

CAPÍTULO V  
**SUJEITOS DE DIREITO INTERNACIONAL  
PÚBLICO: O ESTADO**

**SUMÁRIO** • 1. Conceito – 2. Elementos constitutivos: território, povo e governo soberano – 3. Os microestados – 4. Surgimento dos Estados – 5. Reconhecimento de Estado e de Governo – 6. Direitos e deveres dos Estados: 6.1. Doutrina Drago – 7. Extinção e sucessão de Estados – 8. O território: 8.1. Conceito; 8.2. Aquisição e perda; 8.3. Fronteiras; 8.4. Jurisdição territorial: direitos territoriais de jurisdição. Imperium e dominium – 9. Imunidade à jurisdição estatal: 9.1. Imunidade do Estado estrangeiro: origem, fundamentos e limites: 9.1.1. Visão clássica: *par in parem non habet iudicium/imperium*; 9.1.2. Visão moderna: atos de império e atos de gestão. 9.2. Imunidade de organizações internacionais: 9.2.1. A jurisprudência brasileira e o tema da imunidade das organizações internacionais. 9.3. Imunidade de execução; 9.4. Competência para o julgamento de pessoas jurídicas de Direito Internacional Público no Brasil – 10. Questões – Gabarito.

### 1. CONCEITO

Como é cediço, o estudo do Estado é complexo, cabendo inclusive em matérias específicas, como a Teoria Geral do Estado. Com isso, advertimos que não é papel de uma obra de Direito Internacional analisar exaustivamente o fenômeno estatal.

Por outro lado, é nossa tarefa examinar os aspectos da existência do Estado que se relacionem com o Direito das Gentes. A respeito, devemos inicialmente destacar que, mesmo que não mais se admita que o ente estatal é o único sujeito de Direito Internacional, não é possível ignorar a importância que o Estado ainda mantém no universo jurídico internacional. Com efeito, os entes estatais criam a maior parte das normas de Direito das Gentes, especialmente por meio dos tratados, formam as organizações internacionais, exercem papel relevante na condução da cooperação entre os povos e estabelecem diversos parâmetros dentro dos quais outros sujeitos de Direito Internacional atuarão na sociedade internacional.

Na acepção de Jellinek, o Estado é “a corporação de um povo, assentada num determinado território e dotada de um poder originário de mando”. Autores de Direito das Gentes também tentam conceituar o Estado, como Accioly e Silva, que o definem como um “agrupamento humano, estabelecido permanentemente num território determinado e sob um governo independente”. De nossa parte, conceituamos o Estado como o ente formado por um território, uma comunidade humana e um governo soberano, dotado da capacidade de exercer direitos e contrair obrigações e não subordinado juridicamente a qualquer outro poder, externo ou interno.

1. A respeito, ver: BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*, p. 67.

2. ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. *Manual de direito internacional público*, p. 83.

O Estado não se identifica com a nação ou com o povo, que consistem em grupos sociais cujas partes são unidas por afinidades históricas, culturais, étnicas, religiosas, psicológicas etc., bem como por anseios comuns. Em todo caso, os entes estatais podem surgir das aspirações de nações ou de povos, como foi o caso de Israel. As nações podem também estar espalhadas por vários Estados, e o território de um ente estatal específico pode abrigar várias nações.

Tampouco se deve confundir o Estado soberano com os Estados membros de uma federação, que não reúnem os elementos constitutivos do ente estatal soberano nem possuem competências no âmbito internacional, exceto quando permitido pelos Estados de que fazem parte. Em todo caso, por mais que apresente divisões internas, o Estado é juridicamente "encarado como totalidade"<sup>3</sup> nas relações internacionais.

## 2. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS: TERRITÓRIO, POVO E GOVERNO SOBERANO

O estudo do Estado à luz do Direito Internacional parte também do exame de seus três elementos essenciais, cuja definição foi fruto de embates doutrinários que perpassaram vários séculos: o território, o povo e o governo soberano.

Os elementos essenciais do ente estatal foram também consagrados pelo Direito das Gentes, por meio da Convenção de Montevideu sobre Direitos e Deveres dos Estados, de 1933, que elenca os requisitos para que o Estado possa ser considerado sujeito de Direito Internacional: "I. População permanente; II. Território determinado; III. Governo; IV. Capacidade de entrar em relações com os demais Estados" (art. 1º). Cabe ressaltar que os itens III e IV correspondem à idéia de governo soberano.

Há quem defenda que o Estado requer um elemento adicional para existir: seu reconhecimento por outros entes estatais. Efetivamente, o reconhecimento do Estado é importante para permitir sua maior inserção na dinâmica das relações internacionais. Entretanto, não concordamos com essa idéia, que faria com que o aparecimento do ente estatal ficasse juridicamente condicionado à anuência dos demais, algo inconveniente numa sociedade internacional dentro da qual o diferencial de poder e o mero interesse ainda comandam muitas ações estatais. No mais, a Convenção de Montevideu sobre Direitos e Deveres dos Estados, de 1933, determina expressamente que "A existência política do Estado é independente do seu reconhecimento pelos demais Estados" (art. 3).

O território é o espaço geográfico dentro do qual o Estado exerce seu poder soberano. No item 9 deste capítulo, analisaremos mais detidamente os aspectos deste elemento que são relevantes para o Direito Internacional.

3. AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *Manual do candidato: Direito Internacional*, p. 99.

**ATENÇÃO!** advertimos desde logo que o Estado pode, em hipóteses específicas, exercer sua soberania fora de seu território, tanto em áreas internacionais como em territórios de Estados estrangeiros, dentro de situações reguladas pelo Direito Internacional e que examinaremos posteriormente.

O povo é o elemento humano do Estado. É formado por um conjunto de pessoas naturais, vinculadas juridicamente a um ente estatal por meio da nacionalidade e, no dizer de Dell'Olmo, "inseridas diretamente no processo de formação e manutenção do Estado"<sup>4</sup>, incluindo tanto indivíduos residentes no próprio país como no exterior.

A noção de povo não se identifica com a de população, como afirma Paulo Bonavides: "Todas as pessoas presentes no território do Estado, num determinado momento, inclusive estrangeiros e apátridas, fazem parte da população. É, por conseguinte a população sob este aspecto um dado essencialmente quantitativo, que independe de qualquer laço jurídico de sujeição ao poder estatal. Não se confunde com a noção de povo, porquanto nesta fundamental é o vínculo do indivíduo ao Estado através da nacionalidade ou cidadania. A população é conceito puramente demográfico e estatístico"<sup>5</sup>.

O governo soberano, também chamado de "poder soberano", é a autoridade maior que exerce o poder político no Estado.

A soberania é o atributo do poder estatal que confere a este poder o caráter de superioridade frente a outros núcleos de poder que atuam dentro do Estado, como as famílias e as empresas. É, no dizer de Amaral Júnior, "o poder de declarar, em última instância, a validade do direito dentro de um certo território"<sup>6</sup>. Para Seintenus, distingue-se pela "inexistência de qualquer instância de poder acima do Estado no território nacional, tanto para legislar como para lançar mão da força legítima"<sup>7</sup>.

No passado, a noção de soberania confundia-se amiúde com a de poder ilimitado. Na atualidade, porém, prevalece a premissa básica do Estado de Direito pela qual o ente estatal atua dentro de certos limites, estabelecidos internamente pela ordem jurídica nacional e, externamente, pelo Direito Internacional.

A soberania abrange dois aspectos: interno e internacional. No âmbito interno, refere-se a um poder que tem supremacia sobre pessoas, bens e relações jurídicas dentro de um determinado território. No campo internacional, alude à igualdade entre os poderes dos Estados e à independência do ente estatal em relação a outros Estados, tendo como corolários princípios como o da igualdade jurídica

4. DELL'OLMO, Florisbal de Souza. *Curso de direito internacional público*, p. 69.

5. BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*, p. 68.

6. AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *Manual do candidato: Direito Internacional*, p. 99.

7. SEINTENUS, Ricardo. *Introdução ao direito internacional público*, p. 63.

entre os entes estatais soberanos e a não-intervenção nos assuntos internos de outros Estados.

#### Quadro 1. Elementos do Estado

ELEMENTOS DO ESTADO		
Território	Povo	Governo soberano

#### Quadro 2. Povo e população

POVO	POPULAÇÃO
Conceito político e jurídico	Conceito estatístico
Inclui apenas os nacionais	Inclui nacionais e estrangeiros
Inclui os nacionais no exterior	Inclui pessoas apenas de passagem pelo país

### 3. OS MICROESTADOS

Existem Estados com território pouco extenso, pequena quantidade de nacionais e prerrogativas estatais, tradicionalmente entendidas como inerentes à soberania, exercidas por Estados vizinhos, como a defesa, a emissão de moeda e a política externa. Diante disso, pode-se eventualmente contestar o caráter estatal desses entes, conhecidos como "microestados", de que são exemplos Andorra, Liechtenstein e Mônaco.

O entendimento majoritário é o de que não existe um conjunto de requisitos básicos que os elementos essenciais do Estado devem observar para que o ente estatal possa efetivamente existir. Não há a exigência, portanto, de que o Estado tenha uma extensão territorial mínima, um número mínimo de nacionais e um conjunto imprescindível de atribuições a serem exercidas por seu governo para que o ente estatal seja uma pessoa internacional. A propósito, a própria Corte Internacional de Justiça (CIJ) já decidiu que "a qualidade de sujeito de direito internacional não depende da quantidade de direitos e obrigações do qual um Estado é titular"<sup>8</sup>.

A situação dos microestados serve para salientar que os elementos constitutivos de um Estado são simplesmente três, sem observações adicionais: o território, o povo e o governo soberano. Com isso, um ente estatal cujo território seja objeto de litígio com outro Estado ou que esteja temporariamente invadido, como resultado de agressão estrangeira, não deixa de ser considerado ente estatal, o que também é o caso de um Estado cuja quantidade de nacionais seja inferior à de estrangeiros ou que não tenha, provisoriamente, governo.

Por fim, a cessão de prerrogativas soberanas a outras entidades não é mais exclusiva dos microestados. Na União Européia, por exemplo, a maioria dos Es-

8. A respeito, ver: SEITENFUS, Ricardo. *Introdução ao direito internacional público*, p. 64.

tados abriu mão de ter uma moeda própria e da capacidade de formulação de suas próprias políticas macroeconômicas. O fenômeno não é exclusivo da Europa: o Equador, por exemplo, adota o dólar norte-americano como moeda nacional.

### 4. SURGIMENTO DOS ESTADOS

O aparecimento dos Estados é, essencialmente, resultado de processos históricos. Com efeito, a História registra que entes estatais nasceram de conflitos armados, de movimentos de independência ou de unificação nacional, da divisão de Estados maiores, de negociações políticas, do voto popular etc.

Entretanto, o Direito Internacional pode influenciar o surgimento de um Estado. A título de exemplo, o princípio da autodeterminação dos povos contribuiu para a descolonização da África e da Ásia na segunda metade do século XX, e negociações ocorridas dentro da Organização das Nações Unidas (ONU) contribuíram para a criação do Estado de Israel. Além disso, o Direito classifica as formas pelas quais nascem os entes estatais, que é o foco principal deste ponto.

No passado, a ocupação de terra desabitada e cuja posse não era reclamada por ninguém (*terra nullius*) era forma comum não só de aparecimento de um Estado, mas também de aquisição de território por entes estatais já existentes. Na atualidade, como não há mais espaços caracterizados como "terra de ninguém", isso não mais é possível.

A conquista de territórios pertencentes a outros Estados também era um modo tanto de surgimento de um novo ente estatal como de aquisição de território por um Estado que já existia. Com a proibição da guerra de conquista a partir do século XIX, esse modelo de criação de entes estatais caiu em desuso.

A guerra pode levar à criação de Estados. Após a I Guerra Mundial, por exemplo, o Império Austro-Húngaro desapareceu, dando lugar a entes estatais como a Áustria e a Hungria. Na atualidade, o aparecimento do novo Estado em decorrência de um conflito armado será considerado ilegal se a guerra envolver violação das normas relativas ao uso da força nas relações internacionais, que é lícito apenas na defesa do ente estatal em caso de agressão ou no legítimo interesse da sociedade internacional de manter e promover a paz e a segurança no mundo.

É possível vislumbrar o aparecimento de um novo Estado a partir da separação de parte de seu território. É o fenômeno chamado de desmembramento (quando resultado da descolonização, que ocorreu com todos os entes estatais que um dia foram colônias) ou de secessão (que tem lugar quando uma parte de um Estado que não é sua colônia dele se separa, como foi o caso do Uruguai, antiga Província Cisplatina do Brasil).

Os Estados podem surgir, ainda, da dissolução ou desintegração de entes estatais, que desaparecem para dar lugar a novos Estados. É o caso da União Soviética e da Iugoslávia, que deixaram de existir e foram sucedidos por entes como a

Rússia, a Armênia e a Lituânia, no primeiro caso, e a Sérvia, a Croácia e a Bósnia, no segundo.

Os Estados podem ser criados, finalmente, a partir da fusão, agregação ou unificação, que ocorre quando dois ou mais entes estatais desaparecem para dar lugar a um só, como a antiga República Árabe Unida, fruto da união entre Egito e Síria. Aqui, dependendo do caso, pode-se empregar também o termo "reunificação".

FORMAS DE APARECIMENTO DO ESTADO			
Ocupação e posse da terra <i>nullius</i>	Contigüidade	Conquista: atualmente proibido pelo Direito Internacional	Guerra
Desmembramento	Secessão	Dissolução/desintegração	Fusão/agregação/unificação

### 5. RECONHECIMENTO DE ESTADO E DE GOVERNO

É antiga a evidência de que as comunidades humanas, em maior ou menor escala, raramente foram ou são auto-suficientes. Esse é também o caso do Estado, cuja existência em condições satisfatórias normalmente depende do intercâmbio com outros entes estatais, envolvendo bens, serviços, tecnologias etc. Ainda que se possa aceitar que, no passado, os entes estatais reuniam melhores condições de se desenvolver sozinhos, isso é praticamente inviável na atualidade, em que a interdependência é uma das principais características das relações internacionais.

Com isso, o exame dos institutos do reconhecimento de Estado e de governo reveste-se de importância, na medida em que ambos se referem à capacidade de o ente estatal manter vínculos com outros Estados e organismos internacionais e, desse modo, se inserir efetivamente na dinâmica das relações internacionais.

O reconhecimento de Estado é o ato unilateral pelo qual um ente estatal constata o aparecimento de um novo Estado e admite tanto as conseqüências jurídicas inerentes a este fato como que considera o novo ente estatal como um sujeito com o qual poderá manter relações válidas no campo jurídico.

O reconhecimento é ato meramente declaratório, que visa somente a atestar o surgimento de um novo Estado, não tendo caráter constitutivo e não definindo, portanto, a existência do ente estatal. O reconhecimento de um Estado implica apenas que aquele que reconhece aceita a personalidade do reconhecido com todos os direitos e deveres determinados pelo Direito Internacional, como reza o artigo 8 da Convenção de Montevideu sobre os Direitos e Deveres dos Estados, de 1933.

Por outro lado, ainda há quem defenda que o reconhecimento é ato constitutivo do Estado e consiste em um de seus elementos essenciais. Entretanto, o entendimento do caráter constitutivo do reconhecimento do ente estatal é minoritário, mormente por condicionar o surgimento de um Estado à anuência de outros entes estatais, que poderiam não ter o menor interesse político no fato, abrindo margem

para a consagração jurídica do poder e do interesse como fatores determinantes das relações internacionais. Além disso, a criação de um Estado poderia depender de um longo processo, envolvendo entes estatais que, inclusive pela distância geográfica, não teriam o reconhecimento de determinados Estados dentro de suas prioridades de política externa. Por fim, o artigo 3 da Convenção de Montevideu sobre Direitos e Deveres dos Estados, de 1933, é explícito ao determinar que "A existência política do Estado é independente do seu reconhecimento pelos demais Estados".

**ATENÇÃO!** enfatizamos que os elementos do Estado são apenas três: território, povo e governo soberano. O reconhecimento não é elemento do Estado.

O reconhecimento é normalmente ato discricionário, fundamentado, portanto, em considerações de interesse nacional. Entretanto, o reconhecimento é também vinculado a certas condições, estabelecidas pela doutrina, pelos organismos internacionais e pela prática internacional, as quais não incluem, porém, o reconhecimento por parte de terceiros Estados. Em todo caso, não se pode afastar a possibilidade de que um ente estatal reconheça o outro por meros interesses políticos.

Por seu caráter discricionário, o reconhecimento também não é obrigatório, ou seja, não é nem um dever daquele que o concede nem um direito do Estado que o requer. Pelo mesmo motivo, não é tampouco condicionado a um prazo-limite.

O reconhecimento é, em princípio, ato incondicionado. Nesse sentido, o Estado que reconhece não pode vincular o ato a condições ou exigências, a serem atendidas pelos entes estatais que pleiteiam o reconhecimento, que, na prática, visam a promover a consecução de objetivos de política externa que, em condições normais, não seriam alcançados<sup>9</sup>.

Entretanto, o reconhecimento pode estar condicionado a certos requisitos, vinculados ao respeito de normas que, por sua importância, devem ser obedecidas por todos os membros da sociedade internacional. É nesse sentido que o reconhecimento depende do compromisso do novo Estado com o respeito às normas de *jus cogens*, como as relativas à promoção da paz, à solução pacífica de controvérsias e à proteção dos direitos humanos. Com isso, o Estado que surja a partir de uma violação grave do Direito Internacional não deve ser reconhecido.

O reconhecimento tem caráter retroativo, gerando efeitos a partir do instante em que se forma o Estado, e é irrevogável. Deve ainda ser pedido pelo novo Estado, embora a prática revele que o reconhecimento pode ser concedido sem qualquer solicitação.

O reconhecimento de Estado classifica-se em expresso (explícito) ou tácito (implícito). O reconhecimento é expresso quando é feito por meio de declarações, es-

9. AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *Manual do candidato: Direito Internacional*, p. 321.

critas ou orais, de representantes do ente estatal que reconhece o novo Estado. É tácito quando resulta de atos que, inequivocadamente, façam inferir a intenção de criar vínculos com o novo Estado, como o estabelecimento de relações diplomáticas.

O reconhecimento classifica-se também em individual, quando é feito por um só Estado, ou coletivo, quando é concedido por um grupo de Estados.

A importância do reconhecimento é permitir ao Estado a participação efetiva na sociedade internacional, conferindo-lhe ampla competência para exercer prerrogativas típicas dos entes estatais, como celebrar tratados, manter relações diplomáticas e participar de organizações internacionais. Além disso, o Estado que concede o reconhecimento deve conferir ao Estado reconhecido o tratamento peculiar assegurado às pessoas jurídicas de Direito das Gentes e a seus representantes.

Quando o reconhecimento não ocorre, o Estado pode ficar isolado internacionalmente, como é o caso da República Turca do Norte do Chipre, que foi reconhecida apenas pela Turquia, único ente estatal com o qual aquele Estado mantém relações diplomáticas e celebrou tratados.

O reconhecimento de governo é o ato do Estado pelo qual se admite o novo governo de outro Estado como representante deste nas relações internacionais.

O reconhecimento de governo aplica-se apenas a governantes cuja investidura resulte de rupturas na ordem constitucional estabelecida pelos próprios Estados, como ocorre por ocasião de golpes de estado. Não se aplica, portanto, a trocas de governo processadas dentro dos trâmites estabelecidos pelas normas nacionais.

O reconhecimento de governo não altera o reconhecimento de Estado anterior. Entretanto, terá impacto nas relações internacionais do ente estatal, já que aquele governo não será reconhecido como representante do Estado na sociedade internacional, não tendo, portanto, capacidade para praticar atos em nome do ente estatal e não gozando das prerrogativas inerentes às autoridades estrangeiras.

O reconhecimento de governo também é ato unilateral, discricionário, não-obrigatório, irrevogável e incondicionado. Entretanto, está vinculado ao compromisso do governo com as principais normas de Direito Internacional e, em muitos casos, ao restabelecimento da normalidade institucional e do regime democrático.

São duas as principais doutrinas relativas ao reconhecimento de governo. A primeira é a Doutrina Tobar, que defende que o reconhecimento de governos estrangeiros só deveria ser concedido após a constatação de que estes contam com apoio popular. A outra é a Doutrina Estrada que, por sua vez, entende que o reconhecimento ou não-reconhecimento expresso de um novo governo configura intervenção indevida em assuntos internos de outros entes estatais e, portanto, desrespeito à soberania. Nesse sentido, caso o Estado esteja insatisfeito com a mudança de governo, deve simplesmente romper relações diplomáticas.

Na atualidade, o Direito Internacional vem apresentando uma preocupação crescente com a promoção da democracia, evoluindo de uma posição tradicio-

nal, pela qual o regime político adotado pelos Estados não interessava ao Direito das Gentes. Nesse sentido, é comum que, diante de golpes de estado ou de revoluções, a sociedade internacional se manifeste no sentido de cobrar o rápido retorno à normalidade democrática, sem o que pode ser reduzida a intensidade das relações com o ente estatal onde houve quebra da ordem institucional. Além disso, mecanismos de integração regional, como o Mercosul, condicionam a participação dos Estados nos blocos regionais ao compromisso com a democracia, implicando a quebra da ordem democrática na suspensão ou expulsão do ente estatal do mecanismo integracionista.

#### Quadro 1. Reconhecimento de Estado: características

CARACTERÍSTICAS DO RECONHECIMENTO DE ESTADO			
Ato unilateral	Ato declaratório, não constitutivo: de sua concessão não depende a existência do Estado	Ato que meramente permite a inserção do novo Estado no universo das relações internacionais	Ato discricionário
Não obrigatório	Não precisa ocorrer dentro de prazo determinado	Em geral, incondicionado	Condicionado, porém, à observância das normas de <i>jus cogens</i> e ao compromisso com o respeito ao Direito Internacional
Retroativo	Irrevogável	Nem sempre é objeto de pedido por parte do novo Estado	Tipos: expresso e tácito; individual e coletivo

#### Quadro 2. Reconhecimento de governo: características

<p>As características do reconhecimento de governo são, fundamentalmente, as mesmas do reconhecimento de Estado, salvo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. O reconhecimento de governo é o ato que meramente admite que um novo governo é o representante do Estado no universo das relações internacionais;</li> <li>2. O reconhecimento de governo é aplicável apenas quando de rupturas institucionais.</li> </ol>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## 6. DIREITOS E DEVERES DOS ESTADOS

Os Estados são dotados de personalidade jurídica internacional e, nesse sentido, têm a capacidade de ser sujeitos de direitos e de contrair obrigações na sociedade internacional, fato que se infere não só da própria noção de personalidade, mas também das normas internacionais, que conferem aos entes estatais inúmeras prerrogativas e os obrigam a observar determinadas condutas.

Dentro do Direito das Gentes, existem preceitos entendidos como fundamentais para a convivência internacional como um todo e entre os Estados em particular, cujo teor genérico e amplo os credencia como princípios que devem orientar a elaboração e a aplicação de todas as normas internacionais e o próprio funcionamento da sociedade internacional. Essas normas consagram os direitos e deveres fundamentais dos Estados, que formam parte do marco legal básico das relações internacionais.

Os direitos e deveres fundamentais dos Estados encontram-se consagrados tanto no costume como na norma escrita, cujo principal exemplo é a Convenção de Montevideu sobre os Direitos e Deveres dos Estados, firmada em 1933 e ainda em vigor, inclusive no Brasil, onde foi promulgada pelo Decreto 1.570, de 13/04/1937.

A Convenção de Montevideu (art. 3) consagra inicialmente o direito de o Estado existir independentemente de reconhecimento.

Em seguida, a Convenção determina que todo Estado, ainda que não reconhecido, tem direito a defender sua integridade e independência, a prover a sua conservação e prosperidade e a se organizar como entender conveniente, bem como a legislar sobre seus interesses, a administrar seus serviços e a determinar a jurisdição e competência de seus tribunais, sem qualquer interferência de outro Estado. Consagram-se, portanto, os direitos do Estado de defesa e de conservação, de exercício de sua soberania sem a intervenção estrangeira (princípio da não-intervenção) e de livre determinação dos rumos da sociedade que governa.

Em vista do direito de conservação, o território do Estado é inviolável e não pode ser objeto de ocupação militar nem de qualquer medida de força, temporária ou permanente, imposta por outro Estado, salvo nas hipóteses de legítima defesa do Estado agredido ou de ação internacional, voltada a manter ou a restaurar a paz e a segurança internacional, nos termos da Carta da ONU (arts. 39-54).

À luz da soberania estatal, os Estados têm direito à liberdade<sup>10</sup>, incluindo a possibilidade de, autonomamente, determinar seus rumos e de estabelecer compromissos jurídicos no campo internacional, novamente sem qualquer ingerência de outros entes estatais.

Ainda em decorrência da soberania estatal, a Convenção de Montevideu (art. 9) confere aos Estados o direito de exercer sua jurisdição sobre todas as pessoas que se encontrem dentro dos respectivos territórios, nacionais ou estrangeiros. Por outro lado, os Estados devem também proteger igualmente nacionais e estrangeiros, embora estes não possam pretender direitos diferentes ou mais extensos que os dos nacionais.

10. PEREIRA, Bruno Yepes. *Curso de direito internacional público*, p. 123.

Os direitos dos Estados encontram limite nos direitos de outros entes estatais e devem ser exercidos de acordo com o Direito Internacional, devendo atentar, ainda, às exigências da cooperação internacional e da promoção de relações amistosas entre os povos.

É nesse sentido que afirmamos que dos direitos fundamentais dos entes estatais também decorrem deveres, como a obrigação de os Estados não intervirem nos assuntos da alçada da soberania de outros entes estatais, conclusão corroborada pela própria Convenção de Montevideu, que determina que "Nenhum Estado possui o direito de intervir em assuntos internos ou externos de outro" (art. 8).

Os Estados são juridicamente iguais entre si, podendo gozar dos mesmos direitos e contando com igual capacidade para exercê-los, não dependendo a fruição de tais direitos do poder de que os entes estatais disponham para assegurá-los, mas do simples fato de sua existência como pessoa de Direito Internacional. Com isso, todos os Estados podem igualmente celebrar tratados e podem ter acesso, em iguais condições, aos organismos internacionais e foros internacionais de solução de controvérsias.

Os Estados têm o dever de solucionar as controvérsias entre si de maneira pacífica e de não reconhecer aquisições territoriais ou quaisquer outras vantagens obtidas pela força ou pela coação.

Por fim, ainda é controverso o direito de o Estado intervir em outro em prol da proteção dos direitos humanos. A respeito, entendemos que o direito de intervenção humanitária, pelo menos por enquanto, só se justifica no interesse da proteção da paz e da segurança internacionais. Portanto, qualquer ação internacional voltada à promoção dos direitos humanos cabe apenas aos organismos internacionais.

DIREITOS E DEVERES DOS ESTADOS			
Direito a existir, independentemente de reconhecimento (direito de conservação)	Direito a defender sua integridade, independência e existência	Direito à autodeterminação	Direito de não sofrer qualquer intervenção externa em assuntos próprios
Direito à auto-organização	Direito de conservação	Direito ao exercício do poder soberano sobre todas as pessoas sob sua jurisdição	Dever de respeitar os direitos de outros Estados
Dever de não-intervenção	Dever de solucionar pacificamente as controvérsias	Inderrogabilidade dos direitos	

### 6.1. Doutrina Drago

A formação histórica do princípio da não-intervenção incluiu a concepção da Doutrina Drago<sup>11</sup>, formulada pelo Ministro das Relações Exteriores da Argentina, Luís Maria Drago, no início do século passado.

A Doutrina Drago nasceu a partir de um protesto dessa autoridade argentina contra o bloqueio e o bombardeio dos portos venezuelanos por embarcações alemãs, inglesas e italianas, em ação militar que tinha o intuito de forçar a Venezuela a pagar dívidas que tinha com esses três países<sup>12</sup>.

Fundamentalmente, a Doutrina Drago pugna contra o emprego da força armada por um ou mais Estados quando voltado a obrigar outros entes estatais a pagarem dívidas que estes assumiram. Para a Doutrina Drago, "Forçar o Estado ao pagamento de dívida pública contraria, assim, os Princípios de Direito Internacional"<sup>13</sup>, acrescentando que um ato do tipo viola a soberania e a igualdade entre os Estados<sup>14</sup>.

Cabe destacar que a Doutrina Drago não visa a negar a obrigação de o ente estatal devedor arcar com as dívidas que contraiu. No entanto, a doutrina em apreço pretende evitar que a cobrança do débito ocorra por meio da violência, vindo de encontro a princípios e valores atualmente muito caros ao Direito das Gentes, como a solução pacífica das controvérsias e a proibição do emprego da força.

A Doutrina Drago tinha também o objetivo de contribuir para a defesa da América Latina contra a intervenção estrangeira.

O pensamento de Drago difundiu-se amplamente pelo mundo e terminou acolhido pelos Estados participantes da Conferência de Paz da Haia, de 1907, e consagrado dentro de um dos tratados celebrados na ocasião, que ficou conhecido como "Convenção Porter"<sup>15</sup>, em homenagem ao General Porter, chefe da delegação norte-americana àquela Conferência.

Cabe ressaltar, porém, que a Convenção Porter mitigou os efeitos da Doutrina Drago, defendendo a possibilidade do emprego da força armada contra um Estado para a cobrança de dívidas que este tenha com o Estado atacante, seus aliados ou cidadãos em duas hipóteses: quando o ente estatal devedor não aceitar a arbitragem para solucionar a querela referente ao débito ou, quando tendo aceito a arbitragem, se recuse a cumprir o laudo arbitral.

11. Também conhecida como "Tese Drago-Porter". A respeito: MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*, v. 1, p. 513-514.

12. O protesto em apreço foi oficialmente apresentado ao governo dos EUA em 1902.

13. AMARAL JÚNIOR, Alberto. *Introdução ao direito internacional público*, p. 295.

14. MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*, v. 1, p. 513.

15. Também conhecida como "Convenção Drago-Porter" por Celso de Albuquerque Mello. A respeito: MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*, v. 1, p. 513.

Em nossa visão, a Convenção Porter encontra-se derogada ao menos nesse ponto, por chocar-se contra princípios posteriormente consagrados na Carta das Nações Unidas, que vedam totalmente o emprego da força nas relações internacionais, salvo em caso de legítima defesa individual ou coletiva contra agressão externa ou de ação militar determinada pela própria ONU, por meio de seu Conselho de Segurança, contra ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão (ou seja, no interesse legítimo da comunidade internacional em manter a paz e a segurança internacionais)<sup>16</sup>.

### 7. EXTINÇÃO E SUCESSÃO DE ESTADOS

A extinção de um Estado depende, em princípio, apenas da perda de algum de seus elementos constitutivos.

Na prática, os Estados podem extinguir-se por fusão, unificação, reunificação ou agregação, quando dois ou mais entes estatais se unem para formar um novo Estado, como ocorreu com a Alemanha Oriental, que desapareceu para se juntar à República Federal da Alemanha. Outra forma de extinção dos Estados é a dissolução ou desintegração, que ocorre quando um ente estatal maior desaparece para dar lugar a outros, como foi o caso da Iugoslávia e da União Soviética. Um ente estatal pode também, em tese, decidir juntar-se a outro ou ser extinto por negociações internacionais. No passado, os conflitos armados e as conquistas também provocaram a extinção de muitos Estados, o que hoje é dificultado pela quase total proibição do emprego da força armada nas relações internacionais e pela vedação da guerra de conquista.

A extinção de um Estado coloca em pauta a sucessão dos direitos e obrigações que o ente estatal extinto possuía, problema que, aliás, também aparece quando uma parte do território de um Estado passa a pertencer a outro ente estatal. A mudança do titular da soberania sobre um território remete, portanto, ao instituto da sucessão de Estados, definida como a substituição de um ente estatal por outro na responsabilidade das relações internacionais de um território e que visa a regular a situação dos direitos e obrigações do Estado que antes exercia seu poder sobre certa região.

A matéria é regulada por normas costumeiras e pelas Convenções de Viena sobre a Sucessão de Estados em Matéria de Tratados, de 1978, e sobre Sucessão de Estados em Matéria de Bens, Arquivos e Dívidas, de 1983, nenhuma das quais em vigor para o Brasil. A sucessão pode ser regulada também pela lei interna do Estado sucessor. Por fim, nada impede que os entes estatais envolvidos (anteces-

16. A respeito, o Capítulo XVIII desta Parte I (Guerra) trata do mecanismo de segurança coletiva criado pela Carta das Nações Unidas (artigos 39-51). Ver também o Capítulo VII desta parte I (Organizações internacionais), no item relativo ao Conselho de Segurança da ONU (item 2.3.2). Nosso entendimento é corroborado por Celso de Albuquerque Mello. A respeito, ver: MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*, v. 1, p. 514.

sor e sucessor) acertem os termos da sucessão entre si, desde que não violem o *jus cogens*.

Como regra geral, a sucessão dos tratados é regulada por seus próprios textos ou opera-se de acordo com o modo de extinção do ente estatal.

No caso de fusão de Estados, mantêm-se todos os atos multilaterais de que os predecessores eram partes, salvo disposição contrária. Os acordos bilaterais podem continuar a existir, dependendo do interesse das partes não envolvidas na fusão.

Na hipótese de desmembramento ou de desintegração, os novos Estados não são obrigados a cumprir os tratados existentes à época da sucessão, mas podem, por meio da chamada "notificação de sucessão", aderir aos tratados multilaterais. No entanto, tal notificação não gerará efeitos se a adesão for incompatível com o objeto do tratado ou mudar radicalmente sua execução, salvo se as demais partes concordarem com o ingresso do sucessor. Nos tratados bilaterais, a sucessão permite-se apenas quando a outra parte se manifestar favorável à eventual pretensão do sucessor nesse sentido.

Na secessão, os tratados bilaterais não passam para o sucessor, salvo pretensão nesse sentido dos interessados. Já os atos multilaterais também dependerão da aprovação de uma notificação de sucessão, apreciada nos termos dos próprios tratados.

Havendo transferência de território de um Estado para outro, passam a valer para esse território os tratados do sucessor, em lugar dos concluídos pelo antecessor, salvo se a aplicação do acordo nessa região for incompatível com seu objeto e finalidade ou implicar alteração radical das condições de sua execução.

A sucessão dos bens públicos normalmente é fruto de ajustes entre o Estado predecessor e o sucessor. Não havendo acordo, caberão ao sucessor os bens que fiquem em seu território, tanto os imóveis como os móveis. Para os bens situados no exterior, a regra é a da divisão eqüitativa. Na fusão, os bens dos antigos Estados passam a pertencer ao novo ente estatal.

No tocante às dívidas, a regra geral é a de que o Estado predecessor e o sucessor celebrem acordo a respeito. De outro modo, a sucessão rege-se pelo princípio da "repartição ponderada da dívida"<sup>17</sup>, pelo qual se deve observar a destinação do produto do endividamento como critério para definir a responsabilidade pelo débito, o que faz com que o sucessor possa arcar com parte ou até com a totalidade da dívida, dependendo dos benefícios auferidos com os recursos.

Com isso, quando a desintegração de um Estado leva ao aparecimento de vários novos Estados, o pagamento das dívidas será dividido entre todos ou ficará a cargo dos beneficiários dos recursos. Na emancipação ou na anexação, o Estado

17. REZEK, Francisco. *Direito internacional público*, p. 293.

que passa a exercer sua soberania sobre o território deve arcar com as obrigações que beneficiaram sua população. As dívidas contraídas no interesse geral de todas as partes do ente estatal que se transformaram em novos Estados devem ser compartilhadas. Já o Estado resultante da fusão deve arcar integralmente com as dívidas dos antecessores.

Os arquivos deverão ser objeto de acordo entre o predecessor e o sucessor. Em sua falta, o sucessor deverá ficar com os arquivos que lhe digam respeito. Os Estados que tenham perdido a soberania e que voltem a adquiri-la têm o direito de reaver os arquivos que estavam em poder do antecessor. Os arquivos dos entes estatais que se desintegram deverão passar aos sucessores, segundo seus respectivos interesses, salvo acordo em contrário e sem prejuízo da possibilidade de que esquemas de cooperação garantam o acesso de todos os novos Estados ao teor desses documentos.

Em relação aos direitos adquiridos, o entendimento de que estes eram inattingíveis foi alterado à época da descolonização, em vista dos desequilíbrios que às vezes eram encontrados nas sociedades dos novos Estados. Atualmente, é comum que os Estados sucessores tentem resolver os conflitos existentes amigavelmente. De nossa parte, entendemos que o respeito ao direito adquirido é um dos valores que melhor se compatibilizam com a segurança jurídica e a estabilidade das relações internacionais.

A nacionalidade é objeto de diversas possibilidades. Em todo caso, descarta-se a manutenção da nacionalidade do predecessor quando este desaparece. Em outras situações, pode haver a perda da nacionalidade do antecessor e a aquisição da do sucessor, a manutenção da nacionalidade do predecessor e a aquisição da do sucessor ou o exercício do direito de opção entre a nacionalidade do antecessor e a do sucessor.

A regra é a de que o sucessor não toma o lugar do predecessor nas organizações internacionais, dependendo a participação nessas entidades de pedido de ingresso, apreciado nos termos dos requisitos estabelecidos nos respectivos atos constitutivos.

Em regra, a legislação do Estado sucessor passa a vigorar no território que a ele foi incorporado. Em caso de emancipação ou secessão, é possível que a lei do antecessor ainda se aplique por algum tempo, antes de o novo ente estatal criar sua própria ordem jurídica. Na fusão, vigorarão as normas que os Estados antecessores escolherem enquanto as normas do novo ente estatal não são elaboradas.

A sucessão não afeta as fronteiras estabelecidas com terceiros Estados, bem como as obrigações e os direitos relativos à zona fronteira.

Por fim, não são válidas, à luz do Direito das Gentes, as sucessões de Estados quando as mudanças de soberania sobre um território sejam resultado de ilícitos internacionais, como o emprego ilegal da força, invasões etc.

FORMAS DE EXTINÇÃO DOS ESTADOS		
Fusão/unificação/reunificação/agregação	Dissolução/desagregação	Guerras e conquistas: vedadas pelo Direito Internacional
Negociações internacionais	Decisão de um Estado de se juntar a outro	-

## 8. O TERRITÓRIO

Examinaremos agora temas relativos ao elemento geográfico do Estado, o território.

### 8.1. Conceito

O território é o espaço físico dentro do qual o Estado exerce seu poder soberano. É, portanto, o âmbito geográfico do exercício da jurisdição estatal.

O território compõe-se do solo e das águas interiores e fronteiriças, até o limite com o ente estatal vizinho. Entretanto, o Estado exerce jurisdição também sobre o subsolo abaixo da área que ocupa, o espaço aéreo acima de suas fronteiras, o mar territorial, a plataforma continental e a zona econômica exclusiva.

**ATENÇÃO!** advertimos que não fazem parte do território do Estado as embaixadas e consulados no exterior, as embarcações e aeronaves militares onde quer que se encontrem e as embarcações e aeronaves civis em áreas internacionais, embora o ente estatal também exerça sua jurisdição sobre tais equipamentos.

A extensão ou as características do território do Estado não são relevantes para determinar sua personalidade internacional. A qualidade de ente estatal tampouco é afetada quando parte do território não está sob o controle do respectivo governo, como no caso de guerras civis, ou quando as fronteiras são objeto de litígios com outros Estados, até porque o elemento estatal é o "território", não o "território estável".

Por fim, em circunstâncias temporárias e excepcionais, pode faltar ao Estado a disponibilidade efetiva do território, como no caso de uma invasão estrangeira<sup>18</sup>, sem que isso implique o imediato desaparecimento do ente estatal. A norma em apreço é especialmente útil como proteção contra o emprego ilícito da força nas relações internacionais, dificultando a rápida legitimação jurídica de ações militares contrárias ao Direito Internacional, que proscreve o recurso à guerra pelos Estados na atualidade.<sup>19</sup>

18. REZEK, Francisco. *Direito internacional público*, p. 161. Caso exemplar nesse sentido ocorreu entre 1990 e 1991, quando a entrada de tropas iraquianas no Kuwait e posterior incorporação de facto do território kuwaitiano ao Iraque não significou o desaparecimento do Estado do Kuwait.

19. Na realidade, o Direito Internacional prevê hipóteses restritas de uso da força, a serem estudadas nos capítulos VII e XVIII da Parte I deste livro.

### 8.2. Aquisição e perda

No passado, era comum a aquisição de território pela "descoberta", posse e ocupação da terra desabitada (*terra nullius*, ou "terra de ninguém"), ou habitada por povos que não seguiam o modelo de organização estatal concebido na Europa Ocidental e que não estavam sob o poder de nenhuma soberania. Também ensejava a aquisição territorial a ocupação de terra abandonada por seu antigo soberano (*terra derelicta*). A partir da ocupação da terra desabitada ou abandonada, novos territórios eram adquiridos por contiguidade, ou seja, pelo avanço da ocupação para terras adjacentes, o qual só era interrompido quando o Estado encontrava o território de outro ente estatal.

Outro meio de aquisição de território era a conquista militar de áreas pertencentes a outros Estados. Com a vedação, nas relações internacionais, do uso da força, da guerra de conquista e de ações militares voltadas a promover a anexação de território, tal meio é atualmente considerado ilícito.

No presente, o território pode ser adquirido por negociações internacionais que visem a resolver litígios fronteiriços ou problemas que possam ser solucionados pela cessão de uma parcela da área geográfica de um Estado a outro.

O território pode ser obtido por adjudicação, ou seja, a partir de decisão tomada por mecanismo internacional de solução de controvérsias. Nesse sentido, Rezek lembra que a aquisição de território pode ser fruto de decisão de organização internacional<sup>20</sup>.

A aquisição de território pode também ocorrer pela acessão, ou seja, a partir da ação exclusiva das forças da natureza, como por meio de aluvião (aterros naturais que vão gradativamente se acumulando), avulsão (desprendimento de pedaços de terra de um Estado que vão se unir ao território de outro Estado) ou aparecimento de ilha, como consequência de atividades vulcânicas ou similares.

Por fim, a aquisição de território pode ser feita a título gratuito ou oneroso, podendo incluir pagamento em dinheiro ou outras contrapartidas.

A perda do território normalmente decorre de sua aquisição por outros Estados.

### 8.3. Fronteiras

A fronteira é o limite físico do território e do exercício do poder do Estado.

Dell'Olmo<sup>21</sup> diferencia fronteiras de limites. As fronteiras seriam toda a região em que dois Estados se encontram, e os limites seriam simplesmente as linhas que os separam. Parte da doutrina, porém, não distingue fronteiras de limites.

As fronteiras normalmente são estabelecidas por tratados, embora a história revele que alguns Estados definiram seus limites pela arbitragem ou pela mediação.

20. REZEK, Francisco. *Direito internacional público*, p. 165.

21. DELL'OLMO, Florisbal de Souza. *Curso de direito internacional público*, p. 69.

As fronteiras podem ser naturais ou artificiais. As primeiras são resultantes de acidentes geográficos, como cordilheiras e rios. As segundas são criadas pelos Estados, normalmente aproveitando-se de linhas geodésicas (paralelos e meridianos) ou de traços que unem dois pontos no espaço, indicados mais ou menos aleatoriamente.

#### 8.4. Jurisdição territorial: direitos territoriais de jurisdição. Imperium e dominium

O território é a área geográfica sobre a qual o Estado tem jurisdição, ali fazendo incidir sua ordem jurídica e exercendo seu poder soberano.

A jurisdição estatal sobre o território é geral e exclusiva<sup>22</sup>. Geral porque abrange todas as competências típicas de um Estado, de ordem administrativa, legislativa e judicial. Exclusiva porque o ente estatal não deve coexistir com outra soberania nesse espaço geográfico. Em decorrência desse poder soberano, toda pessoa é obrigada a respeitar a ordem jurídica do Estado em cujo território se encontra, independentemente de sua nacionalidade. A norma estatal tutela também bens e relações jurídicas encontradas dentro do âmbito territorial do Estado.

Dentro dos limites do território, a jurisdição dos Estados aplica-se, portanto, a toda a população, nos termos do artigo 9 da Convenção de Montevideu sobre os Direitos e Deveres dos Estados, de 1933, que reza que "A jurisdição dos Estados, dentro dos limites do território nacional, aplica-se a todos os habitantes".

Desse modo, todos os indivíduos que se encontram no território de um Estado estão obrigados a obedecerem às leis desse Estado, estando também sujeitos aos ditames estabelecidos pelas autoridades estatais. Cabe enfatizar que os estrangeiros estão sujeitos à lei do Estado onde se encontram, não importa a nacionalidade, o tempo de permanência no território do Estado alienígena ou o caráter da estadia.

Ainda em decorrência do poder do Estado sobre seu território, os nacionais e estrangeiros encontram-se sob a mesma proteção das normas e das autoridades nacionais. Por outro lado, os estrangeiros não poderão pretender direitos diferentes que os dos nacionais (Convenção de Montevideu de 1933, art. 9).

Entretanto, a competência do Estado sobre seu território não é absoluta. De fato, há casos em que o ente estatal não exerce jurisdição sobre certas pessoas, bens e áreas, como diante dos privilégios e imunidades gozados por Estados estrangeiros, organismos internacionais e autoridades de outros entes estatais, como os diplomatas. Ao mesmo tempo, a lei estrangeira pode aplicar-se no território do Estado, em hipóteses reguladas pelo Direito Internacional Privado. Por fim, o ente estatal pode consentir com uma ação estrangeira dentro de sua área territorial.

22. Nesse sentido: REZEK, Francisco. *Direito internacional público*, p. 161.

Outrossim, há possibilidades de atuação extraterritorial do poder estatal. Um Estado pode, por exemplo, exercer sua jurisdição sobre suas missões diplomáticas e consulares, pode entender-se competente para julgar um nacional seu por ato que este tenha praticado no exterior ou pode ter normas de seu Direito nacional aplicadas no estrangeiro, com fundamento no Direito Internacional Privado.

Cabe ressaltar que a ação extraterritorial do Estado é, em regra, ilícita se não for consentida, em geral de forma expressa, pelo ente estatal onde essa ação ocorre.

A relação do Estado com o território é objeto de teorias sintetizadas nas noções de *dominium* e de *imperium*. Pela primeira, o Estado seria proprietário do território e, portanto, titular de um direito real, exercido diretamente sobre uma coisa, o solo, com o qual o ente estatal teria relação de domínio e do qual poderia dispor de modo absoluto e exclusivo. Pela segunda, não existiria domínio, mas uma relação pela qual o Estado exerceria seu poder sobre pessoas e, por meio destas, sobre o território<sup>23</sup>.

#### 9. IMUNIDADE À JURISDIÇÃO ESTATAL

Como mencionamos anteriormente, o Estado exerce poder soberano sobre seu território, abrangendo pessoas e bens que ali se encontram, não importando sua nacionalidade ou o tempo de permanência no território estatal e, sobretudo, o eventual não-reconhecimento do indivíduo da aplicabilidade do poder do Estado sobre si.

A norma em apreço não é absoluta. De fato, certas pessoas e entes podem gozar de um status especial em território estrangeiro, não podendo, pelo menos em princípio, ser submetidos à jurisdição das autoridades de outros Estados.

Com isso, começamos a examinar o instituto da imunidade de jurisdição, que se refere à impossibilidade de que certas pessoas sejam julgadas por outros Estados contra a sua vontade e que seus bens sejam submetidos a medidas por parte das autoridades dos entes estatais onde se encontram ou onde atuam. No Direito Internacional, tais pessoas são, fundamentalmente, os Estados estrangeiros, as organizações internacionais e os órgãos (autoridades) de Estados estrangeiros.

A imunidade de jurisdição fundamenta-se, em síntese, na proteção das pessoas naturais e jurídicas que atuam nas relações internacionais, que precisam contar com a prerrogativa de exercer suas funções sem constrangimentos de qualquer espécie, que possam afetar a expressão de sua vontade. Entretanto, e ainda que ofereça benefícios aos Estados e seus agentes, a imunidade de jurisdição configura limitação direta da soberania, pelo que está estritamente regulada pelo Direito

23. Para maiores informações: BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*, p. 98-105. DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*, p. 87-91.

internacional. Ademais, há exceções importantes, que visam a evitar que certos privilégios possam causar problemas no quadro das relações internacionais.

### 9.1. Imunidade do Estado estrangeiro: origem, fundamentos e limites

O Estado, como pessoa jurídica que é, pode estabelecer relações com pessoas naturais ou jurídicas, como outros entes estatais, indivíduos e entidades que atuam no exterior. A título de exemplo, os Estados podem comprar bens diretamente de fornecedores estrangeiros, investir no exterior, conceder vistos a nacionais de ente estatal diverso e celebrar contratos de trabalho com residentes do Estado onde mantenham embaixadas e consulados.

A atuação do ente estatal no exterior envolve a seguinte pergunta: uma controvérsia que envolva um Estado estrangeiro pode ser solucionada pelo Judiciário nacional de outro ente estatal, que julgue unilateralmente o Estado estrangeiro contra a vontade deste? É a questão da imunidade de jurisdição do Estado estrangeiro, cuja resposta foi objeto de duas visões principais: uma clássica, que vedava totalmente a possibilidade de julgamento e que se encontra superada, e uma moderna, que permite esse julgamento em certas hipóteses e que é atualmente acolhida dentro do Direito das Gentes e na maioria dos países do mundo, como o Brasil.

Cabe destacar, porém, que, até agora, o tema da imunidade de jurisdição do Estado não é objeto de nenhum tratado, tendo sido regulado, no âmbito internacional, por normas costumeiras, cujo teor vem se refletindo na doutrina e na jurisprudência das cortes internas dos entes estatais.

#### 9.1.1. Visão clássica: *par in parem non habet iudicium/imperium*

Pela teoria clássica, que prevaleceu no decorrer da história, o Estado estrangeiro não poderia ser julgado pelas autoridades de outro Estado contra a sua vontade, com fundamento no princípio *par in parem non habet iudicium/imperium*, que significa que "iguais não podem julgar iguais".

Formulado ainda na Idade Média, o princípio em apreço era compatível premissas que se tornariam caras para o Direito Internacional, como a soberania, a "exclusividade jurisdicional do Estado no seu território"<sup>24</sup>, a independência e a igualdade jurídica dos Estados, nas quais também podemos encontrar o fundamento para a impossibilidade de um ente estatal ser submetido à jurisdição de outro.

A teoria da imunidade absoluta permite, portanto, que um Estado estrangeiro não se sujeite à jurisdição doméstica de outro ente estatal, salvo com o seu consentimento, limitando, portanto, o poder jurisdicional do Estado. Com isso, diante da tentativa de processar um ente estatal estrangeiro, o Judiciário local deveria declarar-se incompetente, salvo se este Estado renunciasse a sua imunidade.

24. BOSON, Gerson de Britto Mello. Imunidade jurisdicional dos Estados. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 22, out./dez. 1972, p. 9.

A imunidade absoluta é consentânea com o espírito da época em que surgiu, em que o Estado nacional se consolidava, fenômeno que ocorreu sob a égide do absolutismo e, portanto, de idéias como o "direito absoluto do Estado de se organizar, de não depender senão de seus próprios órgãos"<sup>25</sup>, a "negação de subordinação ou limitação do Estado por qualquer outro poder, passando este a encerrar um poder supremo e independente"<sup>26</sup> e a necessidade de oposição a poderes externos.

Atualmente, a visão clássica encontra-se superada, não mais guiando os Estados diante da possibilidade de exame de um processo judicial em que o réu é outro Estado soberano. Entretanto, o inteiro teor da noção tradicional na matéria foi acolhido pela noção moderna a respeito do tema da imunidade de jurisdição e é ainda empregada quando o Estado pratica os chamados "atos de império", conforme veremos a seguir.

#### 9.1.2. Visão moderna: atos de império e atos de gestão

A imunidade de jurisdição do Estado estrangeiro era mais justificável no passado, quando as relações internacionais não eram tão intensas e quando os entes estatais não tinham tantas atribuições, inclusive de caráter eminentemente privado, que os levassem a intervir em tantas áreas diferentes. Nesse quadro, não eram tão frequentes os conflitos na sociedade internacional.

Com a progressiva intensificação das relações internacionais, a imunidade de jurisdição do Estado, nos termos tradicionais, passou a configurar-se problemática, por permitir que o ente estatal se eximisse da responsabilidade por ilícitos que cometesse, abrindo espaço para que outras pessoas sofressem prejuízos indevidos e gerando a possibilidade de que o Estado viesse a não ser visto como parceiro confiável.

Com isso, notadamente entre o final do século XIX e a década de 60 do século passado, a doutrina começou a discutir a plausibilidade de que o Estado estrangeiro fosse levado ao Judiciário de outro Estado contra a sua vontade. Os debates culminaram com a noção de que os Estados estrangeiros podem ser obrigados a responder por seus atos em outros Estados dentro de certas condições, cuja expressão mais notória é a teoria que distingue os atos estatais em atos de império e atos de gestão.

Os atos de império (*jure imperium*) são aqueles que o Estado pratica no exercício de suas prerrogativas soberanas e no tocante aos quais continua a gozar de imunidade de jurisdição. São exemplos de atos de império: atos praticados em

25. BOSON, Gerson de Britto Mello. Imunidade jurisdicional dos Estados. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 22, out./dez. 1972, p. 9.

26. NUNES JÚNIOR, Venilton Paulo. O conceito de soberania no século XXI. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, ano 11, n. 42, jan./mar. 2003, p. 145.

ofensivas militares em período de guerra, atos de concessão ou de denegação de visto e atos de admissão de estrangeiro ao território de um Estado ou que configurem impedimento de ingresso ou deportação<sup>27</sup>.

Já os atos de gestão (*jure gestionis*) são aqueles em que o ente estatal é virtualmente equiparado a um particular e a respeito dos quais não há imunidade de jurisdição. São exemplos de atos de gestão: aquisição de bens móveis e imóveis e contratação de serviços e de funcionários locais para missões diplomáticas e consulares, bem como atos que envolvam responsabilidade civil.

**ATENÇÃO!** a noção de atos de império e de atos de gestão como referências para a análise da incidência ou não de imunidade de jurisdição aplica-se apenas à imunidade do Estado no processo de conhecimento, não se referindo nem à imunidade de jurisdição estatal no campo da execução nem às imunidades de autoridades estrangeiras e, ultimamente, também das organizações internacionais.

No Brasil, entendia-se, até a década de oitenta do século passado, que a imunidade de jurisdição do Estado estrangeiro era absoluta. Nesse sentido, outros entes estatais só poderiam ser réus perante o Judiciário brasileiro se renunciassem expressamente a sua imunidade<sup>28</sup>.

Entretanto, a evolução no entendimento do tema culminou, em 1989, com uma mudança radical na orientação anterior, promovida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da ACi 9.696<sup>29</sup>, que admitiu não haver imunidade de jurisdição do Estado estrangeiro em matéria trabalhista a ser julgada, após o advento da Constituição de 1988, pela Justiça do Trabalho. Com isso, o Brasil consagrou a possibilidade de que certos atos de entes estatais estrangeiros, entendidos como atos de gestão, podem ser apreciados pelas autoridades judiciárias brasileiras.

Cabe destacar que os atos de gestão que aparecem com maior frequência nas cortes brasileiras envolvem matérias trabalhistas. Nesse campo, é ilustrativo o entendimento do Ministro Celso de Mello, que enfatiza que "Privilégios diplomáticos não podem ser invocados, em processos trabalhistas, para coonestar o enriquecimento sem causa de Estados estrangeiros, em inaceitável detrimento de trabalhadores residentes em território brasileiro, sob pena de essa prática consagrar censurável desvio ético-jurídico, incompatível com o princípio da boa-fé e

27. A respeito do caráter do ato de impedimento de entrada de estrangeiro como ato de império: SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, Informativo 447, 13 a 17 de setembro de 2010. Processo: Ag 1.118.724-RS, Rel. Min. Nancy Andrighi, julgado em 16/9/2010.

28. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ACi 9.707/RJ. Relator: Aldir Passarinho, Brasília, DF, 01.fev.88. DJ de 11.03.88, p. 4740.

29. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ACi 9.696/SP. Relator: Sydney Sanches, Brasília, DF, 31.mai.89. DJ de 12.10.90, p. 11045.

inconciliável com os grandes postulados do direito internacional. O privilégio resultante da imunidade de execução não inibe a Justiça brasileira de exercer jurisdição nos processos de conhecimento instaurados contra Estados estrangeiros<sup>30</sup>.

Em todo caso, qualquer ato praticado pelo Estado que envolva uma relação de natureza meramente civil, comercial ou trabalhista é considerado ato de gestão e, portanto, não se encontra abrangido pela imunidade de jurisdição estatal. Adicionalmente, recordamos que tampouco há imunidade de jurisdição para o Estado estrangeiro em causas envolvendo responsabilidade civil<sup>31</sup>.

**ATENÇÃO!** forma corriqueira de atuação dos Estados no exterior ocorre por meio das embaixadas e consulados, órgãos estatais que, cabe ressaltar, não têm personalidade jurídica própria. No exercício de suas funções, tais órgãos também contratam funcionários no próprio Estado, em relações regidas pelo Direito local. É nas relações trabalhistas que tais contratações criam que ocorrem muitos dos problemas envolvendo Estados estrangeiros no Judiciário brasileiro.

A matéria, entretanto, ainda envolve um novo aspecto: a possibilidade de que atos que configurem violação dos direitos humanos não estejam resguardados pela imunidade de jurisdição estatal, tendência para a qual aparentemente está evoluindo a jurisprudência em outros Estados, bem como a doutrina<sup>32</sup>.

É de se ressaltar, em todo caso, que a possibilidade de o Estado estrangeiro se submeter ao Judiciário brasileiro só poderá ser apurada em juízo. Nesse sentido, cabe ao magistrado comunicar-se com o ente estatal externo para que este, querendo, oponha resistência a sua submissão à autoridade judiciária brasileira, e para que se possa discutir se o ato que motiva o processo é de império ou de gestão. Dependendo da resposta a essa consulta, poderá ou não ter prosseguimento o feito<sup>33</sup>.

30. Ver também: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 2ª Turma. RE-AGR n. 222.368/PE. Relator: Celso de Mello, Brasília, DF, 30. abr.02. DJ de 13.02.03, p. 70. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 1ª Turma. AI-Agr 139671. Relator: Celso de Mello, Brasília, DF, 20. jun.95. DJ de 29.03.96, p. 9348.

31. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. T2 - 2ª Turma. Ag 36493/DF. Relator: Antônio de Pádua Ribeiro, Brasília, DF, 15. ago.94. DJ de 19.09.94, p. 24677. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. T4 - 4ª Turma. RO 39/MG. Relator: Jorge Scartezzini, Brasília, DF, 06. out.05. DJ de 06.03.06, p. 387. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. T2 - 2ª Turma. RO 71/RJ. Relator: Humberto Martins, Brasília, DF, 18. ago.08. DJe de 12.12.08.

32. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Informativo Nº: 0403 - Período: 17 a 21 de agosto de 2009. RO 72-RJ, Rel. Min. João Otávio de Noronha, julgado em 18/8/2009. Ver ainda o Informativo nº 395, do STJ, relativo ao período de 18 a 22 de maio de 2009, que trata do julgamento do RO 74-RJ (Relator: Min. Fernando Gonçalves), julgado em 21/5/2009, que tratou de caso similar.

33. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Informativo 447, 13 a 17 de setembro de 2010. Processo: Ag 1.118.724-RS, Rel. Min. Nancy Andrighi, julgado em 16/9/2010. Ver também: SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Informativo nº 357. Período: 26 a 30 de maio de 2008. Ver, ainda: SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Tribunal Pleno. RO 70/RS. Relatora: Nancy Andrighi, Brasília, DF, 27.mar.08.

Com isso, diante de um processo relativo a um ato de império, que tenha um Estado estrangeiro como réu, deve o juiz responsável pela apreciação do caso, antes de se declarar incompetente, contactar o ente estatal estrangeiro, por meio de comunicação dirigida à Embaixada deste no Brasil, para que o Estado estrangeiro "exerça o direito à imunidade jurisdicional ou submeta-se voluntariamente à jurisdição pátria"<sup>34</sup>, renunciando a sua imunidade.

Cabe ressaltar que a jurisprudência do STJ foi, durante algum tempo, oscilante quanto a "ser ou não citação a comunicação ao Estado estrangeiro para manifestar sua opção pelo direito à imunidade jurisdicional ou pela renúncia a essa prerrogativa". Atualmente, prevalece a noção de que tal ato não é a citação prevista no artigo 213 do CPC, mas mera comunicação. Não é tampouco intimação, visto que "nenhum ônus decorre ao ente estrangeiro"<sup>35</sup>.

**ATENÇÃO!** cabe salientar que, mesmo diante de um ato de império, em que prevalece a imunidade de jurisdição estatal, é possível que o Estado estrangeiro seja processado e julgado pelo Judiciário de outro ente estatal quando renunciar a sua imunidade.

Em suma, o Brasil segue a tendência internacional, adotando a teoria que divide os atos estatais em atos de império e atos de gestão, atribuindo imunidade aos primeiros e não reconhecendo imunidade aos segundos.

## 9.2. Imunidade de organizações internacionais

Inicialmente, cabe uma clara advertência: o tema das imunidades das organizações internacionais é muito controverso e requer grande atenção do interessado, bem como o permanente acompanhamento da evolução jurisprudencial e doutrinária.

Com efeito, a tendência de muitos operadores do Direito é aplicar imediatamente as mesmas noções referentes à imunidade de jurisdição estatal aos organismos internacionais. No entanto, o desenvolvimento recente do tratamento do tema vem revelando peculiaridades às quais devem estar atentos todos os interessados no assunto.

As imunidades dos organismos internacionais visam a permitir a atuação dessas entidades e o exercício das funções de seus funcionários em suas relações com os Estados onde atuam ou com os quais mantêm algum vínculo.

34. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. T4 - 4ª Turma. RO 39/MG. Relator: Jorge Scartezzini, Brasília, DF, 06.out.05. DJ de 06.03.06, p. 387. Ver também: SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. T3 - 3ª Turma. RO 57/RJ. Relator: Nancy Andrichi, Relator para acórdão: Aldir Passarinho Júnior, Brasília, DF, 21.ago.08. Dje de 14.09.09. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. T4 - 4ª Turma. RO 74/RJ. Relator: Fernando Gonçalves, Brasília, DF, 21.mai.09. Dje de 08.06.09.

35. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Informativo 447, 13 a 17 de setembro de 2010. Processo: Ag 1.118.724-RS, Rel. Min. Nancy Andrichi, julgado em 16/9/2010.

Em princípio, as regras relativas às imunidades das organizações internacionais são estabelecidas dentro de seus atos constitutivos ou em tratados específicos, celebrados com os Estados com os quais o organismo internacional mantenha relações. Dessa forma, o tema das imunidades das organizações internacionais tem como ponto de partida, portanto, o Direito convencional, ao contrário da imunidade de jurisdição estatal, fundamentada mormente em normas costumeiras.

Entretanto, como o teor de alguns dispositivos relativos às imunidades dos organismos internacionais é muito vago, e como alguns tratados chegam a ser omissos em relação a determinadas matérias, prevalecem dúvidas a respeito do assunto. Há, portanto, um debate que, fundamentalmente, ora se inclina a aplicar aos organismos internacionais regras semelhantes àquelas alusivas à imunidade do Estado, ora se volta a atribuir à imunidade das organizações internacionais um caráter especial, que afasta a aplicação das regras de imunidade de jurisdição estatal.

Adicionalmente, o assunto passa pelo campo da proteção e da promoção da dignidade humana, visto que os casos mais comuns em que se especula acerca da possibilidade de levar um organismo internacional a enfrentar um processo judicial envolvem o pagamento de verbas trabalhistas a ex-empregados, em feitos que têm, portanto, caráter alimentar.

No Brasil, os principais acordos que vigoram quanto ao tema são a Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, de 1946 (Decreto 27.784, de 16/02/1950), a Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas das Nações Unidas, de 1947 (Decreto 52.288, de 24/07/1963), e o Acordo sobre Privilégios e Imunidades da Organização dos Estados Americanos, de 1949 (Decreto 57.942, de 10/03/1966).

O Brasil também é parte de tratados na matéria com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), a Organização Latino-Americana de Energia (OLADE), o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), a Organização Internacional de Telecomunicações por Satélite (INTELSAT) e a Organização Internacional de Telecomunicações Marítimas por Satélite (INMARSAT), por exemplo.

**ATENÇÃO!** em todo caso, recordamos que as regras referentes à imunidade de jurisdição do Estado são, até agora, meramente costumeiras, não havendo ainda tratados firmados na matéria, ao passo que a imunidade das organizações internacionais é predominantemente convencional.

### 9.2.1. A jurisprudência brasileira e o tema da imunidade das organizações internacionais

Refletindo a polêmica acerca do assunto, os tribunais brasileiros têm tido um posicionamento oscilante a respeito da imunidade das organizações internacionais.

O Tribunal Superior do Trabalho (TST), adotando os precedentes do próprio Supremo Tribunal Federal (STF) referentes aos Estados estrangeiros, vinha decidindo, até o ano de 2009, que os organismos internacionais não teriam imunidade de jurisdição para julgamentos de ações referentes a relações trabalhistas, a serem examinadas pela Justiça do Trabalho, com fundamento na noção de que os atos ligados aos vínculos laborais são atos de gestão.

Com isso, a imunidade destes organismos restringia-se aos atos de império, mas não alcançava os atos de gestão e, portanto, causas de natureza trabalhista, por exemplo<sup>36</sup>.

Entretanto, a partir de 2009 começaram a aparecer decisões dentro do próprio TST que divergiam desse entendimento, defendendo a noção de que relações trabalhistas que envolvem empregados de organizações internacionais não podem ser objeto de apreciação pelo Judiciário brasileiro, estando, de resto, fora do alcance das normas da CLT e encontrando-se integralmente submetidas às normas laborais do próprio organismo internacional.

Tais decisões reconhecem, em síntese, a imunidade absoluta de jurisdição das organizações internacionais, com fundamento na idéia de que as noções referentes à imunidade de jurisdição estatal não podem ser estendidas aos organismos internacionais, porque as imunidades destes se encontram reguladas por tratados específicos<sup>37</sup>.

A propósito, esse entendimento parte também da obrigação de cumprir os tratados que atribuem imunidades aos organismos internacionais, que são compromissos internacionais de caráter vinculante, concluídos livremente pelo Brasil por meio de atos do Presidente da República.

Desse modo, caso o Judiciário ignorasse as obrigações internacionais do Estado brasileiro, estaria não só sujeitando o Brasil à responsabilização internacional, como também estaria afrontando o próprio princípio constitucional da separação dos poderes.

Outrossim, os organismos internacionais não podem ter o mesmo tratamento do Estado no tocante ao tema da imunidade, visto que ambos se tratam de entes com características distintas, a começar pelo fato de que as organizações internacionais são inteiramente compostas e pautadas por tratados.

Ademais, o STF não teria expressamente admitido a relativização da imunidade de jurisdição das organizações internacionais, tendo-o feito apenas no tocante aos Estados.

Com tudo isso, tais imunidades só poderiam ser afastadas se houvesse previsão em tratado específico ou renúncia expressa à imunidade por parte da organização internacional.

36. Nesse sentido: TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. RR-295/2004-019-10-00.6. RR 1045/2004-001-10-00.5

37. Nesse sentido. TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. E-ED-RR 1260/2004-019-10-00.4. RR 1865/2002-005-07-00.7. E-ED-RR-900/2004-019-10-00.9.

À época do fechamento desta edição, o Supremo Tribunal Federal (STF) estava apreciando duas causas relativas a esta matéria, o RE 578.543 e o RE 597.368, ambos da relatoria da Ministra Ellen Gracie, a qual, em seus votos, reconheceu a imunidade de jurisdição da ONU/PNUD (Organização das Nações Unidas/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), entendendo que o artigo 114 da Constituição Federal não tem o condão de afastar a imunidade de jurisdição constante de tratados internacionais. Entretanto, o julgamento encontrava-se suspenso, em virtude de pedidos de vista apresentados pela Ministra Cármen Lúcia<sup>38</sup>.

### 9.3. Imunidade de execução

Como acabamos de verificar, a história do Direito registra que a total imunidade de jurisdição do Estado estrangeiro era a regra até pouco tempo. Além disso, como veremos posteriormente, parte importante dos bens de entes estatais no exterior está protegida pelas normas relativas aos privilégios e imunidades diplomáticas e consulares, que impedem, por exemplo, que uma autoridade local entre em missão diplomática ou consular de outro Estado e tome posse de qualquer bem a título executório.

No Direito, é comum que teorias antigas e modernas convivam por certo tempo, mantendo as concepções clássicas certa influência sobre os novos rumos da Ciência Jurídica. É nesse sentido, e à luz das prerrogativas conferidas aos agentes diplomáticos e consulares estrangeiros, que ainda há polêmica acerca da possibilidade de execução forçada de bens de um Estado estrangeiro que tenha perdido uma demanda judicial.

Parte da doutrina defende a imunidade absoluta de execução, com o objetivo de evitar desgastes nas relações internacionais e com fulcro nas Convenções de Viena sobre Relações Diplomáticas, de 1961, e sobre Relações Consulares, de 1963, que consagram a inviolabilidade dos bens das missões diplomáticas e consulares<sup>39</sup>, como determina, por exemplo, o artigo 22, § 3º, da Convenção de 1961, que dispõe que “Os locais da Missão, seu mobiliário e demais bens neles situados, assim como os meios de transporte da Missão, não poderão ser objeto de busca, requisição, embargo ou medida de execução”

Entretanto, há quem defenda a relativização da imunidade de execução, nos mesmos termos referentes à imunidade de jurisdição. Nesse sentido, entende-se que, se a imunidade no processo de conhecimento restou relativizada, sob o argumento de que não mais subsiste tal regra na comunidade internacional, tal posicionamento deveria ser tomado também em relação à imunidade de execu-

38. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Informativo 545. Brasília, 4 a 8 de maio de 2009. Lembramos que o artigo 114, I, da Carta Magna, confere à Justiça do Trabalho competência para processar e julgar as ações oriundas de relações de trabalho que envolvam, dentre outros, os entes de direito público externo, como os Estados estrangeiros e as organizações internacionais.

39. Para uma visão dessa polêmica, ver o capítulo VI (Parte I, item 2) desta obra.

ção. Em matéria especificamente trabalhista, tal orientação funda-se também na tese de proteção do trabalhador, corolário direto do compromisso de proteção da dignidade humana assumido pelos Estados por meio dos tratados de direitos humanos e de Direito Internacional do Trabalho.

Na jurisprudência brasileira, recordamos que o STF já firmou o entendimento de que é relativa a imunidade de jurisdição no processo de conhecimento. No entanto, o Pretório-Excelso continua a entender que prevalece a imunidade jurisdicional do ente estatal estrangeiro no tocante ao processo de execução.

Em todo caso, para permitir o cumprimento de decisão judicial brasileira em face de Estado estrangeiro, a jurisprudência pátria tem explorado alternativas, a exemplo da renúncia à imunidade de execução, do envio de rogatória para o ente estatal alienígena, para que ali se processe a execução, ou medidas executórias sobre bens não afetos às atividades diplomáticas ou consulares<sup>40</sup>.

Ainda no intuito de permitir o cumprimento de sentença proferida pelo Judiciário brasileiro contra Estado estrangeiro, o STJ abriu a possibilidade de empregar cartas rogatórias para a cobrança de créditos trabalhistas<sup>41</sup>, embora, de resto, sua orientação é a de resguardar o Estado estrangeiro de medidas executórias por parte das autoridades locais, como a penhora dos bens de missões diplomáticas ou consulares.

No entanto, a possibilidade de execução sobre bens não afetos aos serviços diplomáticos e consulares tem sido objeto de divergência dentro do STF. Com efeito, há decisões que não reconhecem a imunidade de execução do Estado estrangeiro quando há, em território brasileiro, bens não afetos às atividades diplomáticas e consulares, permitindo que os atos executórios recaiam sobre tais haveres. Entretanto, decisão recente do STF, tomada por maioria de votos, voltou a atribuir "imunidade absoluta do Estado estrangeiro à jurisdição executória", salvo renúncia do ente estatal<sup>42</sup>.

Em todo caso, cabe ressaltar que, em matéria de execução fiscal, e à luz das Convenções de Viena de 1961 e 1963, o STF tem mantido a imunidade de execução do Estado estrangeiro<sup>43</sup>.

Por fim, a jurisprudência do TST conserva o entendimento relativo à proteção dos bens do Estado estrangeiro, desde que estejam afetos às atividades diplomáticas e consulares. Do contrário, poderão ser objeto de execução.<sup>44</sup>

40. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 2ª Turma. RE-AGR n. 222.368/PE. Relator: Celso de Mello, Brasília, DF, 30.abr.02. DJ de 13.02.03, p. 70.

41. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 4ª Turma. Ag 230.684/DF; AI 1999/0019680-5. Relator: Barros Monteiro, Brasília, DF, 25.nov.02. DJ de 10.03.03, p. 222

42. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ACO-AgR-543/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgado em 30.08.2006, DJ de 24.11.2006.

43. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ACO-AgR 633/SP. Relatora: Ellen Gracie, Brasília, DF, 11.abr.07. DJ de 22.06.07, p. 16.

44. TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. SBDI-2. ROMS n. 282/2003-000-10-00-1. Relator: Renato de Lacerda Paiva. Brasília, DF, 28.jun.05. DJ de 26.08.05. TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. SBDI-2. ROMS n. 62268/2002-

Em resumo, a imunidade de execução do Estado estrangeiro ainda resiste quase absoluta. Em todo caso, podem ser elencadas as seguintes possibilidades de satisfação do débito do ente estatal estrangeiro derrotado em processo judicial:

- » Pagamento voluntário pelo Estado estrangeiro;
- » Negociações conduzidas pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil e, correlata a esta possibilidade, a solicitação de pagamento pelas vias diplomáticas;
- » Expedição de carta rogatória ao Estado estrangeiro;
- » Execução de bens não afetos aos serviços diplomáticos e consulares do Estado estrangeiro, como recursos financeiros vinculados a atividades empresariais disponíveis em contas bancárias;
- » Renúncia à imunidade de execução pelo Estado estrangeiro.

Destacamos, por fim, que a imunidade de execução é autônoma em relação à imunidade de jurisdição. Nesse sentido, a renúncia à imunidade de jurisdição diante de conflitos relativos a atos de império não implica abrir mão da imunidade de execução, relativamente à qual nova renúncia é necessária. Ao mesmo tempo, lembramos que a inexistência de imunidade nos atos de gestão não afeta a manutenção da imunidade de execução<sup>45</sup>.

#### 9.4. Competência para o julgamento de pessoas jurídicas de Direito Internacional Público no Brasil

Em qualquer caso, a competência para o julgamento de litígio entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Território é do STF (CF, art. 102, I, "e"). Já as causas em que forem partes Estado estrangeiro ou organismo internacional, de um lado, e Município ou pessoa residente ou domiciliada no Brasil, do outro, devem ser julgadas, em primeira instância, pela Justiça Federal (CF, art. 109, II) e, em grau de recurso ordinário, pelo STJ (CF, art. 105, II, "c"). Para atos de Estados estrangeiros ou de organizações internacionais que envolvam relações de trabalho é competente a Justiça do Trabalho (CF, art. 114, I).

#### Quadro 1. Imunidade de jurisdição estatal

TEORIA CLÁSSICA	TEORIA MODERNA	IMUNIDADE DE EXECUÇÃO
Imunidade total	Imunidade parcial	Entendimento prevalecente: manutenção da imunidade de jurisdição no campo da execução

900-02-00.8. Relator: Emmanoel Pereira. Brasília, DF, 02 dez.03. DJ de 27.02.04.

45. Voltaremos ao tema da imunidade de jurisdição e de execução, com ênfase nos órgãos do Estado nas relações internacionais, no Capítulo VI da Parte I deste livro.

TEORIA CLÁSSICA	TEORIA MODERNA	IMUNIDADE DE EXECUÇÃO
Fundamento: <i>par in parem non habet imperium/judicium</i>	Fundamento: atos de império x atos de gestão	Entendimento minoritário: não há imunidade de execução quando não há imunidade de jurisdição
Imunidade para qualquer ato do Estado em outro Estado	Imunidade para atos de império	Hipóteses de execução de um Estado estrangeiro: negociações diplomáticas, execução sobre bens não afetos ao serviço exterior, renúncia e envio de rogatória para o exterior
Perda da imunidade apenas mediante renúncia	Inexistência de imunidade para atos de gestão e perda da imunidade para atos de império apenas na renúncia	-
Teoria prevalecente até os anos 60	Teoria consolidada no Brasil desde 1989	-

**Quadro 2. Quadro comparativo entre a imunidade do Estado e a imunidade das organizações internacionais**

IMUNIDADE ESTATAL	IMUNIDADE DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS
Fundamento no Direito costumeiro	Fundamento predominante no Direito convencional
Divisão entre atos de império (imunidade absoluta, salvo renúncia) e atos de gestão (imunidade relativa)	Atualmente, predomina a noção de imunidade absoluta, salvo renúncia
Imunidade absoluta no campo da execução	Imunidade absoluta no campo da execução

**Quadro 3. Competências para o julgamento de pessoas de Direito público externo no Brasil**

ÓRGÃO JURISDICIONAL	COMPETÊNCIA
STF	Causas envolvendo Estado estrangeiro ou organismo internacional e a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Território
Justiça Federal	Causas envolvendo Estado estrangeiro ou organismo internacional, de um lado, e Município ou pessoa residente ou domiciliada no Brasil, do outro
STJ	Em grau de recurso ordinário, causas envolvendo Estado estrangeiro ou organismo internacional, de um lado, e Município ou pessoa residente ou domiciliada no Brasil, do outro
Justiça do Trabalho	Causas que envolvam relações de trabalho