



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Curso de Bacharelado em Relações Internacionais

Ano letivo: 2023 (1º semestre)

Disciplina: Negociação Internacional e Solução de Controvérsias (DIN 0430)

Turma: 5º semestre (vespertino)

Professor: Professor Titular Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari (IRI)

PERSONALIDADE E REPRESENTAÇÃO INTERNACIONAL

1. Personalidade jurídica internacional

Conforme se depreende da teoria do Direito Internacional Público, sujeito de direito, ou pessoa de direito, são os titulares de prerrogativas e obrigações jurídicas em face de um sistema normativo. Incluem-se nessa possibilidade os seres humanos (pessoas naturais ou, na fórmula de uso disseminado, pessoas físicas) e as pessoas jurídicas (entes de diversas categorias, formalmente estabelecidos a partir da agregação, direta ou indiretamente, de seres humanos). No direito interno dos Estados, o rol de sujeitos compreende os seres humanos e, com categorias variadas, os entes públicos e os entes privados.

Dada sua conformação fortemente contratual, o Direito Internacional Público apresenta um rol de sujeitos peculiar, e que vem se expandindo com a configuração do mundo globalizado, a partir do início do século XX. Considerado *sujeito originário* de Direito Internacional Público, o Estado é a pedra angular do sistema de normas internacionais que foi se erigindo a partir da lógica vestefaliana, sendo, na verdade, sujeito único até o século passado. Isto porque esse sistema normativo esteve integralmente baseado na ação contratual dos Estados, que, com fundamento na soberania, pactuavam obrigações jurídicas recíprocas. As normas internacionais eram produzidas pelos Estados e obrigavam apenas a eles. Mesmo com a paulatina relativização do alcance da soberania estatal, o Estado segue sendo essencial à operacionalização do sistema normativo internacional.

Com a transformação do perfil normativo do Direito Internacional Público resultante do incremento acelerado da interatividade das sociedades nacionais e da consequente necessidade de adoção de regras de conduta comuns, o conjunto de normas



internacionais passou a se expandir significativamente, na quantidade e na diversidade. Saindo do campo restrito da regulação de fronteiras e da fixação de alianças políticas para manter ou modificar fronteiras, o Direito Internacional Público passou a abranger normas de todas as áreas da vida social. Nesse contexto, surge a organização internacional, considerada *sujeito derivado* de Direito Internacional Público, já que instituída por Estados (sujeito originário), ou mesmo por outras organizações internacionais, para promover e monitorar a aplicação do acervo normativo em expansão. Ente praticamente inexistente no final do século XX, atualmente existem cerca de 400 organizações internacionais, desde as de escopo mais abrangente até as dedicadas a temas bastante específicos, as de âmbito geográfico global e as de âmbito regional. Cabe observar que a noção de organização internacional tem, aqui, significado juridicamente estrito, não alcançando organizações que, mesmo de alcance transnacional (empresas multinacionais e organizações não governamentais), permanecem vinculadas à ordem jurídica estatal. Em situações especiais, e na medida em que contém com anuência de Estados ou organizações internacionais, esses outros tipos de entes podem ser dotados de capacidade jurídica internacional relativa, como se verá ao longo do curso.

A partir da criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e a eleição dos direitos humanos como critério de valoração, e mesmo fundamento, da ordem jurídica internacional, a condição jurídica internacional do ser humano passou a ser alvo de exame e controvérsia. Ausente da relação clássica de sujeitos de Direito Internacional Público, com o advento, a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), das declarações, dos tratados e de todo o corpo normativo do Direito Internacional dos Direitos Humanos, o ser humano passou a ser tratado pela doutrina como *sujeito indireto* de Direito Internacional Público, já que o alcance das normas de proteção aos indivíduos se faria por intermédio da vinculação a elas por parte dos respectivos Estados nacionais ou de domicílio (Rezek). Mas, com o progressivo reconhecimento da supremacia dos direitos humanos, independentemente de sua adoção pelos Estados, e, por outro lado, com o estabelecimento da jurisdição de tribunais penais internacionais para o julgamento de indivíduos, parte da doutrina passou a afirmar a condição plena do ser humano como sujeito de Direito Internacional Público (Casella). Este é um debate teórico que ainda se realiza atualmente.

Meu entendimento sobre a matéria é que Estado, organização internacional e ser humano são sujeitos de Direito Internacional Público, na medida em que titularizam prerrogativas jurídicas diretamente em face do sistema normativo internacional. Nesse rol, o Estado e a organização internacional têm a condição de *sujeitos políticos*, já que, diferentemente



do ser humano, participam diretamente do processo de produção do Direito Internacional Público, o que não ocorre com o ser humano, que é titular de direitos no âmbito internacional, mas, do ponto de vista formal, não atua politicamente para a produção normativa dessa natureza. No tocante aos sujeitos políticos de Direito Internacional Público, dado o fato de que não são unipessoais, sendo dotados, pelo contrário, de estruturas complexas, cabe o exame de duas matérias correlacionadas: as competências em assuntos internacionais e a representação na esfera internacional.

2. Competências em matéria de Direito Internacional Público

Embora se espere que cada sujeito de Direito Internacional Público atue de forma unívoca no plano das relações internacionais, sendo sua representação concentrada em um único ente, isto não significa que este representante detenha juridicamente todas as competências para deliberar em matéria de alcance internacional. Como se verá no tópico seguinte, a representação internacional do Estado tende a ser concentrada na pessoa do chefe do Poder Executivo, mas, crescentemente, as diretrizes do Estado de Direito vêm ocasionando a ampliação e diversificação a possibilidade, e mesmo a necessidade, de outros entes exercerem atribuições concernentes aos atos internacionais, de forma a condicionar a sua prática ou mesmo sua efetividade.

Assim é que, em conformidade com parâmetros em geral inscritos no texto constitucional, o Legislativo e o Judiciário são investidos de prerrogativas em matéria de relações internacionais, para a validação da vinculação do Estado a tratado ou para a realização de procedimento de extradição, por exemplo. Em alguns casos, até mesmo o uso de mecanismos de consulta popular – plebiscito ou referendo – tem sido adotado como condicionante da ação internacional do Estado. É fundamental, por tanto, que o exame da posição do Estado em qualquer evento internacional inclua a verificação detalhada dos entes estatais relacionados à adoção desse posicionamento.

Com as organizações internacionais, ocorre o mesmo fenômeno. O fato de a representação internacional estar concentrada, por exemplo, na figura do chefe da administração – o secretário-geral ou o titular de função com denominação distinta, mas



equivalente –, não implica a assunção por esse funcionário somente de todas as deliberações atinentes ao relacionamento externo da organização internacional com Estados ou outras organizações internacionais. Na maior parte dos casos, a ação do funcionário – ou de quem exerça função de representação (pode ser o representante de um Estado-parte da organização internacional, como ocorre em algumas situações) – deverá ser precedida de deliberação por um ou mais órgãos internos da organização internacional.

3. Representação internacional

Como apontado no item anterior, em que pese a distribuição de competências relacionadas à matéria de relações internacionais entre diferentes entes, a representação internacional do Estado ou da organização internacional em geral está concentrada em um único ente, ou mesmo pessoa, a fim de se evitar pluralidade de posicionamentos de um mesmo sujeito no âmbito internacional.

No Estado, a representação internacional tende a ser atribuição do titular do Poder Executivo; no caso dos Estados federais, como ocorre com o Brasil, o Poder Executivo da esfera federal. Nos Estados republicanos com sistema de governo presidencialista, como é o caso do Brasil, a chefia de Governo e a chefia de Estado se concentram na figura do presidente da República, que é o titular do Executivo. Nos Estados parlamentaristas, em que o Poder Executivo cabe ao gabinete constituído pelo parlamento, essa atribuição tende a corresponder ao primeiro-ministro (chefe de Governo), cabendo a prática de atos meramente cerimoniais por parte do monarca ou do presidente da República, conforme a forma de Governo. No âmbito do Executivo, e subordinada à chefia do Governo, há uma estrutura complexa destinada à prática dos atos internacionais, abrigada principalmente, mas não só, no órgão especializado na condução da política exterior (no caso brasileiro, o Ministério de Relações Exteriores, também conhecido pelo apelido Itamaraty, que denomina o prédio onde está instalado em Brasília, homônimo ao que o abrigou quando a capital era na cidade do Rio de Janeiro). Esse órgão, por sua vez, conta com uma rede de organismos igualmente complexa, contemplando, inclusive, a peculiaridade de ser dotada de órgãos situados fora do território nacional: as missões diplomáticas (Embaixadas) e as repartições consulares (Consulados).



Instituto de Relações Internacionais
Universidade de São Paulo

Av Prof. Lúcio Martins Rodrigues, s/n
Travessas 4 e 5 - Cidade Universitária
05508-020 - São Paulo - SP - Brasil
Telefone 55 11 3091 1898

No caso das organizações internacionais, o quadro é similar. Mesmo que, muitas vezes, de dimensão diminuta, há sempre um órgão encarregado da gestão administrativa das relações da organização internacional com entes externos. A organização internacional, assim como ocorre com os Estados, poderá também contar com escritórios de representação situados fora de sua sede, em diferentes Estados.

(PBAD)