exemplo da carta que institui a ONU, na qual prevê a participação sem voto de Estados não membros nos debates do conselho de segurança. Por outro lado, ante o princípio internacional do consentimento, a imposição de deveres na mesma circunstância não será possível (com exceção da *jus cogens*, alvo de muita polêmica doutrinária).

A admissão de novos membros será disciplinada no ato constitutivo da OI. Rezek⁶ elenca três aspectos que deverão ser observados quando da admissão:

- a) Condições prévias do ingresso: limites de abertura do tratado internacional, podendo ser geográficos ou geopolíticos;
- b) A expressão de interesse do Estado em aderir ao tratado institucional;
- c) A aceitação da adesão do Estado interessado pelos Estados membros.

A retirada de um Estado-membro, por sua vez, pode ser dar a qualquer tempo, conquanto verificadas duas condições: aviso prévio de retirada e quitação das obrigações financeiras com a organização.

Quanto à personalidade jurídica das OIs, o reconhecimento normalmente também consta naquele tratado. Todavia, a inexistência de tal menção não enseja ausência da personalidade, podendo ser uma mera consequência, um fator implícito, dos atos que a organização executa, como, por exemplo, a celebração de tratados.

⁶ REZEK, Jose Francisco. Direito Internacional Público: curso elementar. 11. Ed^a. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 258-259

4. Estrutura

O tratado constitutivo é a lei que rege a OI. Sendo assim, quando da criação, poderão ser instituídos tantos quantos forem os órgãos, a depender da necessidade organizacional que cada OI dispunha.

Todavia, vem sendo sedimentada a ideia de que cada Organização deverá possuir pelo menos dois órgãos,

“independentemente de seu alcance e finalidade: uma assembleia geral – onde todos os Estados-membros tenha voz e voto, em condições igualitárias, e que configure o centro de uma possível competência “legislativa” da unidade – e uma secretaria, órgão de administração, de funcionamento permanente, integrado por servidores neutros em relação à política dos Estados-membros⁷”.

5. Competências

As Organizações Internacionais são criadas para execução dos objetivos, atribuições e fins, específicos ou genéricos, dos membros que a integram, os quais não seriam plenamente atingidos se cada um dos Estados-membros que a compunha os perseguisse individualmente.

Assim, o campo de atuação de uma OI é delimitado à finalidade que lhe fora previamente atribuída, não se admitindo a exploração de domínios diversos dos quais foram criados, por força do *princípio da especialidade*.

Por conseguinte,

“mesmo as OIs com objetivos gerais (ONU, OEA, OUA) estão dominadas por esse princípio, pois não obstante a vastidão do quadro em que podem atuar, este é sempre definido pelos Estados-membros, não lhes sendo lícito ultrapassar a esfera de ação que lhes foi delimitada e invadir dessa forma o chamado domínio reservado dos Estados (Campo, 1999, p. 92)”

⁷ Idem, p. 250.

Tendo em vista as limitações que são impostas pelo princípio da especialidade às OIs, surgem algumas teorias para tentar solucionar os problemas inerentes às **atribuições** (também chamadas de funções, que são os objetivos/finalidade de suas atividades – promoção de desenvolvimento, coordenação) e às **competências** (poderes lhes inerentes para consecução satisfatória de suas atribuições) das Organizações Internacionais, dentre as quais ressalto as lecionadas pelo prof. João Mota de Campos: teoria das competências *explícitas* e teoria das competências *implícitas*.

5.1. Teoria das competências explícitas

A teoria das competências explícitas foi desenvolvida a partir do princípio da especialidade. Por ela, as atribuições conferidas às organizações internacionais deverão ser exercidas nos limites que lhes foram outorgadas no instrumento constitutivo. Esta limitação emerge da necessidade dos Estados-membros manterem uma *reserva de domínio*.

Todavia, diante do fenômeno da **internacionalização**, cada vez mais o campo destinado àquela reserva vem sendo diminuído:

“A evolução das relações internacionais e da técnica dos tratados demonstra de forma clara que não há domínio em que o direito internacional não possa penetrar: o que hoje se acha ainda sujeito do direito interno, não o está senão provisoriamente (CAMPO, 1999, Citando M. Virally, p. 95)”

Uma grande limitação que emerge dessa teoria é o fato de, muitas vezes, a Organização Internacional dispor de uma competência, sem possuir, descritivamente, os correspondentes poderes para executá-la. Dessa forma, diante do silêncio, bem como pela imposição do princípio da soberania, restava tal competência inócua. Na dúvida se uma organização tinha ou não os poderes para efetivação daquela competência, a solução era a inércia.

5.2. Teoria das competências implícitas

Ainda hoje alvo de grandes polêmicas na doutrina e jurisprudência internacionais, por esta teoria são conferidos às organizações internacionais, além das atribuições e poderes outorgados no ato constitutivo, aquelas atribuições e poderes que se entendam como necessários à realização de suas atividades, bem como ao alcance de suas finalidades.

A teoria das competências implícitas teve seu marco propulsor no julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal dos Estados Unidos, no julgamento do caso *MC Culloc v. Maryland*, em 1819, envolvendo problemas de repartição de competência entre o Estado Federal e os seus estados federados, no qual dispôs que

“uma vez que os fins sejam legítimos e se enquadrem no âmbito da constituição, quaisquer meios adequados à prossecução de tais finalidades que não sejam interditos e se mostrem compatíveis com a letra e com o espírito da constituição, são constitucionais”.

Um grande problema envolvendo esta teoria insere-se no fato de que, ao se conferir competências vagas a uma OI, poderiam ser interpretadas como implícitas competências que sequer foram imaginadas pelos Estados-membros ao subscrever o tratado, causando uma instabilidade nas relações institucionais entre estes e a OI.

Como bem observado pelo i. prof. João Mota de Campos,

“a teoria das competências implícitas não é mais do que um critério de interpretação dos pactos constitutivos das OI. Como tal, impõe-se usá-la com prudência, tendo em conta a vontade dos Estados fundadores. Não terão estes, ao deixar de explicitar certas competências de uma dada OI, precisamente querido manifestar a vontade de lhas recursar?”

Por fim, essa teoria tem função **integrativa**, visto que, no silêncio do ato constitutivo, pela exegese no caso concreto, atribui-se poderes ou competências sem as quais não lhes seria possível atingir os fins organizacionais almejados.

6. Outras características

No que tange ao aspecto decisório, as decisões deliberativas das organizações internacionais deixam a desejar no quesito executoriedade, uma vez que os Estados vencidos na deliberação não são obrigados a cumprir a decisão, ante a ineficácia do princípio majoritário.

Os representantes das OIs, bem como a própria organização, gozam dos mesmos privilégios atribuídos a Estados soberanos, vale dizer, até aqueles atribuídos ao corpo diplomático, bem como a imunidade de jurisdição, no que tange aos atos de império.

Os recursos financeiros são provenientes dos Estados-membros, nas porcentagens convencionadas no tratado constitutivo. Quanto à sede, normalmente será fixada em território de algum Estado-membro, resultante de celebração de acordo bilateral.

7. Considerações finais

A criação de Organizações Internacionais talvez seja o traço mais marcante da evolução do direito internacional público. No campo das relações econômicas, podemos perceber significativas conquistas que foram alcançadas com a formação de blocos econômicos, tais como aumento da exportação; redução de preço interno, por aumento da concorrência; aumento do turismo; redução do preço das passagens aéreas para os Estados integrantes desse bloco; e subsídio para países membros, com a criação do FMI, entre muitas outras.

Por sua vez, no campo normativo e regulamentador, grandes foram os avanços dados com a instituição da Organização das Nações Unidas – ONU. Há forte atuação na ajuda a países devastados por conflitos a criar condições para alcançarem uma paz permanente e duradoura, bem como para o desenvolvimento cultural, civil, empresarial de proteção à dignidade da pessoa humana etc.

É notável o crescente papel que as organizações internacionais tem assumido na definição da agenda internacional, proporcionando lugar para iniciativas e mediando as negociações políticas. De igual forma definem quais são as questões mais importantes e decidem quais podem ser agrupadas, assim, facilitando determinar a prioridade governamental ou de acordos governamentais.

De certo que, tanto em termos numéricos, como no que se refere a sua atuação nas diversas áreas temáticas no cenário internacional, sua relevância é percebida. Elas prescrevem comportamentos a partir de um conjunto de valores partilhados, visando à coordenação dos atores em torno de uma questão específica.

A partir desta atuação pode surgir fixação de certos padrões de comportamento, transmitindo aos Estados um conjunto de princípios e normas que irá condicionar a prática e as percepções dos atores no sistema internacional, influenciando o direito interno. Podem atuar, ainda, como fóruns de debate, possibilitando a circulação e consolidação de novas ideias, valores e interesses.

Todavia, em que pesem tantos benefícios alcançados, existem muitos pontos negativos relevantes concernentes às OIs ainda solução.

Quanto ao aspecto econômico, o risco de enfraquecimento da moeda, aumento do desemprego e possibilidade de retaliação por parte de membros que estejam em posição superior a outros (como ocorre no NAFTA) são ainda fatores relevantes que surgem quando da formação daqueles blocos.

Quanto à ONU, com a criação da Corte Internacional de Justiça, muitas questões atinentes à soberania e ao direito público interno foram postas em discussão. Um exemplo recente refere-se à validade da Lei da Anistia de 1979, a qual anistiou todos os crimes de natureza política cometidos durante o regime militar.

No Supremo Tribunal Federal, por meio do ADPF 153, relatado pelo Ministro Eros Grau, julgado em 29/04/2010, decidiu-se pela validade da lei.

Todavia, a Corte Internacional de Justiça (CIJ) de modo diverso se posicionou, condenado o Brasil pela sua inércia em perseguir os responsáveis da ditadura e declarando a invalidade da lei de anistia na parte que beneficia a criminalidade estatal⁸.

Por meio dessa decisão da CIJ, inúmeros foram os questionamentos sobre os limites dos poderes atribuídos às OIs, bem como suas decisões frente ao direito público interno.

Há quem sustente a formação de um direito supraconstitucional e até mesmo suprapositivo, sendo eles definidos internacionalmente, ao ponto que nem o poder constituinte originário estaria livre para contrariamente a eles proceder.

Por ser o Direito Internacional um ramo do direito relativamente novo, as disciplinas atinentes às Organizações Internacionais ainda se encontram muito indefinidas, em constante evolução. Todavia, é inegável que os benefícios aferidos na criação delas superam os eventuais impasses delas decorrentes.

⁸ Caso Gomes Lund e outros vs. Brasil, Sentença de 24.11.2010. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf>

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCIOLY, Hildebrando. Manual de Direito Internacional Público. 14. Ed . São Paulo: Saraiva, 2000.

CONVENÇÃO DE VIENA SOBRE O DIREITO DOS TRATADOS, Concluída em Viena, em 1969. No Brasil, aprovada pelo Dec. nº 7.030, de 14-12-2009.

REZEK, Jose Francisco. Direito Internacional Público: curso elementar. 11. Ed^a. São Paulo: Saraiva, 2008.

CAMPO, João Mota de (Coord.). Organizações Internacionais: teoria geral; estudo monografico das principais organizações internacionais de que Portugal é membro. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999.