



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

CENTRO SOCIOECONÔMICO

**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E RELAÇÕES
INTERNACIONAIS**

GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

JULIANA DE SOUZA CORRÊA

**A AUTONOMIA DAS NAÇÕES UNIDAS À LUZ DE SUAS IMUNIDADES E
PRIVILÉGIOS: O CASO EMBLEMÁTICO DOS ESTADOS UNIDOS**

Florianópolis, 2015

JULIANA DE SOUZA CORRÊA

**A AUTONOMIA DAS NAÇÕES UNIDAS À LUZ DE SUAS IMUNIDADES E
PRIVILÉGIOS: O CASO EMBLEMÁTICO DOS ESTADOS UNIDOS**

**Monografia submetida ao Curso de
Relações Internacionais da Universidade de
Santa Catarina, como requisito obrigatório
para obtenção de grau de Bacharelado.**

Orientadora: Profa. Dra. Karine de Souza Silva

Florianópolis, 2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A Banca Examinadora resolver atribuir a nota9,5..... à aluna Juliana de Souza Corrêa na disciplina CNM 5420 - Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

Prof. Dra. Karine de Souza Silva

Prof. Dr. Jaime César Coelho

Prof. Rafael Miranda Santos

DEDICATÓRIA

A um anjo chamado Angelina, que agora está no céu tomando conta de mim. Sempre foi a minha torcedora mais fiel, uma avó sábia e amorosa com quem tive a honra de conviver durante os meus 23 anos.

Dedico este trabalho a essa pessoa que me ensinou a arte de viver.

AGRADECIMENTOS

Esta monografia é resultado não só dos esforços realizados nos últimos quatro anos, mas também da luta para o ingresso no curso de Relações Internacionais na Universidade Federal de Santa Catarina. Contabilizando todo esse tempo, foram no mínimo seis anos de uma dedicação diária para a presente conquista.

Durante esse período, seria impossível deixar de agradecer a Deus, por ter me fortalecido mesmo diante de algumas derrotas e obstáculos. Desde a primeira reprovação no vestibular até os “nãos” encontrados na caminhada até aqui. Contudo, foram vencidos pela esperança e força de vontade recarregada em cada missa aos domingos.

Agradeço muito a minha família, pelo suporte e paciência dados nessa jornada, principalmente aos meus pais. A meu pai, pela compreensão das minhas necessidades, e a minha mãe, pelo cuidado diário, em que os pequenos detalhes fizeram toda a diferença. Sem eles, este sonho não teria possibilidade de ser realizado.

Deixo aqui um agradecimento muito especial ao meu namorado, Felipe, que me acompanhou durante todo esse percurso e que, por muitas vezes, assumiu um papel que foi muito além desse compromisso, apoiando-me em todas as minhas decisões. Agradeço, principalmente, por me inspirar a ser uma pessoa cada vez melhor.

Aos meus amigos, que fazem o meu dia a dia ser menos árduo e mais alegre, que conseguem me fazer sorrir nos momentos mais difíceis, entendem minha preocupação acadêmica e profissional e, principalmente, por me fazerem acreditar que sou uma pessoa competente e inteligente e que tudo dará certo.

Agradeço à professora Karine de Souza Silva, por ser um exemplo de pessoa, de mulher e de mestre. Por ter me acolhido não só para a orientação dessa monografia, mas também nas disciplinas que ministrou.

A todos os professores e professoras do curso, que me fizeram ter ainda mais interesse nesse campo. É difícil expressar quanto os admiro.

A todos os funcionários e funcionárias, profissionais de todas as áreas e colegas envolvidos no curso de Relações Internacionais da UFSC, por realizar as semanas acadêmicas, palestras e congressos, especialmente pelo Encontro Nacional de Estudante de Relações Internacionais empreendido por essa universidade, experiência muito válida para todos os participantes.

Por fim, agradeço a todos que ajudaram e facilitaram a minha trajetória até aqui, muito obrigada aos muitos anjos da guarda que me levantaram nos meus tropeços, permitindo-me traçar meu caminho novamente, sempre tentando fazê-lo de forma melhor.

“Talvez não tenha conseguido fazer o melhor, mas lutei para que o melhor fosse feito. Não sou o que deveria ser, mas graças a Deus, não sou o que era antes”.

Martin Luther King

RESUMO

A presente monografia está situada no campo de estudos das imunidades e privilégios das organizações internacionais e dialoga também com o tema da autonomia de tais entidades. Ancorado no método hipotético dedutivo com estudo de caso que visa investigar se o regime de imunidades e privilégios internacionais adotado pelos Estados Unidos restringe a autonomia da Organização das Nações Unidas. Para isso, a monografia é dividida em três capítulos, os quais correspondem aos três objetivos específicos do projeto de pesquisa: a) examinar os aspectos teórico-conceituais das Organizações Internacionais bem como suas imunidades e privilégios; b) identificar os dispositivos jurídicos da Organização das Nações Unidas em relação às imunidades e privilégios; c) avaliar se a maneira como os Estados Unidos abordam as imunidades e privilégios internacionais restringe a autonomia da ONU. Esta monografia aborda uma temática pouco estudada pela academia, mas que tem importante influência na autonomia das organizações internacionais e, conseqüentemente, nas relações com os Estados.

PALAVRAS-CHAVE: Imunidades e Privilégios; Autonomia; Organizações Internacionais; Organização das Nações Unidas; Estados Unidos.

ABSTRACT

This present monograph is situated in the field of study of the immunities and privileges of International Organizations, dialogue also with the debate of autonomy of this entities. Based on the hypothetical deductive method with case study which aims investigate whether the regime adopted by United States restricts the United Nations autonomy. For this, the research is divided in three main chapters, which correspond to the three specific goals derived from the research's project: a) examine the theoretical-conceptual aspects of International Organizations as well as their immunities and privileges; b) identify the legal provisions of United Nations regarding their immunities and privileges; c) evaluate if the mode how the Unites States deal the internationals immunities and privileges restricts the UN autonomy. This monograph deals with a theme few explored by academy, but it has important influence on the autonomy of international organizations and, consequently, in their relations with the States.

KEY-WORDS: Immunities and Privileges; Autonomy, International Organizations; United Nations; United States.

LISTA DE ABREVIATURAS

CIJ	Corte Internacional de Justiça
CEE	Comunidade Económica Europeia
DI	Direito Internacional
DIP	Direito Internacional Público
EUA	Estados Unidos da América
FSIA	Foreign Sovereign Immunities Act
IOIA	International Organizations Immunities Act
OLP	Organização para a Libertação da Palestina
OI	Organização Internacional
ONU	Organização das Nações Unidas
SG	Secretário-Geral
UE	União Europeia
URSS	União das Repúblicas Soviéticas Socialistas

LISTA DE TABELAS

Tabela 1– Imunidades e Privilégios das Organizações Internacionais segundo as Convenções da ONU.....	55
Tabela 2 – Imunidades e Privilégios para as três categorias fundamentais de pessoas para o trabalho da ONU.....	59

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E IMUNIDADES E PRIVILÉGIOS: UM ARCABOUÇO TEÓRICO-CONCEITUAL.....	15
1.1 Considerações preliminares	15
1.2 Organizações internacionais: conceito e características	15
1.2.1 Autonomia das Organizações Internacionais	21
1.3 Imunidades e Privilégios dos Sujeitos de Direito Internacional.....	25
2 IMUNIDADES E PRIVILÉGIOS DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS.....	41
2.1 Considerações preliminares	41
2.2 A construção das Nações Unidas	42
2.3 O desenvolvimento do regime de privilégios e imunidades da Onu	47
3 IMUNIDADES E PRIVILÉGIOS DAS NAÇÕES UNIDAS NOS ESTADOS UNIDOS .	62
3.1 Considerações preliminares	62
3.2 Comentários acerca das fontes jurídicas de imunidades e privilégios internacionais utilizadas pelos Estados Unidos.....	63
3.3 Autonomia da Onu em face do tratamento de seus privilégios e imunidades nos Estados Unidos.....	76
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	89

INTRODUÇÃO

A sociedade internacional, antes restrita à relação interestatal, passou a ser composta por variados atores, principalmente a partir da segunda metade do século XX. Um desses sujeitos são as Organizações Internacionais (OIs), as quais tiveram de ganhar formas próprias para atuar nas relações internacionais com objetivo de cumprir sua função principal: a cooperação. Os organismos internacionais surgem através de uma conferência internacional, e no ato constitutivo firmado estabelece-se a sua sede. Assim, uma das primeiras questões a ser considerada é a do relacionamento do Estado-sede e a própria organização.

Dessa maneira, em virtude de as OIs não possuírem território próprio e soberania sobre ele, como os entes estatais, o Estado-sede terá de firmar um acordo com a organização para assegurar as imunidades e privilégios dessas a fim de que atuem com independência. Em princípio, as normas relativas à imunidade das OIs encontram-se nos atos constitutivos ou em tratados específicos celebrados com os Estados com os quais a instituição mantenha relações e, excepcionalmente, em leis domésticas.

Tem-se, como referência de organismos intergovernamentais, a Organização das Nações Unidas (ONU), a qual, em sua Carta fundadora, aborda o assunto do presente trabalho, bem como possui Convenções que tratam a respeito das imunidades e privilégios, que servem como base para outros acordos da mesma ordem. No entanto, um dos Estados onde a ONU é sediada, Estados Unidos (EUA), não aderiu ao regime de imunidades e privilégios proposto pela Organização, o qual confere imunidades e privilégios à organização em si, bem como ao seu quadro pessoal, que são: imunidades de jurisdição, de execução, inviolabilidade dos bens, privilégios monetários e facilidades na comunicação. Além disso, tais prerrogativas derivam de diversas fontes nesse país, o que dificulta uma interpretação uniforme das imunidades e privilégios internacionais.

Diante disso, o objetivo geral da pesquisa é analisar se o regime de imunidades e privilégios internacionais adotado pelos Estados Unidos afeta a autonomia da ONU. Muitas vezes, os Estados utilizam as OIs como expansão do seu poder nacional, todavia, conforme Barnett e Finemore (2004), a autonomia dessas instituições é vista como uma construção social do poder, isto é, a sociedade confere autoridade não só aos Estados, mas também a outros atores como as organizações internacionais. Além disso, tais entidades são vistas como burocracias que perseguem seus próprios objetivos, reforçando assim sua atuação autônoma.

Para tanto, o primeiro objetivo específico da pesquisa é examinar os aspectos teórico-conceituais das organizações internacionais e suas imunidades e privilégios, a fim de sublinhar a importância da atuação autônoma dessas instituições, correspondendo ao primeiro capítulo deste trabalho.

O capítulo seguinte identificará os dispositivos jurídicos da Organização das Nações Unidas em relação às imunidades e privilégios, como sua carta constitutiva, e a Convenção de Londres e a de Nova Iorque, com propósito de averiguar como a ONU trata tal matéria e, conseqüentemente, aqueles países que aderiram às Convenções. Mas, antes, a pesquisa apresentará como se deu a construção da ONU.

Assim, o segundo capítulo refere-se ao objetivo específico número dois, que é: observar como as Nações Unidas usam essas ferramentas para desempenhar suas funções de maneira independente.

Por fim, o terceiro capítulo consiste em uma análise jurídica e política de como os Estados Unidos abordam o regime de imunidades das organizações internacionais. A primeira será realizada por meio de um estudo das fontes jurídicas que tal país dispõe a respeito dessa matéria, comparando com o regime proposto pelas Nações Unidas. Enquanto a análise política será pautada nas ideias construtivistas, com a finalidade de responder ao objetivo específico número três, que seria realizar uma discussão acerca da autonomia da ONU nos EUA.

O último capítulo, dessa forma, procura utilizar os conceitos e ideias estudados no primeiro, considerando a realidade explicada no segundo, para então reunir informações suficientes que responda à pergunta de pesquisa que guia a monografia, a saber: “O regime de imunidades e privilégios internacionais adotado pelos Estados Unidos restringe a autonomia das Nações Unidas?” Para responder a essa pergunta, questiona-se a escolha dos EUA por fontes jurídicas que não as Convenções específicas sobre imunidades e privilégios existentes bem como as disposições de cada fonte, o que pode resultar em uma restrição da autonomia da ONU.

Nesse sentido, o presente estudo foi orientado pela hipótese de que a maneira como os EUA reconhecem os privilégios e imunidades da ONU restringe o funcionamento autônomo de tal organização, tendo em vista que ocorre uma interferência em sua independência política e institucional, que por sua vez corresponde a uma interferência na própria autonomia da instituição.

O trabalho será ancorado no método hipotético dedutivo com um estudo de caso para analisar. A pesquisa foi elaborada com base tanto em documentação direta, como legislação, acordos e Convenções, quanto em documentos indiretos acerca do assunto, apresentados mediante um levantamento bibliográfico de estudos já realizados sobre o tema proposto, além de obras que forneçam suporte teórico para a pesquisa. A bibliografia em estudo conta, principalmente, com produções literárias nacionais e internacionais, cuja tradução, em caráter não oficial, é de responsabilidade da autora.

Uma das principais justificativas acerca da pesquisa sobre os privilégios e imunidades das organizações internacionais e dos seus funcionários é que a regulamentação do tema é complexa, o que faz com que seja importante aprofundar o estudo para que se tenha um bom nível de cooperação internacional bem como uma política mais plana e clara, resultando, assim, em uma conciliação entre os interesses de todas as partes, ou seja, respeitando a soberania dos Estados e a autonomia das OIs.

Soma-se a isso o fato de que houve uma proliferação das organizações internacionais, aumentando tanto o número de Estados-Membros quanto o número de Estados que as sediam. Isso impacta a quantidade de tarefas desenvolvidas pelas organizações internacionais – conferências, missões humanitárias, técnicas e de manutenção da paz –, retiram a questão das imunidades e privilégios do âmbito acadêmico e as põem em prática, propiciando mais importância ao campo do Direito das Organizações Internacionais.

Este estudo situa-se, portanto, dentro da arena das imunidades e privilégios das organizações internacionais, dando destaque ao seu funcionamento, que por sua vez envolve a relação destas com os entes soberanos, temática que possui inquietante relevância na ordem mundial atual. Sem embargo, o trabalho também dialoga com a pesquisa nos campos de Direito Internacional e política internacional.

Por fim, esta pesquisa foi desenvolvida no contexto do Eirené – Núcleo de Pesquisa e Extensão sobre as OIs e a promoção da paz, dos Direitos Humanos e da integração regional – vinculado ao curso de Relações Internacionais do Centro Socioeconômico da Universidade Federal de Santa Catarina.

1 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E IMUNIDADES E PRIVILÉGIOS: UM ARCABOUÇO TEÓRICO-CONCEITUAL

1.1 Considerações preliminares

O primeiro capítulo desta monografia tem como finalidade apresentar um panorama conceitual que servirá de embasamento teórico para os próximos capítulos, a fim de auxiliar na confirmação ou não da hipótese principal do trabalho, que é: se a forma como os Estados Unidos conferem privilégios e imunidades à Organização das Nações Unidas afeta a autonomia da entidade.

Dessa maneira, este capítulo gira em torno de um eixo principal: as imunidades e privilégios das Organizações Internacionais. Com a finalidade de entender os privilégios e imunidades das OIs – entendimento chave para o objetivo desse estudo – é importante expor, primeiramente, o conceito e as características próprias de tais organismos que os permitem usufruir de imunidades e privilégios e, principalmente, evidenciar a autonomia e independência desses organismos.

Em seguida, tratar-se-á dos conceitos relativos à ideia de imunidades e privilégios das Organizações Internacionais, considerando os regimes jurídicos aplicáveis aos Estados e a seus agentes, os quais antecederam aquele estabelecido para as OIs, e que, apesar de os regimes resguardarem diferenças, deram origem às imunidades e privilégios de tais instituições.

Assim, o intuito é cimentar o caminho para o segundo capítulo, o qual versará sobre os privilégios e imunidades da Organização das Nações Unidas.

1.2 Organizações internacionais: conceito e características

Consoante Cretella Neto (2007, p. 39), os Estados instituíram as organizações internacionais (OIs) para atender a diversas necessidades e interesses que afetaram a comunidade internacional. Contudo, as OIs não surgiram como resultado de um planejamento racional e preconcebido. A multiplicação em número e em amplitude funcional e operativa de tais entidades se deu em virtude das novas demandas da sociedade internacional, principalmente com o findar da Segunda Guerra Mundial, momento em que as instituições

mal podiam ser comparadas, em importância e estrutura, às precursoras instituições e uniões administrativas do final do século XIX ¹.

O crescimento das atividades coletivas dos Estados no plano internacional fez com que surgissem as OIs e, de acordo com Cretella (2007, p. 40), desde o ano de 1945 uma característica marcou o desenvolvimento das organizações internacionais: a mudança do *locus* dos processos decisórios relativos a uma ampla gama de matérias, antes exclusivamente governamentais, de entidades domésticas para organizações internacionais.

Logo, conforme aponta Matias (2005, p.147), as OIs, ao exercerem função de protagonistas ou coadjuvantes formais, desempenham atuação destacada, ao lado do mais clássico e tradicional ente da sociedade internacional que é o Estado-Nação. Ou seja, as constantes transformações verificadas no ambiente internacional permitiram que esses atores ocupassem posição de destaque nas mais importantes decisões mundiais juntamente com a figura estatal.

Do ponto de vista sociológico, deve-se atentar na observação de Carrillo Salcedo (1984, p.71-72), segundo a qual o arranjo da sociedade internacional permanece como uma estrutura de poder que apenas em certo sentido é funcional, já que a base sociológica das organizações internacionais e do próprio Direito Internacional Público (DIP) pressupõe mais um princípio de coordenação do que subordinação e absorção.

Eugênio Vargas Garcia (1996, p.117-118) discorre a respeito dessa questão da política internacional, segundo Rui Barbosa. Este entendia que o DIP deveria ser um mecanismo de coordenação e não subordinação, apoiando-se na ideia de que a sociedade estatal é formada por Estados soberanos que possuem interesses cooperativos em comum baseados em normas de direito e imperativos morais, fundamentos necessários para o estabelecimento de arranjos institucionais que possibilitassem um mínimo de ordem internacional.²

Essa visão destoa da de Díez de Velasco (2007, p. 38), uma vez que, para este, a multiplicação de OIs e o incremento de suas competências não poderia deixar de afetar a ordem jurídica internacional, motivo pelo qual tem propiciado a aparição de um Direito

¹ Conforme Díez de Velasco (2010, p.40), as instituições do final do século XIX eram as Uniões administrativas internacionais destinadas a canalizar de maneira permanente e institucionalizada a ação concertada de seus Estados-membros em setores técnicos específicos, tais como comunicação (União Telegráfica Internacional, criada em 1865; União Postal Universal, estabelecida em 1874), higiene (Oficina Internacional de Saúde Pública, instituída em 1904), indústria (Oficina Internacional de pesos e medidas, criada em 1875; União para a Proteção da Propriedade Intelectual, estabelecida em 1883), agricultura (Oficina Internacional de Agricultura, instituída em 1905) etc.

² Segundo Eugênio Garcia (1996, p.117), o pensamento internacional barbosiano identifica-se com uma tradição racionalista da teoria das relações internacionais, também chamada “tradição grotiana”.

Internacional clássico, cuja lógica postula um certo grau de subordinação dos Estados aos organismos criados.

Todavia, o que ocorre na sociedade internacional, a qual não possui autoridade política superior aos Estados, é que, de acordo com Carrillo Salcedo (1976, p.289), as organizações internacionais põem à disposição do Direito Internacional amplo leque de positividade e de transformação, pois permitem maior efetividade das normas jurídicas.

Nesse contexto, sua atuação provoca amplo processo de mudanças e de alcance de suas funções e finalidades na ordem internacional, o que vai ao encontro do pensamento de Díez de Velasco (2010, p.39), para quem o estabelecimento de OIs tem favorecido o desenvolvimento de procedimentos de controle da aplicação de normas internacionais, assim como a definição de regimes de sanções internacionais organizadas.

A organização internacional, em seus tratados, prevê fatos e condutas que virão a materializar-se na realidade e atribuir-lhe consequências, inclusive, entre elas, sanções internacionais, o que por sua vez cria “um espaço institucional de solução de conflitos e de relacionamento interestatal” (SEITENFUS, 1997, p. 25). Dessa maneira, segundo tal autor, o ganho advindo dessa institucionalização pode ser sintetizado pela previsibilidade das relações internacionais, isto é, a estabilidade do sistema, além de um maior grau de justiça nas deliberações coletivas.

Conforme Herz e Hoffmann (2004, p. 23), as organizações internacionais contribuem para a criação de normas e regras bem como fornecem mecanismos para garantir a anuência a essas normas e regras. Desse modo, tornam-se primordiais a coleta, a análise e a disseminação de informação, além dos diversos mecanismos de monitoramento dos entes estatais. Assim, concebe-se “um ambiente propício à expectativa de reciprocidade, e o próprio auto-interesse dos Estados pode levá-los a se comportar de acordo com normas e regras” (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 24).

Os motivos que fazem um Estado participar de uma OI podem ser diversos, e um deles pode ser a vontade de minimizar os custos e maximizar os resultados de seu relacionamento no exterior, que se tornou mais complexo e plurifacetado (MONTGOMERY, 2008, p. 40). Para os Estados que têm mais poder, as OIs consistem em uma inovadora ferramenta de ação externa pela qual se busca a eficácia que o plano bilateral não abrange e, sobretudo, a legitimidade conferida pelo coletivo.

Ricardo Seitenfus (1997, p. 25) esclarece que os Estados, mantendo suas prerrogativas tradicionais de execução do poder, assentiram em instituir mecanismos multilaterais providos

de instrumentos com capacidade de atuação nos mais variados campos, inclusive de maneira preventiva, como quando se trata da manutenção de paz e segurança internacionais, por exemplo. Entretanto, os organismos internacionais têm suas funções percebidas de forma diferenciada pelos Estados-Membros.

É necessário definir as OIs para, na sequência, entender sua relação com os Estados. Há uma dificuldade prévia para definir tais entidades diante das diferenças de estrutura, objeto e competências que existem entre elas, mas, consoante Díez de Velasco (2007, p.43), as Organizações Internacionais podem ser definidas como³:

associações voluntárias de Estados estabelecidas por acordo internacional, dotadas de órgãos permanentes, próprios e independentes, encarregados de gerir interesses coletivos e capazes de expressar vontade juridicamente distinta da de seus membros.

Desse modo, conforme tal autor, essas entidades possuem uma composição essencialmente interestatal e uma base jurídica convencional da qual as organizações internacionais exsurtem como sujeitos de Direito derivado, uma vez que existem a partir de um ato jurídico anterior. Geralmente esse ato jurídico criador tem a forma de um tratado multilateral negociado em uma conferência intergovernamental. Tal característica constitui critério diferenciador das organizações internacionais.

O acordo internacional que estabelece as organizações tem a forma de um tratado constitutivo, o qual, além de ser uma convenção multilateral e uma espécie de constituição (norma fundamental), segundo Cretella Neto (2007, p. 81), tal ato “também deve prever uma série de medidas para assegurar que a nova organização funcione a contento a partir da data de entrada em vigor do instrumento”. Geralmente, essa carta constitutiva das organizações internacionais contém um artigo específico que confere a ela “capacidade jurídica para exercer suas funções e alcançar seus objetivos sobre o território dos Estados membros” (CRETELLA NETO, 2007, p.91).

Ademais, Díez de Velasco (2007, p. 46) declara que tais instituições apresentam uma estrutura institucional conformada por variados órgãos permanentes, não sendo necessário que todos o sejam, ou melhor, basta que a permanência ocorra em relação aos órgãos administrativos, os quais permitem o funcionamento da organização. É válido ressaltar que

³ Angelo Pieri Sereni (1943, p.150) defende que uma OI é associação voluntária de sujeitos de Direito Internacional constituída por atos internacionais e disciplinada nas relações entre as partes por normas de Direito Internacional, que se concretiza em um ente de caráter estável, munido de um ordenamento jurídico interno próprio e dotado de órgãos e institutos próprios, por meio dos quais realiza as finalidades comuns de seus membros mediante funções particulares e o exercício de poderes que lhe foram conferidos.

tais órgãos são distintos e independentes daqueles dos Estados-Membros e estão incumbidos de gerir os interesses coletivos. Para tal, serão dotados de meios necessários, de forma expressa ou implícita.

Pode-se observar a existência de estruturas apoiadas em um esquema tripartite, como preleciona Díez de Velasco (2010, p. 46). A propósito, Guido Soares (1984, p. 163) apresenta a composição das OIs da seguinte forma: 1) uma grande assembleia plenária, da qual participam todos os Estados integrantes; 2) uma pequena assembleia, de composição restrita, selecionada com base em critérios geográficos; e 3) um corpo de altos dirigentes e de pessoal auxiliar, responsáveis pela administração e pela execução de funções políticas importantes.

Conforme Velasco (2007, p. 46), os dois primeiros órgãos costumam ser formados por representantes dos governos; já o terceiro é composto por funcionários internacionais. Além disso, o segundo órgão é o que assegura o governo da organização internacional.

Por fim, outra característica importante para a sobrevivência das organizações internacionais refere-se a sua autonomia jurídica, que decorre do fato de essas entidades possuírem personalidade jurídica distinta da de seus membros, a qual é imprescindível para o cumprimento dos objetivos para os quais foram instituídas.

As organizações internacionais são consideradas atores, “uma vez que adquirem relativa autonomia em relação aos Estados-membros, e elaboram políticas e projetos próprios, além de poderem ter personalidade jurídica, de acordo com o Direito Internacional Público” (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 23). Do mesmo modo, de forma autônoma, as OIs podem “celebrar tratados, contratar e demitir funcionários, adquirir e alienar bens, bem como praticar todos os atos necessários ao seu efetivo funcionamento” (PORTELA, 2014, p. 256).

Uma das principais manifestações da personalidade jurídica das organizações internacionais é o direito de celebrar tratados. Tal prerrogativa confere-lhe o poder de firmar acordos internacionais com seus membros, com nações que não são parte e com outras OIs. Alguns se referem à própria situação e funcionamento da entidade, como por exemplo, os acordos de sede⁴, os convênios sobre privilégios e imunidades ou acordos de coordenação e cooperativos com outras organizações internacionais⁵.

No que diz respeito aos efeitos dos acordos firmados pelas OIs aos seus Estados Partes, Díez de Velasco (2007, p. 74) considera que os Estados-Membros não são signatários

⁴ Os acordos de sede são aqueles firmados entre a organização internacional e o Estado onde se estabelecerá sua sede, como o acordo entre a ONU e os Estados Unidos relativo à sede de Nova Iorque.

⁵ O Acordo sobre os privilégios e imunidades do Conselho da Europa de 1949 é um exemplo de convênios e, conforme o artigo 63 da Carta da ONU, o Conselho Econômico e Social poderá estabelecer acordos de cooperação com qualquer das agências especializadas.

nos tratados celebrados pela Organização, a não ser que tenham participado deles na qualidade de entes soberanos (o que ocorre no caso de um acordo misto) de modo que o tratado não produzirá efeitos internacionais diretos sobre tais Estados.

Outra forma de manifestação da personalidade jurídica das organizações internacionais é o direito de estabelecer relações internacionais. A respeito disso, Celso de Mello explica:

As organizações internacionais, de modo geral, possuem o direito de legação. Elas, como pessoas internacionais, necessitam manter relações com os demais sujeitos de DI a fim de realizarem as finalidades para que foram criadas. Elas têm o direito de missão ativa⁶, bem como o direito de missão passiva. Este último aspecto é que apresenta algumas dificuldades para as organizações internacionais, uma vez que elas, não possuindo soberania territorial, não podem assegurar os privilégios e imunidades dos agentes diplomáticos estrangeiros, e, para atenderem essa necessidade, elas assinam acordos de privilégios e imunidades com os Estados onde estão suas sedes (MELLO, 1969, p. 274).

Duas importantes consequências do reconhecimento da personalidade jurídica dos organismos internacionais são assinaladas por Cretella (2007, p. 97): “a primeira permite deduzir suas competências a partir da personalidade jurídica, enquanto a segunda a obriga a guardar os limites de sua personalidade jurídica, observadas suas competências próprias”.

Em suma, consoante Guido Soares (1984, p. 162), surgem os organismos por meio de uma conferência internacional, e no seu ato constitutivo, estabelece-se sua sede. Para o autor, a primeira questão que se levanta é a do seu relacionamento com o Estado-sede e o próprio organismo. Em seguida, o relacionamento entre os funcionários permanentes do organismo e as autoridades do Estado-sede. Após, o *status* das missões permanentes ou temporárias dos Estados estrangeiros; e enfim, o *status* das missões permanentes ou temporárias das OIs perante os Estados participantes das organizações.

Tais relações evidenciam que as organizações precisam de autonomia em relação ao local onde estão sediadas, a fim de que seu quadro pessoal possa realizar suas funções e, assim, buscar atingir os objetivos da organização. Destarte, a próxima seção abordará a temática da autonomia das OIs.

⁶ Conforme Mello (1979, p. 274), o direito de missão ativa é exercido, de um modo geral, por observadores. É através deles que as organizações internacionais mantêm relações. Os observadores são acreditados junto aos órgãos deliberativos e não junto à parte administrativa. Os observadores não são permanentes. Os seus “poderes” são verificados pelos órgãos que os recebem. Eles podem fazer uso da palavra junto aos órgãos que os recebem e mesmo propor moção. Os seus privilégios são bem mais restritos do que os dos agentes diplomáticos.

1.2.1 Autonomia das Organizações Internacionais

A discussão sobre a personalidade jurídica das organizações internacionais relaciona-se de forma especial com o princípio da autonomia, segundo o qual esses entes possuem independência política e independência institucional. De acordo com Haftel e Thompson (2006, p. 254), “a independência de uma instituição determina em grande parte a sua autoridade e influência, em suma, sua capacidade de moldar a política internacional”. A independência institucional é estudada pelos acadêmicos de Relações Internacionais sob a ótica da delegação e da burocracia, consoante Haftel e Thompson (2006). Mas, para Kenneth Abbott e Duncan Snidal (1998, p. 9), a independência institucional é “a autoridade para agir com um grau de autonomia”. Na visão de Pollack (2003), essa autoridade quando delegada resulta na definição de agendas e políticas por meio do exercício de um poder discricionário, impondo, assim, custos de soberania aos Estados.

Abbott e Snidal (2000) esclarecem essa questão ao explicar que a delegação de autoridade a um mecanismo de terceiros para resolução de litígios, por exemplo, é identificado como um elemento-chave do grau de autonomia de uma instituição. Haftel e Thompson (2006) instruem que tais mecanismos têm um potencial constrangedor, porque os Estados devem delegar importantes poderes judiciais para terceiros que são neutros. Geralmente, esses mecanismos são projetados com uma autonomia substancial, de modo que os entes soberanos não podem controlar ou anular as decisões.

No que diz respeito à independência institucional sob o olhar burocrático, Vaubel (1996, p. 195) argumenta que as burocracias internacionais esforçam-se “para maximizar o seu orçamento, sua equipe e sua independência” a fim de atender aos seus próprios interesses bem como aumentar seu poder. Michael Barnett e Martha Finnemore (2004) vão mais longe ao afirmar que as organizações internacionais podem se tornar espaços autônomos de autoridade, pois suas burocracias possuem autoridade legítima e controle sobre *expertise*.

Por outro lado, estudiosos também têm focado o princípio do principal-agente⁷, e Majone (2001) preleciona que a independência de um agente não é apenas função de sua autonomia, mas também das suas preferências. Assim, um agente verdadeiramente independente deve ter suas preferências distintas de seus diretores. Em algumas situações, tais

⁷Também conhecido como dilema da agência, este princípio trata das dificuldades que podem surgir em condições de informação assimétrica, e se caracteriza quando uma pessoa ou entidade (o agente) é capaz de tomar decisões que impactam outra pessoa ou entidade (o principal).

agentes adquirem um relevante grau de autonomia e discernimento que podem engajar-se em ações que não são previstas pelos Estados que os instituíram.

Ademais, segundo Haftel e Thompsom (2006, p. 256), “um ator independente tem interesses que são neutros ou imparciais em relação aos outros atores políticos”. Por isto, a noção de imparcialidade constitui um elemento-chave para a independência das entidades internacionais.

No tocante à independência política, Dahl (1982, p.16) observa que ser independente “em um sentido político é o de não estar sob o controle de outro”, caracterizando, assim, um estado de autonomia. Barnett e Finnemore (2004) oferecem uma definição semelhante, visto que tais autores entendem a autonomia de uma organização internacional como a independência em relação aos entes estatais. Ou seja, consoante Haftel e Thompsom (2006), quando a capacidade funcional de uma OI está isolada da influência que os atores políticos internacionais podem exercer, pode-se sugerir que o organismo internacional é independente politicamente.

Tais autores também consideram o processo de tomada de decisão como um aspecto importante para o funcionamento independente de um organismo internacional, especialmente no que respeita à autonomia. Outro ponto de vista acerca desse tema em específico é apresentado por Moravcsik (1994). Para o autor, a importância da tomada de decisão vislumbra-se pelo fato de as OIs serem compostas por governos e, assim, os chefes de Estado acabam tendo a autoridade final na tomada de decisão.

Nesse sentido, os entes soberanos exercem, necessariamente, alguma forma de controle sobre o processo decisório de uma organização internacional (WELLENS, 2002, p. 25). A questão é saber quem toma as decisões e quão vinculados estão esses tomadores de decisão a interesses nacionais. Moravcsik (1998, p. 67) esclarece que quando o procedimento rege-se pela regra da maioria, os Estados tendem a aprovar decisões com as quais discordam.

Por outro lado, Koremenos, Lipson, e Snidal (2001, p. 772) explicam que quando a decisão é tomada por consenso, há uma proteção da soberania estatal e a OI não pode impor nenhuma obrigação sem que o Estado-Membro consinta, restringindo a autonomia da entidade internacional.

Haftel e Thompsom (2006) argumentam que a decisão de uma OI tomada por um conselho ministerial tende a resguardar mais a autonomia da entidade do que o processo decisório realizado pelos chefes de Estados: “neste último, os interesses nacionais tendem a dominar, e os ministros, onde eles se encontram, são limitados em sua capacidade de

promover objetivos distintos da organização ou da comunidade de Estados-membros” (HAFTEL; THOMPSON, 2006, p. 259).

O controle exercido pelos Estados-Membros se torna um problema caso venha a prejudicar a autonomia da OI. Neste ponto, registra-se que, quando os Estados-Membros controlam o processo de tomada de decisão da organização de maneira eficaz, pode-se argumentar que a personalidade jurídica da entidade não serve mais como um escudo por meio do qual os membros podem “fugir à responsabilidade que eles teriam incorrido se tivessem se comprometido a ação contestada” (D’ASPREMONT, 2007, p. 99).

Posto isso, o papel dos Estados no domínio da organização internacional é difícil de ser entendido, visto que o ente estatal é criador das OIs assim como membro e agente de tal instituição (SCHERMERS; BLOKKER, 2003, p. 35). Assim, torna-se complexo avaliar se a intervenção dos membros nos processos decisórios das organizações se dá em virtude de “sua capacidade como o Estado (promover sua própria agenda) ou na sua qualidade de Estado-membro (e, nesse sentido aprofundando a agenda da organização)” (D’ASPREMONT, 2011, p. 77). Tais incertezas ensejam quão complicado é determinar o grau de autonomia das instituições internacionais.

Por outro viés, as organizações internacionais parecem merecer autonomia, para domar o comportamento desenfreado de autointeresse dos Estados e, assim, necessariamente, buscar um objetivo mais elevado. De outro ponto de vista, as OIs devem ter autonomia, porque não diferem tanto dos entes estatais ao partilhar um desejo comum de autopreservação e privacidade.

Todavia, deve-se levar em conta que os organismos internacionais são criados por Estados soberanos do quais recebem seus poderes e, assim, são intrinsecamente dependentes de seus Estados-Membros para funcionar corretamente. Mas, ao mesmo tempo, os entes soberanos são membros de pleno direito, agem dentro da arena internacional para a satisfação de seus interesses e para a realização de seus projetos políticos. Em face de tudo isso, D’Aspremont sustenta que:

A autonomia das organizações internacionais pode ser vista como nada mais do que um receptáculo de todas as contradições internas dos projetos políticos e estruturas institucionais das organizações internacionais, que tanto dependem do contínuo apoio dos Estados membros assim como a capacidade deles em distinguir a organização de uma ordem jurídica internacional mais ampla. (D’ASPREMONT, 2011, p.79).

Logo, “as organizações internacionais e seus agentes gozam de uma série de privilégios e imunidades destinados a garantir a independência necessária para o exercício de suas funções” (DÍEZ DE VELASCO, 2007, p. 83).

A análise da autonomia das OIs, enfim, dependerá da ótica das correntes teóricas. Mearsheimer (1994) realiza uma síntese da percepção das instituições internacionais com base na visão realista, liberal e na teoria crítica.

Em primeiro lugar, o realismo acredita que as regras das OIs refletem os interesses dos Estados baseados na distribuição internacional do poder. Ou seja, os países mais poderosos do sistema internacional criam e modelam as instituições para manter ou aumentar sua parcela de poder. Assim, as OIs possuem baixo grau de autonomia diante dos Estados.

Por seu turno, os institucionalistas liberais enxergam a ameaça da fraude como o principal obstáculo para a cooperação. Essa ameaça é um problema que as instituições podem resolver, visto que as regras podem contê-la, pois aumenta a prospecção de ganhos futuros; envolve os Estados em questões de diversas áreas e permite um número de informações disponíveis. De acordo com essa visão, as entidades internacionais podem produzir cooperação, assim, sua importância pode possibilitar uma maior autonomia. Todavia, há de se considerar que o sistema internacional é caracterizado pela anarquia e que as instituições devem oferecer ganhos aos Estados.

A teoria crítica, por fim, ao objetivar que o sistema internacional não seja caracterizado pela anarquia, mas sim pela comunidade, onde os Estados deixem de pensar exclusivamente em si e passem a se preocupar com a equidade, os direitos e obrigações; e por ser uma corrente que defende a percepção de que ideias e discursos formam o mundo, as OIs têm uma autonomia maior, justamente, por representarem a comunidade e serem um fórum de circulação de ideias.

Ainda sobre o ponto de vista de análise da autonomia, a ótica construtivista acerca do tema é bastante clara no entendimento de Barnett e Finnemore (2004). Consoante tais autores, as OIs são arquitetadas para ter um certo grau de autonomia que possibilite cumprir suas missões. Há divergências de interesses com os Estados que justificam que as instituições internacionais não atuam, necessariamente, para seus Estados-Membros. Isso se dá porque as OIs, sob a visão de tais autores, são consideradas burocracias, isto é, são caracterizadas pela hierarquia; apresentam continuidade; são impessoais e os funcionários admitidos segundo suas experiências e conhecimentos especializados.

Ademais, as regras das OIs são originadas da construção cultural e identitárias da burocracia. Tais normas podem ser aplicadas tanto interna como externamente: internamente na forma de procedimentos operacionais padrão para solucionar determinadas atividades; e externamente na prescrição para os países. As regras também são entendidas como classificadoras do mundo social, as quais estabelecem critérios para circunstâncias sociais.

Para tanto, os Estados-Membros conferem autoridade às OIs, decorrente da vontade coletiva de tais entes, a fim de que essa burocracia persiga um objetivo comum de forma impessoal e a partir de regras tecnocratas. Logo, para os construtivistas “as instituições internacionais têm um papel fundamental, podendo mudar a definição de interesses e identidades dos Estados e outros atores” (HERZ; HOFFMANN, 2004, p.75).

Nesse sentido, Leandro Moll (2010, p.19) afirma que, de fato, as relações travadas entre as organizações internacionais e as demais pessoas com as quais entram em contato – sejam pessoas físicas, jurídicas, de direito interno ou internacional – não dispensam regulamentação adequada para preservar o bom nível de cooperação internacional, assim como o desempenho de funções para as quais a organização foi criada e o respeito a normas relevantes da ordem jurídica internacional contemporânea.

A compreensão da complexidade das relações internacionais contemporâneas deve ter como peça fundamental o estudo das organizações internacionais, consideradas como “um conjunto de coletividades mais ou menos autônomas” de acordo com Seidenfus (1997, p. 21).

Nesse contexto, apresentada a necessidade e relevância da autonomia, revela-se pertinente o estudo das imunidades internacionais na regulação das relações entre as OIs e outros sujeitos de Direito. Direciona-se, então, para a segunda parte desse capítulo.

1.3 Imunidades e Privilégios dos Sujeitos de Direito Internacional

Os privilégios e imunidades dos sujeitos de Direito Internacional (DI) fundamentam-se na proteção das pessoas naturais e jurídicas que atuam nas Relações Internacionais (RI) que precisam contar com a prerrogativa de exercer suas funções sem constrangimentos. Schermers e Blokker (2003, p.32) esclarecem a diferença entre essas duas formas de prerrogativas. Os autores entendem que privilégio significa a não aplicação ou aplicação de maneira diferenciada da legislação nacional a alguém, enquanto a imunidade remete à noção de não sujeição a jurisdições locais e execução de suas decisões. Posto isso, as seguintes páginas

abordarão as imunidades e privilégios dos Estados, de seus agentes para posteriormente entender as prerrogativas dos organismos internacionais.

Conforme Portela (2014, p. 235), os agentes diplomáticos e consulares gozam de certas prerrogativas no exterior para que possam exercer suas funções adequadamente, que são os privilégios e imunidades que beneficiam todos os órgãos dos entes estatais desde épocas remotas. Além disso, ao exercerem influência política, econômica ou social, as organizações internacionais, globais ou regionais, “desempenham papel essencial na sociedade internacional contemporânea” (MOLL, 2010, p. 29). Com efeito, a atuação dessas instituições em áreas sensíveis e de notável interesse regional ou global requer naturalmente o reconhecimento de imunidades e privilégios a tais organismos interestatais, extensíveis a seus funcionários, para que desempenhem bem suas atividades (MOLL, 2010, p. 30).

No que diz respeito às imunidades e privilégios dos agentes diplomáticos e consulares, Cretella (2007, p. 615) explica que, desde a Antiguidade, emissários de reis e imperadores deslocavam-se entre um reino e outro, conferindo-os uma variedade de privilégios, geralmente, fundamentados em questões religiosas. Contudo, havia o reconhecimento da necessidade de se garantir a esses mandatários um conjunto de prerrogativas que lhes possibilitassem realizar suas atividades na nação estrangeira, livre de pressões.

Dessa forma, de acordo com tal autor, em todas as eras da história, com maior ou menor grau, propiciou-se que os enviados pudessem se comunicar com seus governos bem como negociar em seu nome e defender os interesses nacionais no exterior, livre de sujeições das autoridades do país que os recebe. Surge, assim, um direito costumeiro de proteção a essas pessoas, assegurando-lhes livre passagem, inviolabilidade dos documentos que carregam, além da imunidade às leis locais, sujeito, via de regra, ao princípio da reciprocidade.

Com o desenvolvimento do Estado Moderno de regime absolutista, Cretella Neto (2007, p. 616) avisa que a questão de privilégios e imunidades diplomáticas passa para o âmbito da política externa estatal, mas os monarcas absolutistas ainda eram imunes à justiça nacional comum, assim como, à dos Estados estrangeiros. Originada no crescente intercâmbio entre os Estados da península da Itália, a missão diplomática permanente passa a constituir notável referencial no relacionamento entre Estados soberanos, porque destaca a necessidade de preservar o equilíbrio de tais relações interestatais, conforme aponta Cretella Neto (2007, p.617).

Segundo tal autor, há dois elementos da exigência costumeira de proteção, os quais permanecem sólidos até hoje, normatizados na Convenção de Viena de 1961:

Primeiro, o Estado-hospedeiro não deve atingir pessoal diplomático estrangeiro, nem por meio de processo civil, nem por meio de processo penal ou por meio extrajudiciais; em segundo lugar, o Estado-hospedeiro deve proteger diplomatas estrangeiros de ameaças feitas por cidadãos do Estado-hospedeiro. (CRETILLA NETO, 2007, p. 617).

Cretella Neto instrui que, com configuração política internacional dada pela Paz de Westfália (1648)⁸, a qual consolidou o sistema de diplomacia permanente, devido ao avanço das relações dos Estados e das tentativas de efetivar o princípio da igualdade soberana, as imunidades deixam de ser *ratione personae* e passam a ser *ratione functione*, ou seja, passam a atender um critério técnico, sujeito aos interesses diplomáticos estatais.

José Cretella Neto (2007, p. 620) também expõe três teorias acerca da concessão de privilégios e imunidades: i) teoria da substituição dos monarcas, pela qual a imunidade dos diplomatas é uma extensão da imunidade do soberano, teoria que há muito está suplantada, uma vez que atualmente na maioria dos países a chefia dos países cabe a cargos e não pessoas; ii) teoria da extraterritorialidade, por meio da qual os imóveis diplomáticos e os agentes estão sujeitos à jurisdição de origem e não à dos Estados acreditados, teoria que foi reescrita por dois artigos da Convenção de Viena de 1961, que diz respeito à inviolabilidade do prédio da missão, dos móveis, arquivos e documentos; iii) teoria da necessidade funcional, através da qual os diplomatas recebem tais prerrogativas enquanto estejam diretamente vinculados à realização das suas funções.

Atualmente, as imunidades fundamentam-se nesta última teoria, ou seja, é necessário que os diplomatas e cônsules atuem em vista da defesa dos interesses dos Estados que são representantes sem ameaça de nenhum caráter (PORTELA, 2014, p. 236).

O estudo das imunidades diplomáticas e consulares pode ser realizado pelas Convenções de Viena de 1961 e 1963, respectivamente, porque têm ampla aceitação e ratificação universal (MOLL, 2010, p. 105). O preâmbulo de ambas resume o que foi exposto até agora acerca das imunidades diplomáticas e consulares, conforme se lê o da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas de 1961:

⁸Segundo Jackson e Sorensen (2007 apud Watson, 1992), o acordo vestifaliano legitimou uma comunidade de Estados soberanos. Marcou o triunfo do *stato* (Estado), no controle de suas questões internas e na independência externa. Essa era a aspiração de príncipes (governantes) em geral - e em especial dos príncipes germânicos, ambos protestantes e católicos, em relação ao império (Sagrado Romano ou Habsburgo). Os tratados de Vestifália estabeleceram muitas regras e princípios da nova sociedade de Estados. O acordo foi promovido para gerar um estatuto abrangente de toda a Europa.

Considerando que, desde tempos remotos, os povos de toda as nações têm reconhecido a condição de agentes diplomáticos [...]
 Estimando que uma convenção internacional sobre relações, privilégios e imunidades diplomáticas contribuirá para o desenvolvimento das relações amistosas entre as nações [...]
 Reconhecendo que a finalidade de tais privilégios e imunidades não é beneficiar indivíduos, mas sim, a de garantir o eficaz desempenho das funções das missões diplomáticas, em seu caráter de representantes dos Estados [...] (MOLL, 2010, p. 106).

De igual modo, no preâmbulo da Convenção de Viena sobre relações Consulares de 1963:

Considerando que, desde tempos remotos, se estabelecem relações consulares entre os povos [...]
 Convencidos de que a finalidade de tais privilégios e imunidades não é beneficiar indivíduos, mas assegurar o eficaz desempenho das funções das repartições consulares, em nome dos respectivos Estados [...] (MOLL, 2010, p.106).

Segundo Moll (2010), da Convenção de 1961 depreendem-se três categorias de imunidades e privilégios assegurados ao diplomata, a saber: inviolabilidade da pessoa e residência do agente; imunidade de jurisdição local e isenção fiscal (MOLL, 2010, p. 107). Contudo, é válida a observação de Portela (2014, p. 237), a qual diz que a existência de privilégios e imunidades não exclui a jurisdição do Estado acreditante sobre seus agentes diplomáticos e consulares e sobre suas missões em terras estrangeiras, tampouco implica que os agentes não devam seguir a ordem jurídica local. Observação que se baseia no artigo 31, da Convenção supracitada:

Sem prejuízo de seus privilégios e imunidades, todas as pessoas que gozem desses privilégios e imunidades deverão respeitar as leis e os regulamentos do Estado acreditado. Têm também o dever também de não se imiscuírem nos assuntos internos do referido Estado.

Nesse sentido, o diplomata que violar grave ou persistentemente as leis locais pode ser declarado *persona non grata*, ou seja, o Estado acreditante notifica o Estado acreditado que o agente diplomático não é aceitável, sem precisar dar justificativa (PORTELA, 2014, p. 237).

No que respeita às imunidades estatais, há uma regra costumeira *comitas gentium* que estabelece que, no território de um Estado, e em decorrência do *princípio da igualdade soberana*, os demais Estados, bem como as pessoas de seus representantes e os escritórios oficiais (embaixadas, consulados), gozam de imunidades e privilégios (CRETELLA NETO,

2007, p.613). Segundo o autor, hoje predomina a doutrina da imunidade qualificada, que é aquela imunidade garantida a Estados estrangeiros somente quando atuam como entes públicos, e não quando realizam atos como se fossem particulares. Outrossim, contemporaneamente, a abordagem dessa matéria é desdobrada em imunidade de jurisdição⁹ e imunidade de execução¹⁰, bem como, em atos de autoridade e atos de gestão. Esses conceitos, assim como outros, serão tratados nas próximas páginas.

Em relação ao primeiro desdobramento, Moll (2010, p.69) explica que antigamente a imunidade jurisdicional estatal – considerada criação do século XIX – foi inicialmente engendrada em termos absolutos, isto é, o Judiciário local jamais poderia julgar uma demanda que tivesse como parte um Estado estrangeiro, exceto nos casos de renúncia da imunidade do titular.

Contudo, a crescente atuação dos Estados em setores econômicos que antes eram considerados privados resultou em uma reação daqueles que consideravam que esta imunidade dos Estados acarretava uma injusta desvantagem para os particulares e as pessoas jurídicas de Direito privado que comercializavam com os governos, visto que as organizações estatais continuavam exigindo o direito de invocar imunidade em processos judiciais decorrentes de questões relacionadas às suas atividades competitivas.

Dessa forma, a doutrina começou a discutir sobre a plausibilidade de que o Estado estrangeiro fosse levado ao Judiciário de outro Estado mesmo contra a sua vontade (PORTELA, 2014, p.195). Isso culminou na noção de que, em determinadas condições, os Estados estrangeiros possam ser obrigados a responder por seus atos em outros Estados, distinguindo, assim, os atos estatais em atos de império e atos de gestão. Os primeiros podem ser definidos da seguinte maneira:

Os atos de império 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 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. (PORTELA, 2014, p. 195-196).

⁹ Conforme Portela (2014, p.192) refere-se à impossibilidade de que certas pessoas sejam julgadas por outros Estados contra a sua vontade e de que sejam submetidas a medidas tomadas por autoridades dos entes estatais onde se encontram ou atuam. No Direito Internacional, tais pessoas são, fundamentalmente, os Estados estrangeiros, as organizações internacionais e os órgãos do Estado nas relações internacionais, que são as autoridades e funcionários que representam os Estados em seus relacionamentos externos.

¹⁰ Bens e haveres não podem ser objeto de busca, requisição e embargo.

Os atos de gestão (*jure gestions*) são aqueles em que o Estado é eventualmente igualado a um particular e a respeito dos quais não há o reconhecimento de imunidade de jurisdição (PORTELA, 2014 p. 196).

Beneficiam-se da imunidade de execução todos os bens localizados fora do território estatal, desde que relativos às funções da autoridade, assim como aqueles necessários ao exercício dos representantes do Estado e seus agentes públicos no exterior, como por exemplo, os consulados, embaixadas e navios de guerra. Por outro lado, os atos de gestão podem ser a aquisição de bens móveis e imóveis, atos de natureza comercial, que envolvam questões trabalhistas e com responsabilidade civil, como a de contratação de serviços e funcionários locais.

Segundo Dolinger (1982, p.10), após a 1ª Guerra Mundial ainda coexistiam duas teorias sobre a imunidade do ente estatal nas jurisdições estrangeiras, a da imunidade absoluta e a da imunidade relativa. A primeira reconhecia imunidade tanto aos atos de autoridade quanto aos de gestão. A segunda conferia imunidade aos Estados no que diz respeito a seus atos soberanos ou públicos (atos de império), todavia recusava a prerrogativa a seus atos privados ou comerciais (atos de gestão). Dolinger (1982, p.15) esclarece que esta segunda teoria foi ganhando terreno e, nos anos seguintes à Segunda Guerra Mundial, a jurisprudência de numerosos países validava a imunidade relativa dos Estados, superando a teoria clássica da imunidade absoluta, que praticamente não tem mais influência no Direito atual.

Há três diplomas normativos que confirmam a mudança na cena internacional – encerrando a fundamentação da imunidade de jurisdição absoluta dos Estados no Direito Internacional Público –, quais sejam: a Convenção Europeia sobre Imunidade de Jurisdição de 1947; o *Foreign Sovereign Immunities Act* americano de 1976 (FSIA); e o *State Immunity Act* britânico de 1978 (MOLL, 2010, p.76).¹¹

Quanto à imunidade de execução, as Convenções supracitadas são as que contam com dispositivos que garantem a inviolabilidade dos bens das missões diplomáticas e consulares (PORTELA, 2014, p. 200). Além disso, elas dispõem de artigos que as concebem como absoluta, como o artigo 22, par. 3º da Convenção de 1961: “Os locais de Missão, seu mobiliário e demais bens nele situados, não poderão ser objeto de busca, requisição, embargo ou medida de execução”. Embora haja quem defenda a relativização dessa prerrogativa, principalmente devido às questões trabalhistas, baseando-se proteção ao trabalhador bem

¹¹ Consoante Portela (2014, p. 198), cabe lembrar que os Estados estrangeiros gozam de imunidade tributária. Nesse caso, porém, a matéria é regulada pela Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, de 1961, e pela Convenção de Viena sobre Relações Consulares, de 1963.

como os direitos humanos, a imunidade de execução do Estado estrangeiro ainda resiste quase absoluta (PORTELA, 2014, p. 201).

Exposto o regime de imunidades e privilégios dos Estados e seus agentes, parte-se para a última seção deste capítulo, que por sua vez, constitui a essência do presente estudo, as imunidades e privilégios das OIs. Para Leandro Moll (2010, p.36), desde o início, as imunidades dos organismos internacionais estiveram conexas à ideia de garantia de liberdade do exercício das funções, que, historicamente, foram inspiradas nas imunidades diplomáticas, devido ao seu modelo bem sucedido e de grande reconhecimento global. No entanto, conforme aponta Soares (1984, p. 164), há autores que se baseiam na jurisprudência dos Estados Unidos, a qual afasta a conexão com as imunidades conferidas aos diplomatas.

No que concerne às imunidades internacionais – consideradas, neste estudo, como as imunidades das OIs –, interessante notar que elas seguiram um caminho oposto ao trilhado pelas imunidades estatais: estas surgiram primeiramente de normas internacionais costumeiras e só, ultimamente, foram codificadas com a assinatura das Convenções de Viena sobre Relações Diplomáticas em 1961 e 1963 respectivamente, ao passo que as imunidades internacionais se fundam substancialmente em textos escritos (MOLL, 2010, p. 31).

Todavia, consoante Cretella (2007, p. 628), a questão das imunidades das organizações não é tão recente: datada do começo do século XIX, a Convenção de Contingentes do Congresso do Panamá de 1826 previa imunidades e isenções dos diplomatas aos membros da Comissão Diretiva criada a fim de que desfrutassem de liberdade e independência constituindo, assim, uma das primeiras referências de garantia de imunidades diplomáticas a funcionários internacionais que não eram agentes diplomáticos.

Kunz (1947, p.828) indica outros casos, como o da Convenção dos Estados Unidos e do México, na qual o país mexicano conferiu aos seus Comissários status diplomático no ano de 1839. Por outro lado, privilégios diplomáticos também foram assegurados aos membros da Comissão de Controle Financeiro Internacional da Grécia pelo Estatuto Helênico de 1898. O referido autor acrescenta, ainda, que os privilégios de independência e neutralidade tiveram origem na Comissão Central de Navegação do Reno, em 1804.

Os Tratados de Haia de 1899 e o de 1907 concederam privilégios aos árbitros da Corte Permanente de Arbitragem e aos juízes da Corte de Justiça Arbitral e Tribunal Internacional de Presas, respectivamente (CRETILLA NETO, 2007, p. 629).

Desse modo, antes de 1920 a concessão de imunidades e privilégios às OIs era exceção, sendo somente ofertada a partir de previsões em acordos ou estatutos (CRETILLA

NETO, 2007). E Leandro Moll (2010, p. 36) esclarece que essa prática de reconhecer as imunidades diplomáticas aos organismos internacionais foi observada até o período da Liga das Nações. Entretanto, para Kunz (1947, p.828-862), apenas os EUA, antes de 1941, adotaram atitude francamente contrária com base no argumento de que, de acordo com o Direito Internacional, apenas aos diplomatas deveriam ser concedidos privilégios e imunidades.

Três bases jurídicas são apresentadas por Michaels (1971, p. 30-31) sobre as imunidades e privilégios das organizações internacionais. De acordo com esse autor, tais prerrogativas também são originadas das imunidades diplomáticas, e a principal base legal das imunidades internacionais é encontrada em um tratado especial, o qual pode ser complementado por outras fontes como o costume e antecedentes judiciais. Guido Fernando Silva Soares (1984, p. 164-165) esclarece que “os textos são um sem-número de resoluções dos organismos internacionais e de tratados bilaterais celebrados entre eles e os Estados, assim como de tratados multilaterais de constituição dos próprios organismos internacionais”.

Os tratados especiais que versam sobre o tema podem ser derivados de acordos internacionais que estabelecem as OIs, ou seja, os tratados constitutivos, por meio de um protocolo separado ou anexado; a partir de uma convenção separada; ou, ainda, de um conselho ou regulamento de pessoal que podem ser instituídos independentemente (MICHAELS, 1971, p. 31). David Michaels também menciona os acordos entre OIs e os das nações relacionados à sede, escritórios e projetos de assistência técnica dentro da jurisdição territorial dos Estados interessados. Ademais, o autor declara que normas internas e outros atos unilaterais de algumas nações também orientam o desenvolvimento das imunidades internacionais.

Paulo Portela (2014, p. 202) corrobora tal posição ao destacar que, em alguns países, as imunidades dos organismos internacionais podem estar estabelecidas no Direito Interno, como o caso dos EUA, com o *International Organizations Immunities Act* (IOIA), de 1945. A respeito disso, Michaels (1971, p. 31-32) instrui que as imunidades e privilégios internacionais estão obtendo maior relevância nas leis internas que são promulgadas para apoiar ou limitar o tratado já existente por meio da interpretação de previsões originais de acordos multilaterais. Para o autor, não são muito frequentes os atos unilaterais das nações hospedeiras que garantam imunidades às OIs no tocante às suas jurisdições. Enquanto essa prática unilateral não dita a prática internacional, forma-se uma base para a evolução do uso do costume internacional.

Ainda sob esse contexto, Michaels (1971, p.32) acrescenta que representantes nacionais são influenciados e orientados em conferências internacionais, nas quais tratados são negociados ou atos constitutivos são interpretados, pelas atitudes e instruções explícitas em relação às imunidades e privilégios internacionais, uma vez que a prática interna também influencia na formulação das propostas da conferência. Portanto, códigos internos podem ser transformados em Direito Internacional.

Mas, em princípio, as regras relativas às imunidades das organizações internacionais encontram-se 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 internacionais parte do Direito convencional, contrariamente à imunidade estatal, que ainda é baseada em normas costumeiras (PORTELA, 2010, p. 201).

No que respeita às normas costumeiras e imunidades internacionais, Guido Soares (1984, p. 165) entende que o costume é representado pela prática uniforme das legislações internas dos Estados e nos tratados bilaterais, Estados-Organizações Internacionais, que repetem as disposições sobre as imunidades das organizações internacionais. Leandro Moll (2010, p.31) afirma que a primeira questão polêmica que surge quanto às fontes formais das imunidades internacionais diz respeito ao direito costumeiro.

Para Michaels (1971, p. 31), o costume é menos usado e há uma falta de uniformidade. Na prática, o uso do costume como base jurídica dos privilégios e imunidades internacionais indica ser uma atitude conservadora. Na visão de Leandro Moll (2010, p. 32), o reconhecimento da titularidade de imunidades a organizações internacionais é imposto pelo costume, que possui papel importante diante da existência de lacunas, isto é, da ausência de regulação de determinadas situações, ou quando um Estado-Membro não ratifica o dispositivo internacional que prevê o estabelecimento de imunidades.

Como já fora explanado, uma organização internacional é essencialmente interestatal, ou seja, “se os Estados criam as organizações, deve-se fornecer a ela ferramentas para serem bem sucedidas” (BROWER, 2000, p. 19). A respeito disso, Moll (2010, p. 32) explica que:

Apesar de toda a divergência, a lógica e a prática impõem a necessidade – ao menos entre os Estados-membros de uma dada organização internacional – do reconhecimento de um catálogo mínimo de privilégios e imunidades a tal organismo e a seus funcionários, a fim que lhes seja garantida a possibilidade de bem exercer (com independência e liberdade) as funções que lhes foram atribuídas por aqueles mesmos Estados. Trata-se do reconhecimento da doutrina da necessidade funcional, que passa a fazer parte do direito costumeiro por força da prática reiterada dos Estados e devido à consciência jurídica de sua necessidade. (MOLL, 2010, p. 32).

Dessa forma, tendo em vista que “as organizações internacionais são hoje parte central da política internacional e da vida social em diferentes partes do mundo” (HERZ; HOFFMAN, 2004, p.9), pode-se inferir que, em virtude da multiplicação em seu número e em sua amplitude funcional e operativa, de maneira natural foram reconhecidas a essas entidades privilégios e imunidades a fim de que pudessem executar bem suas funções.

Por fim, em relação à terceira base jurídica das imunidades internacionais, David Michaels (1971, p.31) entende que as formas de aplicação e interpretação das imunidades e privilégios internacionais podem ser encontradas, também, nas decisões de tribunais internacionais. Quando há ausência de uma convenção sobre o tema, as decisões de uma corte internacional podem ser utilizadas, mas apenas em um caso específico.

Esses inúmeros dispositivos jurídicos constituem o Direito das Imunidades, que possui três princípios fundamentais, quais sejam: i) a situação jurídica das organizações internacionais não deve se sujeitar a controles e interferências por parte de qualquer governo; ii) das organizações internacionais e fundos internacionais comuns não podem ser cobrados tributos para a obtenção de vantagens financeiras por parte de nenhum Estado; e iii) todas as organizações internacionais devem ter instalações adequadas para o exercício das suas funções oficiais, do mesmo modo que os Estados fazem entre si. Infere-se de tais princípios que a lógica que envolve esse campo jurídico é institucional e não pessoal (CRETELLA NETO, 2007, p. 636-637).

Apresentados os princípios e as fontes das imunidades e privilégios de imunidades internacionais, falta ainda esclarecer um ponto: o conteúdo das imunidades de caráter funcional concedidas aos organismos internacionais. No que respeita a esse assunto, há um pensamento comum na doutrina: Cretella Neto (2007, p. 630) explica que imunidades são conferidas às organizações, e como estas dispõem de funcionários em seus quadros, fazem-se necessárias tais prerrogativas para que essas pessoas possam executar suas atividades com independência e autonomia em face de quaisquer governos, isto é, tanto nos Estados onde tais entidades possuem escritórios quanto nos governos originários, ou, ainda, naqueles que tenham alcançado nacionalidade.

Igualmente, Paulo Henrique Gonçalves Portela (2014, p. 202) aduz que as imunidades das instituições internacionais “visam a permitir o exercício das funções dessas entidades e de seus funcionários em suas relações com os Estados onde atuam ou com os quais mantenham algum vínculo”. Chitthanjan Felix Amerasingh (2005, p. 315) preleciona que chegou a ser reconhecido que, para o exercício efetivo das funções das organizações internacionais, suas

instalações e seu pessoal, incluindo os representantes dos Estados-Membros destas organizações, é necessário que os Estados concedam imunidades e privilégios para as OIs.

Amerasinghe (2005, p. 316) acrescenta que os organismos internacionais gozam, inteiramente, de privilégios e imunidades porque eles são necessários para o cumprimento de suas finalidades e funções. Uma vez que a base de tais privilégios e imunidades é funcional, as organizações podem esperar que sejam concedidas apenas as prerrogativas que são necessárias para seu propósito. Uma organização requer certos privilégios em matéria de imunidades de jurisdição não somente do Estado em que está localizada, mas também de todos os seus Estados-Membros, devendo haver respeito a seus atos, pessoal e bens sob a sua jurisdição. Desse modo, uma característica do regime que rege o tema é que a nacionalidade do indivíduo geralmente não tem influência sobre a existência do privilégio ou imunidade assegurada.

De acordo com Michaels (1971, p. 47), as teorias que explicam as imunidades diplomáticas podem emprestar elementos para uma teoria geral que forneça um quadro de análise para a prática internacional atual das organizações internacionais e identificação do consenso que compreende privilégios e imunidades na comunidade mundial. A teoria de representação pessoal é limitada para a explicação do papel do funcionário internacional, pois é difícil ter administradores com a função de representar a organização. Portanto, essa teoria pode ser aplicada somente a uma pequena categoria de representantes, como secretários-gerais, diretor de uma área ou missão, comandantes das operações de manutenção de paz, equipes de observadores, e outras funções de polícia e militar. Ou seja, a teoria é aplicada para aqueles agentes que representam algum elemento de poder como os diplomatas.

Ainda conforme Michaels (1971, p. 48-49), em relação à teoria da extraterritorialidade, o autor explana que a necessidade da instituição internacional de ser livre da jurisdição e autoridades locais, bem como de qualquer nação e Estado-Membro, foi reconhecida muito cedo no estágio de evolução dos organismos internacionais. A “neutralidade” dessas entidades e de seu quadro pessoal retirou de fato a jurisdição local e fizeram sua relação com os Estados ser extraterritorial. Segundo o autor, essa teoria se aplica a um conjunto maior de funcionários que a anterior. Ademais, do mesmo modo que há a declaração de *persona non grata*¹², há a possibilidade de renúncia da imunidade da organização internacional para que se possa remover algum delinquente de seu pessoal, em virtude de acontecimentos no Estado hospedeiro.

¹² Ver conceito na página 28.

Por fim, para tal autor, a teoria da necessidade funcional justifica as imunidades e privilégios, porque se apoia na imunidade diplomática, a qual se baseou na ideia de interdependência dos Estados e de sua necessidade pela mútua liberdade e não interferência. Entretanto, “a relação do funcionalismo com as imunidades internacionais apresenta uma controvérsia derivada do fato de as OIs não possuírem território nem *status* de representação, e, portanto, só podem reivindicar privilégios e imunidades com base na utilidade funcional” (MICHAELS, 1971, p. 50).

Dessa maneira, David Michaels (1971, p.50) corrobora a posição dos autores supracitados ao afirmar que a aplicação da teoria da necessidade funcional às imunidades e privilégios internacionais é baseada na ideia de independência das instituições internacionais de qualquer um ou qualquer Estado-Membro. Além disso, fundamenta-se também na premissa de que os funcionários internacionais devem ser livres da interferência das autoridades de qualquer Estado Parte bem como da jurisdição local ao exercerem suas funções oficiais.

Em virtude de as OIs não possuírem território e realizarem suas funções necessariamente nos espaços de soberania dos Estados – sejam os que são sedes ou os que oferecem alguma assistência – são estabelecidas, impreterivelmente, relações jurídicas com os Estados-sedes, pessoas físicas e jurídicas de tais Estados, tornando-as, de certa forma, suscetíveis a interferências do Poder Público nacional (CRETELLA NETO, 2007, p. 631).

Nesse sentido, Cretella (2007, p. 633) esclarece que, a fim de assegurar o respeito à personalidade jurídica dos organismos internacionais e os requisitos para seu desempenho diante de pressões que os Estados possam praticar, certos mecanismos de proteção são criados, como os chamados privilégios e imunidades. Tais mecanismos são instituídos considerando o princípio da especialidade, haja vista os limites impostos pelas competências de cada organização seja explícita ou implícita, assunto que será aprofundado no próximo capítulo.

Ademais, conforme Cretella Neto (2007, p. 637), qualitativamente as imunidades internacionais são semelhantes às que os Estados dispõem, visto que são de jurisdição e de execução. Já sob o ponto de vista quantitativo, as imunidades e privilégios são mais limitados em relação às concedidas aos entes estatais, porquanto se reduzem ao necessário para que as organizações realizem as tarefas que foram delegadas no seu ato constitutivo.

No que concerne à discussão de imunidade absoluta ou relativa, em princípio, a imunidade de jurisdição das OIs é absoluta, caso não haja renúncia expressa por parte dessas

instituições a respeito a uma certa situação. Há uma exceção a essa regra em relação às organizações financeiras, as quais ao emitirem valores mobiliários ficam sujeitos ao Judiciário comum local. A renúncia compete à autoridade máxima da organização, como o Secretário-Geral ou Diretor-Geral, mas este pode delegá-la a outro funcionário graduado, como o Diretor Jurídico. De qualquer modo, o ato de renúncia insere-se na esfera da discricionariedade da autoridade (CRETELLA NETO, 2007).

No que se refere à imunidade de execução das organizações internacionais e de seu pessoal, Leandro Moll (2010, p. 47) afirma que “só pode ser removida mediante renúncia expressa por seu titular, i.e., o próprio organismo internacional”. Dessa maneira, tal prerrogativa parece ser mais ampla se comparada a dos Estados, uma vez que seus bens e haveres só não estarão seguros por meio de renúncia expressa. Vale destacar que nesse tipo de imunidade também se encontra exceção em relação aos organismos financeiros, visto que não desfrutam de imunidades em relação aos seus credores privados (CRETELLA NETO, 2007, p. 638).

Amerasinghe (2005, p. 328) também comenta que a Convenção das Nações Unidas, a Convenção das Agências Especializadas e as disposições das Constituições da maioria das instituições financeiras preveem que os bens e haveres das entidades serão isentos de todas as formas de processo judicial. Isto é, além de a propriedade e os bens estarem imunes à execução também se encontram imunizados judicialmente.

A todo o momento discorre-se neste trabalho sobre as imunidades e privilégios das organizações internacionais e do seu quadro pessoal, de modo que aparentem que são diversas. Contudo, a respeito disso, é válido explicar que, segundo Moll (2010, p. 48), as imunidades dos funcionários internacionais são uma extensão das imunidades do organismo internacional de que estão a serviço. De acordo com Ameransighe (2005, p. 316), para o efetivo exercício das funções das OIs, é necessário que os Estados concedam privilégios e imunidades a tais entidades, às suas instalações e ao seu pessoal, incluindo os representantes dos Estados-Membros para essas organizações.

No que diz respeito ao funcionário internacional, conforme Herz e Hoffmann (2004, p. 28), a necessidade de empregar servidores públicos internacionais adveio com as organizações do século XIX, uma vez que seria preciso distingui-los das delegações nacionais que representam os Estados nas organizações. Segundo as autoras, somente com a Liga das Nações estabeleceu-se a noção de serviço público internacional, de cunho multinacional, que apresentava responsabilidade apenas perante a organização a que servia. O Artigo 7º do Pacto

da Liga das Nações trata sobre o assunto: “[...] seus agentes gozarão, no exercício de suas funções, de privilégios e imunidades diplomáticas”.

Conforme o autor, a Liga das Nações concluiu acordos com a Suíça – seu Estado-sede –, em 1921 e em 1926, com a finalidade de explicitar o conteúdo dos “privilégios e imunidades diplomáticas” conferidos aos seus funcionários. De acordo com esses diplomas, aos funcionários daquela organização internacional deveriam ser reconhecidas as mesmas imunidades concedidas às Missões diplomáticas e ao seu pessoal pelo Direito suíço. Portanto, usufruíam de isenção completa, exceto em caso de renúncia à imunidade.

No entanto, um problema surgiu quando o Estado-sede passou a recusar o reconhecimento de imunidades aos seus nacionais que, em seu território, estavam a serviço da organização internacional. Com efeito, à luz da tradicional doutrina das imunidades diplomáticas, um agente diplomático não possui imunidade perante seu próprio Estado.

Sendo assim, a Suíça sustentou que não teria a obrigação de reconhecer imunidades aos funcionários da Liga das Nações de nacionalidade suíça, solução que fora rejeitada pelo Secretário-Geral, uma vez que poderiam ocorrer pressões sobre os funcionários por parte de todos os Estados-Membros.

A Liga das Nações e a Suíça chegaram ao consenso de que os funcionários internacionais suíços deveriam sim ter imunidades, mas somente aqueles relacionados aos atos praticados no exercício de suas funções (MOLL, 2010, p. 49). Nesse sentido, Monica Herz e Andrea Hoffmann (2004, p. 29) alegam que a relação entre servidores públicos internacionais e os governos nacionais gera tensões inevitáveis, visto que os servidores continuam sendo cidadãos de seus países com obrigações e direitos. Ademais, Guido Soares (1984, p. 181) revela que o funcionário internacional pode agir em certas situações contrariamente a suas convicções políticas e prostra-se em situações de conflito com suas raízes nacionais, costumes e usos. Por isso, conforme o autor, a extensão das prerrogativas justifica-se pelo fato de que tais pessoas estão desvinculadas de seu país e, assim, espera-se uma relação de fidelidade funcional relativa à organização que serve.

Entretanto, para Moll (2010, p. 50), a impropriedade da aplicação da doutrina de outras imunidades às imunidades internacionais levou à consagração da concepção adotada pelo Artigo 105 da Carta da ONU, evitando-se a sua associação expressa às imunidades diplomáticas ou consulares. Tal fato pode ser percebido no parágrafo segundo do artigo

citado¹³: “Os representantes dos Membros das Nações Unidas e os funcionários da Organização gozarão, igualmente, dos privilégios e imunidades necessários ao exercício independente de suas funções relacionadas com a Organização”. Vê-se, então, que a teoria da necessidade funcional foi integrada à Carta de São Francisco.¹⁴

Guido Soares (1984, p. 188-189) explana acerca dos privilégios e imunidades das missões junto a organismos internacionais¹⁵ e justifica que, por essas missões possuírem as mesmas funções que as diplomáticas – como representar o Estado ao qual foi enviado, informar como andam os trabalhos e negociações, agir em nome do ente estatal nos processos de votação bem como nas negociações –, as missões devem gozar de amplas garantias a fim de que desempenhem bem suas funções.

Todavia, existem algumas importantes particularidades das Missões junto a OIs que “ocasionam diferenças interessantes entre suas imunidades e aquelas concedidas às Missões diplomáticas acreditadas junto a Estados” (MOLL, 2010, p. 57). Soares (1984, p. 189) instrui que o *status* da missão diplomática e de seu quadro pessoal, inclusive no que se refere às imunidades e privilégios, apresenta como pressuposto básico a existência de relações diplomáticas entre os Estados; já no caso de missão junto a organismos internacionais, os agentes são acreditados junto aos órgãos das organizações, independentemente de haver relações diplomáticas entre o Estado-sede e o acreditante.

Com efeito, Guido Soares (1984, p. 190) alude ao fato de que a aceitação das delegações no território do Estado-sede, bem como a permanência continuada e a concessão de imunidades e privilégios aos agentes, depende da relação entre a OI, o Estado-sede e o Estado acreditante. Ademais, a ameaça que pode surgir aos agentes diplomáticos parte dos tribunais dos Estados-Membros, especialmente do Estado-sede, uma vez que as organizações internacionais – pessoa jurídica internacional na qual os agentes exercem suas funções – não possuem Judiciário nos moldes dos entes estatais¹⁶ (MOLL, 2010, p. 57).

¹³ Para consultar a Carta da ONU na íntegra, acessar o site: <http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf>.

¹⁴ As imunidades funcionais no âmbito da ONU serão esmiuçadas no capítulo seguinte.

¹⁵ Nas palavras de Guido Soares (1984, p. 188), criadas as novas pessoas de Direito Internacional, os organismos internacionais intergovernamentais, os Estados ou outros, não organismos internacionais, podem enviar dois tipos de missões junto aos mesmos: a) missões permanentes que funcionam junto aos órgãos e b) missões temporárias que exercem suas atribuições nas seções extraordinárias, ou ainda nas seções especiais.

¹⁶ Tendo como exemplo as Nações Unidas, a Corte Internacional de Justiça é o principal órgão judiciário da organização, mas a CIJ não detém a possibilidade de impor suas sentenças ao coletivo internacional, em face das peculiaridades do próprio direito internacional, segundo Seidenfus (1997, p. 129). Além disso, no âmbito da ONU também existe o Tribunal Administrativo que julga as reclamações relativas às relações funcionais entre as Nações Unidas e o seu pessoal, cuja competência também se estende às Agências Especializadas. Organismos como a OIT, o BIRD, a OEA, o Conselho da Europa possuem também tribunais desse tipo, conforme esclarecimento de Leandro Moll (2010, p. 47).

Por outro lado, “as imunidades das delegações perante organismos internacionais têm também a importante função de ajudar a garantir a independência e autonomia do funcionamento do próprio organismo” (MOLL, 2010, p. 57). Dessa forma, a ameaça por parte dos Estados-Membros é compreendida em função das características das OIs, as quais se revelam como importantes foros de negociações, e das delegações junto a esses organismos, porquanto possuem a incumbência de produzir resultados advindos da cooperação internacional. Assim se entende como pressões judiciais impróprias prejudicam o bom funcionamento das organizações internacionais (MOLL, 2010).

Em face de tais peculiaridades, “uma série de ordenamentos regulam o *status* e os privilégios e imunidades dos componentes das missões estatais junto a organismos internacionais” (SOARES, 1984, p. 190), como os tratados de constituição das OIs, convenções internacionais específicas sobre imunidades e privilégios, acordos de sede, lei interna dos Estados-sedes, e em usos e costumes internacionais em caso de lacuna.

Diante do exposto, observa-se que as imunidades internacionais seguem o critério da necessidade funcional, todavia, há uma variedade de organismos internacionais, motivo pelo qual se tem uma grande quantidade de tratados que versam sobre essa matéria, o que acaba dificultando uma abordagem geral válida para todas as organizações sem distinção, uma vez que existem tratados que conferem amplas imunidades, outros instituem espécie de presunção de não imunidade. Por fim, há, ainda, aqueles que são omissos quanto ao tema (MOLL, 2010, p.34).

Contudo, como já foi observado, essa doutrina sobre as imunidades internacionais exerceu grande influência; e as imunidades dos funcionários internacionais, do mesmo modo que as imunidades dos organismos internacionais, viriam a ser esmiuçadas pelas Convenções sobre os Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, de 1946, e sobre os Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas das Nações Unidas, de 1947, baseadas no § 3º do Artigo 105 da Carta das Nações Unidas, dispositivos que serão aprofundados no capítulo seguinte.

Desse modo, a fim de que se conheça o verdadeiro alcance das imunidades internacionais, deve-se verificar, caso a caso, o que os tratados específicos de cada organismo designam. Em vista disso, estudar-se-ão no próximo capítulo especificadamente as imunidades e privilégio das Nações Unidas, revisitando alguns dos conceitos neste capítulo com a finalidade de, posteriormente, analisar o regime de privilégios e imunidades

internacionais aplicado nos Estados Unidos, com o objetivo de verificar se há impactos na autonomia e independência das organizações internacionais, tomando como exemplo a ONU.

2 IMUNIDADES E PRIVILÉGIOS DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

2.1 Considerações preliminares

No primeiro capítulo tratou-se de alguns aspectos da teoria das organizações internacionais, como essas entidades surgiram e quais as implicações de suas características para a sociedade internacional, dando destaque para aquelas que mais influenciam nos privilégios e imunidades, como a autonomia dessas instituições, além de se apresentarem três conformações dessas prerrogativas: dos Estados, dos agentes estatais e dos organismos internacionais. Agora, expõe-se o desenvolvimento das imunidades e privilégios da Organização das Nações Unidas e de suas agências especializadas, sistema que serviu de exemplo para outras instituições, mas que ainda apresenta controvérsias por parte de seus Estados-Membros.

Destarte, o presente capítulo analisará os principais diplomas acerca das imunidades e privilégios das Nações Unidas, como sua Carta constitutiva e as Convenções criadas posteriormente, a fim de regular essa matéria, quais sejam, a Convenção das Nações Unidas sobre Privilégios e Imunidades de 1946 (Convenção de Londres) e a Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas das Nações Unidas em 1947 (Convenção de Nova Iorque). Todavia, antes disso, aplicar-se-ão os conceitos vistos no capítulo anterior os quais permitem que a ONU goze de tais prerrogativas. Esse estudo se faz necessário para o objetivo central, pois antes de averiguar como os Estados Unidos tratam as imunidades e privilégios da ONU em seu território, é preciso localizar essas prerrogativas na própria instituição.

Posto isso, este capítulo corresponde ao segundo objetivo específico: explicitar o regime de imunidades e privilégios da ONU. Nesse ínterim, essa parte do estudo abordará, em um primeiro momento, as principais características das Nações Unidas; em seguida, os seus dispositivos jurídicos acerca das prerrogativas. Dessa forma, o regime de imunidades

internacionais poderá ser analisado nos Estados Unidos com propriedade, assunto referente ao último capítulo deste estudo.

2.2 A construção das Nações Unidas

A Organização das Nações Unidas é considerada a principal referência entre os organismos desse tipo, logo, dentro do estudo das OIS, “reveste-se de importância o exame da ONU” (PORTELA, 2014, p. 265). Segundo Herz e Hoffmann (2004), a ONU é uma organização intergovernamental, mas, além disso, é a arena mais universal para a negociação de regras internacionais, assim como é um ator que assume posições e produz ideias circunscritas nos limites estabelecidos pelos Estados que a instituíram.

As Nações Unidas, para Díez de Velasco (2007, p.151), não surgiram de forma improvisada, mas sim por meio de um trabalhoso processo em que se foi organizando a base social que acabou culminando no instrumento jurídico. A Organização das Nações Unidas teve como antecessora a Liga das Nações¹⁷, organismo análogo existente no período entre as duas Guerras Mundiais, mas que fracassou devido à escalada de tensões que levou à Segunda Grande Guerra, além de outros fatores contribuintes como a regra da unanimidade para aprovar as principais decisões e o fato de importantes Estados não se associarem, a exemplo dos Estados Unidos (PORTELA, 2014, p. 266).

No que se refere aos antecedentes diretos da nova Organização, “encontram-se em diversas declarações formuladas pelas Potências aliadas ao longo da Segunda Guerra Mundial” (VELASCO, 2007, p. 152). Conforme Paulo Portela (2014, p. 266), no primeiro dia do ano de 1942, foi acordada a Declaração das Nações Unidas, documento que reunia Estados que combatiam os Países do Eixo (Alemanha, Itália e Japão); na Conferência de Moscou, em 1943, as potências aliadas (EUA, União Soviética, Reino Unido e China) firmaram a Declaração de Moscou, a qual concluiu que, para organizar o mundo pós-guerra, era necessário ter uma organização alicerçada na igualdade entre os Estados soberanos e orientada, principalmente, para a manutenção da paz.

Destarte, conforme Díez de Velasco (2007, p. 152), como consequência dessas Declarações e dos trabalhos abordados diretamente pelas quatro potências nas Conferências

¹⁷Segundo Paulo Portela (2014, p. 266), A Liga das Nações tinha o objetivo de garantir a paz e a segurança internacionais, além de promover a cooperação econômica, social e humanitária entre seus membros. Ademais, possuía vocação universal e fundamentava-se em princípios como a segurança coletiva e a igualdade entre os Estados. Pregava a proscrição da guerra, a solução pacífica das controvérsias bem como a observância dos tratados.

de Dumbarton Oaks, em 1944, e Yalta, em 1945, finalmente celebrou-se a Conferência de São Francisco, datada em 25 de abril a 16 de junho de 1945, da qual cinquenta Estados participaram e que teve como resultado a adoção da Carta das Nações Unidas e o Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça, acordados em 26 de junho de 1945. Na data de 24 de outubro do mesmo ano, “com a ratificação da carta pelos futuros membros do Conselho e pela maioria dos países, a ONU passou a existir oficialmente” (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 97).

A Carta das Nações (Carta da ONU) é o principal documento da organização, tratando-se do “seu ato constitutivo e que define sua criação, seus objetivos, seus princípios e seus principais órgãos” (PORTELA, 2014, p. 266). Nesse sentido, Accioly e Silva (1998, p. 192) ilustram o seguinte:

A Organização das Nações Unidas (ONU) é, no dizer da própria Carta, uma associação de Estados reunidos com os propósitos declarados de “manter a paz e a segurança internacionais”, “desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e autodeterminação dos povos”, “conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural e humanitário e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e as liberdades fundamentais para todos” e “ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos”.

No que diz respeito à natureza jurídica da Carta da ONU, consoante Cançado Trindade (2003, p. 73), apresenta-se como um tratado *sui generis* e não como uma constituição ou um tratado que pode ser interpretado a partir de uma convenção multilateral, uma vez que origina uma organização internacional cuja personalidade jurídica é distinta da de seus Estados-Membros e que possui órgãos próprios.

A Carta de São Francisco não contém nenhum dispositivo exposto que atribua personalidade jurídica internacional à ONU, conforme elucida Cançado Trindade (2003). No entanto, segundo tal autor, o *status* internacional das Nações Unidas pode ser ratificado por variados elementos, como o fato de que a Organização pode aprovar decisões obrigatórias para seus integrantes, realizar funções diplomáticas extensas por meio do Secretário-Geral, gozar de imunidades e privilégios, firmar acordos, apresentar reclamações internacionais, ter e registrar navios e aviões, enfim, atuar na elaboração do Direito Internacional.

Na concepção de Weissberg (1961, p. 211), a personalidade jurídica própria “possibilita à Organização atuar no cenário internacional como entidade distinta, independentemente dos Estados-membros tomados individualmente”. Não obstante, uma vez que a carta da ONU não estipula de modo exposto a personalidade jurídica internacional do organismo, coube à doutrina esclarecer a questão, explana Cretella Neto (2007, p. 93).

Em relação à instrução dessa questão, três correntes principais podem ser indicadas: a) a da interpretação literal da carta da ONU; b) a da doutrina dos poderes inerentes da organização; e c) a doutrina dos poderes implícitos da organização.

Na compreensão de Cançado Trindade (2003, p. 13-16), a primeira posição – advogada pelo internacionalista Grigory Tunkin – prefere interpretar a carta de maneira literal, isto é, visto que a ONU é uma organismo intergovernamental, os seus poderes são estabelecidos no seu ato constitutivo e só poderiam ser alterados por acordo entre os Estados-Membros. Ou seja, a ONU não é uma organização independente dos Estados. Enquanto estes subsistem como sujeitos originais do Direito Internacional, a ONU é dotada de personalidade jurídica de caráter derivado, que tem fundamento em seu ato constitutivo. Todavia, no entender de Cançado Trindade (2003, p. 16), essa posição não é corroborada pela prática das Nações Unidas, e José Cretella Neto esclarece o porquê:

A autonomia da ONU em relação a seus Estados-membros, no entanto, pode ser demonstrada pelo fato de que a organização está autorizada a intervir na manutenção da paz e segurança internacionais sempre que o Conselho de Segurança ficar impedido de exercer suas funções em consequência do efeito paralisante do veto de uma ou mais grandes potências ¹⁸ (CRETELLA NETO, 2007, p. 93).

A segunda doutrina acerca da personalidade própria da ONU, a dos poderes inerentes, tomou forma com o Parecer da Corte Internacional de Justiça (CIJ) no caso “Certas Despesas da ONU”, conforme preleciona Cançado Trindade (2003, p. 16). Em concordância com a Corte¹⁹, quando a Organização toma medidas que são apropriadas à implementação dos objetivos das Nações Unidas previstos no artigo 1º da Carta, presume-se que essa ação não ultrapasse os poderes da Organização. Posto isso, “a ONU tem uma capacidade jurídica inerente de desempenhar quaisquer atos internacionais, ou ‘soberanos’ que esteja em uma posição prática de desempenhar” (SEYERSTED, 1963, p. 91).

Por conseguinte, a personalidade e as capacidades internacionais da ONU, de acordo com esse raciocínio, não estão condicionadas ao que está disposto na Carta constitutiva (CANÇADO TRINDADE, 2003). A personalidade internacional de tal entidade é estabelecida “pelo fato objetivo de sua existência, sendo as capacidades internacionais inerentes à ONU (como aos Estados) e não delegadas pelos dispositivos de sua Carta

¹⁸ Nas palavras de Cretella Neto (2007, p.93-94), essa competência residual decorre da resolução 377 A(V), adotada pela Assembleia Geral em 09.01.1950, denominada *Uniting for Peace*, discutida e aprovada em reação ao fato de que a URSS abusava do direito ao veto no Conselho de Segurança, frequentemente paralisando-o.

¹⁹ Tal Parecer da CIJ no caso de *Certas Despesas da ONU* diz respeito às despesas relacionada à manutenção da paz e da segurança internacionais, disponível em: <http://www.cedin.com.br/wp-content/uploads/2014/05/pareceres-consultivos_1961.pdf>.

constitutiva, ou neles implícitas” (SEYERSTED, 1963, p. 99). Ademais, para tal autor, a existência de órgãos que externalizam a vontade da Organização, sem estarem sujeitos a nenhum Estado, constituem os critérios para o exame das Nações Unidas como sujeito de Direito Internacional.

No tocante às atividades das OIs que se estendem mais do que dispõe seus atos constitutivos, é imperativo ressaltar a advertência de Tunkin (1966), de acordo com a qual o caráter interestatal da ONU não deve ser esquecido, visto que a existência de tal entidade não poder ser totalmente independente dos Estados-Membros, como parecem propor os doutrinadores dos poderes inerentes à organização internacional.

Na concepção de Cretella Neto (2007, p. 95), a teoria de poderes inerentes apresenta falhas na medida em que para se sustentar é necessário que toda OI tenha um caráter supranacional. Com efeito, tal autor argumenta que:

Depois de mais de seis décadas de funcionamento, parece exagero considerar ONU uma organização supranacional, a exemplo da Comunidade Europeia²⁰ – único exemplo, aliás, até hoje existente –, pois suas decisões e resoluções não possuem o condão de tornar-se parte, automaticamente, do Direito interno dos Estados-membros, até mesmo ab-rogando norma anterior em sentido contrário. (CRETILLA NETO, 2003, p. 95).

Ademais, o autor acrescenta que a própria CIJ reafirmou que os únicos sujeitos a dispor da totalidade de direitos e deveres internacionais reconhecidos pelo Direito Internacional são os Estados, enquanto uma organização como as Nações Unidas têm os seus direitos e deveres internacionais dependentes de suas finalidades ou funções especificadas ou implícitas nas cartas constitutivas bem como desenvolvidos pela prática do organismo.

Esse entendimento da Corte é parte da decisão do caso das Reparações de Danos de 1949²¹, parecer que reconheceu judicialmente a terceira doutrina acerca da personalidade jurídica da ONU, a dos poderes implícitos, segundo afirmação de Antônio Augusto Cançado Trindade (2003, p. 20).

Conforme Silva e Costa (2013, p. 17-18), a personalidade jurídica dos organismos internacionais foi reconhecida, expressamente, no Parecer Consultivo da Corte Internacional de Justiça em 1949, referente ao caso *Reparação de danos a serviço das Nações Unidas*, conhecido como o caso Folke Benadotte, o qual tratava sobre a morte de um diplomata da

²⁰ Cretella Neto escreveu o livro antes do Tratado de Lisboa, 2009, o qual decretou o fim da Comunidade Europeia, sucedida pela União Europeia (UE). Além de outras mudanças, tal tratado conferiu personalidade jurídica à UE.

²¹ Parecer disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/4/1835.pdf>>.

Suécia, que fora enviado como mediador da ONU e que, no desempenho de suas funções, foi assassinado, junto com outros funcionários, por terroristas israelenses em Jerusalém.

O Tribunal de Haia respondeu à consulta da Assembleia Geral que a ONU pode propor reclamação contra o governo responsável pelos prejuízos sofridos pelas vítimas e pela instituição, que a Organização é um sujeito de Direito Internacional e que tem capacidade para ser titular de direitos e deveres internacionais. Além disso, a CIJ acrescentou que “de acordo com o Direito Internacional, deve-se considerar a Organização como possuidora de poderes, ainda que não expressamente presentes na Carta, são-lhe atribuídos pela necessária implicação de que são essenciais ao desempenho de suas atividades”.²²

No que diz respeito ao pronunciamento da Corte de Haia²³, José Cretella Neto (2007, p. 98) aponta que esse foi consideravelmente importante para o estudo das OIs, além de reconhecer que, em qualquer ordenamento jurídico, os sujeitos de Direito não precisam ser idênticos em sua natureza ou no alcance de seus direitos, e que das necessidades da comunidade depende sua natureza.

No que respeita à doutrina dos “poderes implícitos” propriamente dita, da forma como é adotada pela ONU, Cançado Trindade (2003) ressalta que, até certo ponto, ela se inspirou no direito constitucional dos Estados Unidos, “que considera os poderes da União aqueles enumerados na Constituição, enquanto os poderes dos Estados da Federação devem ser inferidos mediante interpretação liberal” (CRETELLA NETO, 2007, p. 98-99).

Assim, nessa concepção as competências da Organização são determinadas pelos seus propósitos, os quais devem ser respeitados para que o exercício de suas funções tenha validade (REUTER, 1961). Consoante Cançado Trindade (2003, p. 22), essa doutrina tem sido amplamente utilizada na prática. No âmbito interno das Nações Unidas, o estabelecimento de um sistema jurídico próprio que rege as condições de trabalho, independente dos ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros, “é um poder implícito que automaticamente decorre de seu tratado constitutivo, e que de modo algum representa uma delegação de competência legislativa pelo Estado em que se situa a Organização” (AKEHURST, 1967, p.5).

Assim, conclui José Cretella Neto (2007, p. 104), o verdadeiro alcance da personalidade internacional das organizações internacionais é percebido mediante uma

²² ICJ Reports (1949) p. 180.

²³ Nas palavras de Cretella Neto (2007, p. 100-101), a CIJ não é única instância jurisdicional a acolher a doutrina dos poderes implícitos, também o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias – hoje União Europeia, a utiliza, bem como a Corte Europeia de Direitos Humanos aplicou tal doutrina em algumas sentenças.

combinação da doutrina dos poderes implícitos e o princípio da efetividade institucional, que permitem os processos de evolução.

Ademais, tal autor alerta para a questão dos poderes implícitos possibilitar às entidades internacionais funcionarem com eficácia. Assim “sejam os poderes expressos ou implícitos, o que faz a diferença é se são conferidos à organização ou aos Estados-membros individualmente, como uma coletividade” (CRETELLA NETO, 2007, p. 107). Nesse sentido, Amerasinghe alude ao seguinte:

O que é útil – e mesmo necessário – é que os Estados possuem a *opção* de criar uma organização dotada de personalidade e que possa atuar como pessoa jurídica, e não como um aglomerado despersonalizado, principalmente porque isso facilita as ações e é considerado necessário para o funcionamento da entidade. (AMERASINGHE, 2005, p. 68-69).

Sob esse contexto, finaliza-se a primeira seção deste capítulo e parte-se para a seguinte, a qual abordará o regime de privilégios e imunidades da Organização das Nações Unidas, importante característica da personalidade jurídica das OIs, visto que essas prerrogativas permitem o exercício de suas funções sem impedimentos visando ao bom funcionamento dos organismos internacionais.

2.3 O desenvolvimento do regime de privilégios e imunidades da ONU

A personalidade jurídica internacional é importante para a matéria de imunidades internacionais, pois que, de acordo com Cançado Trindade (2003, p. 12), esse instituto se torna um recurso indispensável para que se possam atingir os propósitos, na medida em que possibilita aos organismos a assunção de outras funções e estende seu quadro de atuação, ou seja, imuniza a organização diante possíveis ataques dos Estados.

Conforme August Reinish (2009, p.1-2), na época da aprovação da Carta das Nações Unidas não havia muitos instrumentos jurídicos que pudessem servir de exemplo para o que estava destinado a ser alcançado. A Liga das Nações era limitada ao prever privilégios e imunidades diplomáticas aos seus colaboradores, bem como imunidade da sua propriedade. Somente com um acordo posterior com o Estado-sede (Suíça), a instituição passou a ter personalidade e capacidade jurídica e, devido ao Direito Internacional, não poderia, em regra, ser julgada nos tribunais locais sem seu consentimento.

Sob esse contexto, Guido Soares (1984, p. 165) preleciona que, embora a Carta da ONU não reconheça a personalidade jurídica da entidade de forma expressa, os artigos 104 e 105 da Carta preveem sobre suas imunidades e privilégios o que se segue:

Art. 104 - A Organização gozará, no território de cada um de seus Membros, da capacidade jurídica que seja necessária ao exercício de suas funções e à realização de seus propósitos.

Art. 105 - 1. A Organização gozará, no território de cada um de seus Membros, dos privilégios e imunidades necessários à realização de seus propósitos.

De acordo com Starke (1972), esses artigos fazem referência mais propriamente à capacidade jurídica da ONU no território, sob o direito doméstico dos Estados-Membros. A personalidade jurídica da Organização é referenciada expressamente no primeiro artigo da Convenção sobre Privilégios e Imunidades da ONU, diploma que será estudado nas próximas páginas.

Ao interpretar tais artigos, Leandro Moll (2010, p. 37) explica que se alteraram as bases das imunidades internacionais, uma vez que se abandonou o modelo de imunidades diplomáticas aplicado às imunidades dos organismos internacionais, e estas ficaram restritas à teoria das necessidades funcionais. Guido Soares (1984, p. 165) instrui que, cuidadosamente, evitou-se o adjetivo “diplomático” e se enfatizou o critério funcional das imunidades e privilégios ao colocar a expressão: “necessários à realização de seus propósitos”.

De acordo com Cretella Neto (2007, p. 631), tal norma passou a integrar o chamado “direito comum” das organizações internacionais, desde 1945, sendo reproduzida nos atos constitutivos das instituições especializadas e também no estatuto das organizações internacionais que têm sido criadas. Para Amerasinghe (2005, p. 319), no entanto, a Carta de São Francisco dispõe no artigo 105 sobre os privilégios e imunidades da organização e de seu pessoal de uma forma muito geral. Esse artigo alude também a que:

2. Os representantes dos Membros das Nações Unidas e os funcionários da Organização gozarão, igualmente, dos privilégios e imunidades necessários ao exercício independente de suas funções relacionadas com a Organização.

3. A Assembleia Geral poderá fazer recomendações com o fim de determinar os pormenores da aplicação dos §§ 1 e 2 deste artigo ou poderá propor aos Membros das Nações Unidas convenções nesse sentido.

Leandro Moll (2010) salienta que a Carta das Nações não precisa os casos em que é necessária a concessão de imunidade para os fins do Artigo 105. Entretanto, percebe-se que o referido dispositivo prevê que essa possibilidade se origine de uma decisão coletiva. Com fulcro no terceiro parágrafo do art. 105, a Assembleia Geral adotou, em 13 de fevereiro de

1946, a Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas²⁴ e, em 21 de novembro de 1947, a Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas das Nações Unidas²⁵. Em resumo, Cretella Neto (2007, p. 632) considera que:

Esses dispositivos procuram criar um “escudo jurídico” contra interferências indevidas no funcionamento das instituições, o que tornaria mais difícil de desempenhar as funções que lhes são próprias. Tais normas são, às vezes, insuficientes, sendo mais bem explicitadas tanto nas Convenções de 1946 e 1947 quanto nos acordos de sede. Também certas leis nacionais regulam a matéria, como o *International Organizations Immunities Act*, de 1945, dos EUA.

Guido Soares (1984, p.166) adverte que os atos emanados pelas organizações internacionais têm uma natureza particular na qualidade de fontes de Direito. Logo, não se deve confundi-los com tratados internacionais, visto que não expressam a vontade de Estados, mas de um organismo internacional determinado (RANGEL, 1977, p.32). Além disso, não são atos bi ou multilaterais e sim unilaterais. Por fim, esses atos são concluídos de maneira distinta de um acordo internacional, o processo considera a vontade da organização e não um consenso dos Estados, portanto, são votados e não assinados e ratificados.

Guido Soares (1984, p. 166-167) ressalva, ainda, que esses aspectos revelam-se notáveis para o estudo das imunidades das OIs, porque mostram a força normativa das convenções relativas às imunidades e privilégios, especialmente nos países que são sede das OIs, mas que não são parte dos atos, como os Estados Unidos e a Suíça. Todavia, antes de tratar desse tema, faz-se necessário analisar as Convenções que tratam a respeito dessa questão.

Consoante August Reinish (2009, p. 2), a Convenção Geral (Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas) confere precisão ao conceito de personalidade e imunidades funcionais da ONU e contém disposições detalhadas acerca dos privilégios e imunidades de seus funcionários e representantes dos Estados-Membros. Tal autor revela que os artigos dessa Convenção podem ser aplicados aos sistemas jurídicos locais de forma direta em virtude de seu alto grau de exatidão, ou seja, os tribunais nacionais podem recorrer a tal dispositivo sem necessidade de criar legislação nativa que verse sobre o tema.

A primeira seção da Convenção de 1946 já prevê a personalidade jurídica das Nações Unidas, com a finalidade de conferir-lhe capacidade de contratar, adquirir e vender bens

²⁴ Para ler a Convenção de Londres de 1946 na íntegra, em português, acessar o site: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/anexo/an27784-50traducao.pdf>.

²⁵ Para consultar a Convenção de Nova Iorque, em português, acessar o site: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D52288.htm>.

imóveis e móveis, além de demandar. Com isso, torna-se claro que as Nações Unidas podem executar operações cotidianas regidas pelo direito privado. Ademais, a Convenção de Nova Iorque prevê na Seção 3, a personalidade jurídica das agências especializadas igualmente à Convenção Geral (REINISH, 2009, p. 2)

Amerasinghe (2005, p. 320) esquematiza, conforme os dispositivos jurídicos, as imunidades e privilégios das organizações internacionais em quatro assuntos principais: i) imunidade de jurisdição; ii) imunidade de instalações e serviços; iii) privilégios relativos a questões monetárias e fiscais; e iv) liberdade de comunicações.

Em relação ao primeiro segmento, Soares (1984, p.170) menciona que a Seção 2 da Convenção das Nações Unidas outorga imunidades de jurisdição aos bens e haveres da ONU, onde quer que esteja sediada ou detentora, exceto no caso de renúncia de uma situação determinada, a qual não abrange as medidas de execução. Amerasinghe (2005, p. 320) mostra que a Seção 4 da Convenção das Agências Especializadas da ONU é similar à Convenção Geral, como se pode observar:

As agências especializadas, seus bens e ativos, onde estiverem localizados e qualquer que seja o seu depositário, gozarão de imunidade de todas as formas de processo legal, exceto na medida em que, em qualquer caso determinado houver expressamente renunciado à sua imunidade. Fica entendido, porém, que nenhuma renúncia de imunidade se estenderá a qualquer medida de execução.

Apesar de a ONU geralmente adotar como procedimento-padrão a não renúncia, Guido Soares (1984, p. 170-171) traz uma situação em que ocorre a renúncia, qual seja, nos casos de acidentes com veículos, em que a imunidade de jurisdição tem sido renunciada a fim de que os agentes de seguro possam sub-rogar-se nos seus direitos. Situação que pode ser exemplificada pela jurisprudência americana com o caso Ranollo, em que a ONU renunciou à sua imunidade de jurisdição em acidente ocasionado pelo motorista que conduzia o Secretário-Geral em excesso de velocidade nas ruas de Nova Iorque, em 1946.

Ainda no que respeita à renúncia, Leandro Moll (2010, p. 38) esclarece que, à luz das Seções 20 e 23 da Convenção de Londres, pode-se inferir que se estabelece ao Secretário-Geral o dever de renunciar à imunidade sempre que o seu reconhecimento pudesse divergir da doutrina da necessidade funcional²⁶. Apesar de as Seções se remeterem expressamente apenas

²⁶ Seção 20 – “Os privilégios e imunidades são concedidos aos funcionários unicamente no interesse das Nações Unidas e não para que deles auferam vantagem pessoal. O Secretário Geral poderá e deverá suspender as a imunidades concedidas um funcionário sempre que, em sua opinião, essas imunidades impeçam a justiça de seguir seus trâmites e possam ser suspensas sem trazer prejuízo aos interesses da Organização. No caso do Secretário Geral, o Conselho de Segurança tem competência para suspender as imunidades”.

Seção 23 – “Os privilégios e imunidades são concedidos aos técnicos no interesse da Organização das Nações Unidas e não para que auferam vantagens pessoais. O Secretário-Geral poderá e deverá suspender a imunidade

às imunidades desfrutadas pelo pessoal a serviço do organismo, parece certo conferi-las à própria instituição tendo em vista o que dispõe o Artigo 105 da Carta da ONU. José Cretella Neto (2007, p. 659) expõe algumas situações em que pode ocorrer a renúncia, como nos casos de recebimento de propina, ato de espionagem no Estado onde o funcionário esteja exercendo sua função. As organizações têm considerado os atos fraudulentos praticados na comarca onde se situa o escritório central como não oficiais, sendo assim, não são passíveis de proteção.

Moll (2010, p. 38-39) também constata que, mesmo com a possibilidade de renúncia, ainda se pode falar da imunidade de jurisdição absoluta das OIs, uma vez que a decisão da renúncia fica a cargo do órgão da própria entidade e não do Judiciário local, motivo pelo qual a decisão pode incorrer subjetividade e parcialidade. Outra consideração que deve ser levantada é que tal decisão pode sofrer revisão por parte da Corte Internacional de Justiça, o que significa que a decisão tomada internamente não é necessariamente final. Ademais, o autor justifica que as organizações internacionais, em virtude de atuarem sempre em espaço soberano dos Estados e em áreas de sentido político, podem ficar vulneráveis às pressões dos governos. Logo, seria temerário que a decisão acerca da preservação das imunidades ficasse sob responsabilidade de esferas nacionais.

Em relação à discussão sobre imunidade absoluta das organizações internacionais, August Reinish (2009, p. 1-2) acrescenta que:

A imunidade “absoluta” de fato da Organização das Nações Unidas é limitada pelo fato de o artigo VIII, Seção 29, da Convenção requerer que as Nações Unidas “tomem medidas para procedimentos adequados de solução para: (a) os litígios decorrentes de contratos ou outros litígios de direito privado nas quais as Nações Unidas seja parte “. A obrigação prevista na Convenção Geral de estabelecer meios alternativos de solução de controvérsias em casos de imunidade de jurisdição da Organização pode ser considerada um reconhecimento do direito de acesso aos tribunais mencionados nos principais instrumentos de direitos humanos.

concedida a um técnico sempre que, a seu juízo, impeça a justiça de seguir seus trâmites e quando possa ser suspensa sem trazer prejuízo aos interesses da Organização”.

Conforme Leandro de Oliveira Moll (2010, p. 38), na verdade, não seria apropriado falar em “renúncia de imunidades” quando, de fato, o seu pretenso titular delas não se beneficia pelas normas de Direito Internacional pertinentes. É o que pode ocorrer na hipótese de incidência destas Seções 20 e 23, quando a outorga de imunidades viesse a ultrapassar os limites da proteção das atividades estritamente funcionais e necessárias dos seus destinatários. Realmente, não se pode renunciar àquilo que não se tem! Pode-se preferir empregar termos como “suspensão” ou “levantamento” de imunidades desnecessárias ao se referir a essa autorização formal dada por quem direito à Justiça local para que a ação seja levada adiante.

Creemos, no entanto, que essa pequena ressalva basta para que se compreenda que o termo “renúncia”, aqui empregado no contexto das Seções 20 e 23, possui sentido *lato*, designando aquela autorização formal para o prosseguimento da ação.

Nesse ponto, revela-se importante expor nesse estudo a seção 30 de tal Convenção, pois nela se estabelece que toda divergência decorrente da interpretação ou aplicação da Convenção será apresentada ao Tribunal Internacional de Justiça, a menos que, num determinado caso, as partes acordem no recurso a outro meio de resolução. Caso surja uma controvérsia entre a Organização das Nações Unidas, por um lado, e um membro, por outro, será pedido um parecer sobre todos os pontos de direito envolvidos, conforme o artigo 96 da Carta e o artigo 65 do Estatuto do Tribunal²⁷. Ademais, o parecer do Tribunal terá caráter decisivo.

No que respeita a solução de controvérsias, Leandro Moll (2010, p. 46-47) instrui que importantes organismos internacionais estabeleceram uma via de solução administrativa internacional, como a ONU no ano de 1949, em que a Assembleia Geral criou um Tribunal Administrativo para solucionar dissídios entre tal Organização e seu pessoal por meio de julgamentos, proferidos por peritos independentes, das reclamações referentes às relações funcionais.²⁸ Tal competência pode se estender também para as Agências Especializadas.

Por fim, oportuna é a observação feita por Felix Amerasinghe (2005, p. 322-323) segundo a qual onde há uma imunidade geral, como no âmbito da Convenção das Nações Unidas, questiona-se a permissão dos tribunais para realizar a distinção entre *actos iure imperii* (em autoridade soberana), situação em que existe a imunidade, e *age gestionis iure* (como uma pessoa privada) onde não há imunidade, como no caso da imunidade estatal. Consoante tal autor, não há esse precedente judicial relacionado com a interpretação da Convenção da ONU ou agências especializadas ou instrumentos com disposições semelhantes.

Dirige-se, nesse momento, então, ao segundo ponto da esquematização: a inviolabilidade dos locais e bens da organização. Conforme Amerasinghe (2005, p. 328), a Convenção das Nações Unidas e a Convenção das Agências Especializadas preveem que os

²⁷ O artigo 96 da Carta da ONU prevê que: - 1. A Assembleia Geral ou o Conselho de Segurança poderá solicitar parecer consultivo da Corte Internacional de Justiça, sobre qualquer questão de ordem jurídica.
2. Outros órgãos das Nações Unidas e agências especializadas, que forem em qualquer época devidamente autorizados pela Assembleia Geral, poderão também solicitar pareceres consultivos da Corte sobre questões jurídicas surgidas dentro da esfera de suas atividades.

O artigo 65 do Estatuto do Tribunal dispõe: 1. A Corte poderá dar parecer consultivo sobre qualquer questão jurídica a pedido do órgão que, de acordo com a Carta das Nações Unidas ou por ela autorizado, estiver em condição de fazer tal pedido.

²⁸ Portela (2014, p. 205) esclarece, baseando-se no Tribunal Superior do Trabalho, que caso haja alguma controvérsia entre um organismo internacional e um empregado seu, a controvérsia deve ser solucionada pelos mecanismos de conciliação ou tribunais administrativos da própria organização. Como exemplo desse tipo de órgão tem-se o Tribunal Administrativo das Nações Unidas.

bens e haveres das instituições internacionais serão isentos de todas as formas de processo judicial, e também estarão imunes à execução, proporcionando, assim, ampla proteção para os bens e haveres.

A seção 3 da Convenção Geral indica que os bens e locais estão isentos de qualquer busca, requisição, confisco ou outras formas de execução administrativa, judicial, ou interferência legislativa (REINISH, 2009, p.3).

Amerasinghe (2005, p. 330) revela que a inviolabilidade das instalações também se traduz, como no caso de inviolabilidade das instalações diplomáticas, na impossibilidade de as autoridades de um Estado, especialmente o ente estatal hospedeiro, entrarem no local sem a permissão do chefe administrativo, mesmo com o objetivo de prender ou efetivar um mandado sobre um particular. Ademais, a inviolabilidade não se aplica somente às autoridades, mas também a qualquer pessoa, ou seja, o Estado anfitrião deve exercer a devida diligência na proteção das instalações.

De acordo com Felix Amerasinghe (2005, p. 330-331), o princípio da inviolabilidade pode levantar alguns problemas específicos para as OIs, pois essas entidades não possuem autoridade soberana sobre o território onde suas instalações se situam, apenas têm o controle de jurisdição em alguns assuntos internos. Além disso, as organizações não contam com um corpo de lei que substitua a do Estado de acolhimento no que diz respeito a delitos civis ou penais cometidos no interior das instalações. Desse modo, caso o crime seja cometido nas instalações da sede, será julgado pelos tribunais locais. Portanto, o território deve permanecer sob a lei e a jurisdição do Estado de acolhimento, matéria que geralmente é tratada nos acordos de sede.

Entretanto, as organizações internacionais podem estabelecer normas de operação dentro de sua sede para que suas funções sejam realizadas de forma plena. Esses regulamentos substituem qualquer legislação local que seja incoerente, e quando houver violação de tais normas operativas, a expulsão do local que pode ser feita por um guarda da própria sede, como possui a ONU, ou então, é permitido que as autoridades locais entrem na sede para esse expulsar quem violar regras de operação.²⁹

²⁹ Conforme Amerasinghe (2005), de fato, alguns acordos de sede específicos preveem que a organização tem a obrigação de impedir o distrito sede de tornar-se um refúgio para pessoas evitando a prisão ou o serviço de processo judicial. As organizações podem ter o direito de conceder asilo em casos em que não se enquadram este dever particular, e alguns dos acordos de reconhecer especificamente esse direito. Tem sido sugerido que há um direito da organização para conceder asilo a seus próprios funcionários contra medidas adotadas por parte das autoridades locais, que constituem uma violação das imunidades da organização e do funcionário.

Ao prosseguir na leitura das Convenções supracitadas, observa-se que se aplica o mesmo aos arquivos das Nações Unidas e suas agências, todavia, torna-se válido apresentar a Seção 4 da Convenção da ONU a qual dispõe: “O Secretário Geral das Nações Unidas, e em geral todos os documentos pertencentes a ele ou por ela detidas, são invioláveis independentemente da sua localização”.

Em relação aos privilégios monetários e fiscais (terceiro ponto a ser estudado), Amerasinghe (2005, p. 329) declara que as organizações precisam proteger a alienação e comercialização dos seus fundos, os quais servem para suas operações. Assim, no que diz respeito à moeda, a Convenção das Nações Unidas prevê:

Secção 5 - Sem estar sujeita a qualquer controle, regulamentação ou moratória financeira: a) A Organização pode possuir fundos, ouro ou divisas de qualquer espécie e deter contas em qualquer moeda; b) A Organização pode transferir livremente os seus fundos, o seu ouro ou as suas divisas de um país para outro, ou dentro de qualquer país, e cambiar numa outra moeda quaisquer divisas que possua.

Reinish (2009, p.3) considera as prerrogativas fiscais uma das mais importantes da Convenção: de acordo com a seção 7, a ONU está isenta de qualquer imposto direto, de direitos aduaneiros e quotas sobre bens destinados ao uso oficial da Organização, está eximida também de proibições e restrições à importação ou exportação de artigos utilizados oficialmente. Além disso, a seção 8 prevê que, caso a Organização não reivindique a isenção dos impostos indiretos e tributos, os Estados-Membros tomarão as medidas administrativas necessárias para a restituição dos impostos, sempre que possível. Em relação às agências especializadas, a Convenção que regula as imunidades e privilégios prevê com similaridade as prerrogativas fiscais e monetárias.

Por fim, a questão de facilidade das comunicações tem sua extensão estabelecida nas seções 9 e 10 da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas. Em termos gerais, conforme Felix Amerasinghe (2005, p.335), a liberdade das comunicações abrange a proibição de censura sobre as comunicações oficiais, o direito de utilizar códigos bem como correios e mala com os mesmos privilégios e imunidades daquelas diplomáticas. Tal autor observa que os mesmos princípios são encontrados na Convenção das Agências Especializadas, observação esta que se confirma ao se consultar a seção 12 da Convenção mencionada³⁰.

³⁰ Convenção de Nova Iorque, Seção 12: Nenhuma censura será aplicada à correspondência oficial e a outras comunicações oficiais das agências especializadas.

Abaixo se encontra uma tabela que ajuda a visualizar as imunidades e privilégios elencados pelas Convenções das Nações Unidas:

Tabela 1 – Imunidades e Privilégios das Organizações Internacionais segundo as Convenções da ONU

Imunidade de jurisdição	Imunidade dos bens e haveres, salvo renúncia.
Inviolabilidade dos locais e bens (imunidade de execução)	Imunidade absoluta: os bens e locais estão isentos de qualquer busca, requisição e confisco.
Privilégios monetários e fiscais	A Organização não está sujeita a controle, regulamentação ou moratória financeira; isenta de imposto direto, direitos aduaneiros e quotas; eximida de proibição e restrição à importação ou exportação.
Facilidade nas comunicações	Proibição de censura, direito de utilizar códigos, malas e correspondências com os mesmos privilégios diplomáticos.

Fonte: Elaborada pela autora.

August Reinish (2009, p. 3) esclarece que a Convenção Geral também contém prerrogativas e imunidades para três categorias fundamentais de pessoas para o trabalho da Organização: a) os Representantes dos Estados-Membros; b) os funcionários da Organização das Nações Unidas e c) os peritos em missão das Nações Unidas.

Em relação à primeira categoria, Jan Klabbers (2009, p. 156) lembra que os representantes dos Estados-Membros ocupam uma posição bivalente, pois são tanto parte de órgãos nacionais quanto parte do organismo internacional. Amerasinghe (2005, p. 338) assevera que os privilégios e imunidades são muito semelhantes aos imputados aos diplomatas, mas com base na teoria funcional, isto é, os privilégios e imunidades são concedidos a fim de salvaguardar a exercício de funções no âmbito das Nações Unidas (KLABBERS, 2009, p. 157).

Por exemplo, as Seções 11 e 12 da Convenção de Londres preceituam imunidade de arresto pessoal ou detenção e de embargo das bagagens dos representantes dos Estados-Membros, além de conferir imunidade de jurisdição aos seus atos bem como facilidades na comunicação. Guido Soares (1984, p.192) comenta que a Seção 14 confirma o caráter funcional das imunidades e privilégios ao mencionar que “não como vantagem pessoal, mas sim a fim de assegurar o livre exercício de suas funções no que se refere à Organização” (SOARES, 1984, p. 192). Ademais, a Convenção de 1946 define que os beneficiários de tais

As agências especializadas terão o direito de usar códigos e de despachar e receber correspondência por mensageiro especial ou em malas seladas, os quais terão as mesmas imunidades e privilégios que os correios e malas diplomáticas. Nada nesta seção será interpretado no sentido de impedir a adoção de precauções apropriadas a serem determinadas por acordo entre um país parte nesta Convenção e uma agência especializada.

prerrogativas são todos os delegados, delegado-adjuntos, conselheiros, peritos, técnicos e secretários de delegação que representam os Estados Partes do organismo internacional.

Entretanto, os privilégios e imunidades não se aplicam perante as autoridades do Estado de que é nacional e do qual é ou foi representante. Conforme Klabbers (2009, p. 157), essa proposição juntamente com a da necessidade funcional constituem limitações aos privilégios e imunidades dos representantes dos Estados-Membros nas organizações internacionais.

A esse respeito, torna-se necessário distinguir a situação dos agentes diplomáticos acreditados em determinado país, pelo seu Estado de origem, e a dos representantes de Estados junto a OIs. No primeiro caso, o ente estatal hospedeiro tem a discricionariedade para aceitar ou não o diplomata indicado, o Poder Executivo toma a decisão conforme lhe convenha pautado por suas diretrizes de política externa. A pessoa indicada quando aceita gozará de imunidades e privilégios “a partir do momento em que entrar no Estado acreditado para assumir seu posto, desde que sua nomeação tenha sido notificada ao Ministério de Relações Exteriores ou ao Ministério em que se tenha convindo” (Artigo 39.1 da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas de 1961). Sendo assim, é uma relação jurídica bilateral, entre o Estado acreditante e o acreditado. (CRETELLA NETO, 2007, p. 658).

Em relação ao segundo caso, Cretella Neto (2007, p. 659) elucida que o representante do ente soberano, designado pelo seu governo para atuar junto a determinada OI, não precisa passar por um processo de aprovação prévio capitaneado pelo Estado-sede da organização. Logo, a imunidade é garantida somente quando prevista na legislação ou convenção. Destarte, trata-se de uma relação jurídica trilateral, tendo como partes o organismo internacional, o Estado acreditante e o acreditado.

No tange às entidades com *status* de observador, a convenção da ONU não faz referência de forma específica (KLABBERS, 2009, p. 157). Contudo, percebe-se que, em geral, aceita-se que tais entidades precisem de um grau semelhante de proteção. Todavia, aos observadores de movimentos de libertação e das organizações não governamentais conferem-se imunidades e privilégios menos extensos se comparados com os outros observadores, uma vez que a autoridade dessas entidades exerce um controle mais inferior que os Estados sobre seus nacionais³¹ (KLABBERS, 2009). Nesse contexto, percebe-se o uso e o costume da prática internacional perante uma lacuna normativa.

³¹ No terceiro capítulo da pesquisa será apresentado um caso sobre as entidades com *status* de observador.

No que diz respeito às imunidades e privilégios do pessoal a serviço das Organizações Internacionais, segundo Guido Soares (1984, p. 182), além do artigo 105 da Carta de São Francisco, aos funcionários aplicam-se as Convenções de Londres e de Nova Iorque e as previsões dos acordos de sede. De acordo com a seção 17 da Convenção de 1946, o Secretário-Geral designa as categorias de funcionários da ONU ao quais se dirigem as imunidades de jurisdição.

A Seção 18, alínea a, define a regra de que os funcionários das Nações Unidas terão a imunidade de jurisdição reconhecida para aqueles atos por eles praticados oficialmente, incluindo palavras e obras. A Seção 19 dispõe:

Além dos privilégios e imunidades previstos na Seção 18, o Secretário-Geral e todos os sub-secretários gerais, tanto no que lhes diz respeito pessoalmente, como no que se refere a seus cônjuges e filhos menores gozarão dos privilégios, imunidades, isenções e facilidades concedidas, de acordo com o direito internacional, aos agentes diplomáticos.

Leandro Moll (2010, p. 51) observou uma analogia expressa as imunidades dos diplomáticas na Seção 19, o que, para o autor, significa um retrocesso em face do Artigo 105 da Carta de São Francisco. No que tange a esse tema, Guido Soares (1984, p. 182) preleciona que, ao se comparar a Seção 18 com a 19, supõe-se que se aplica aos funcionários o regime restrito das imunidades similares às dos cônsules, ao passo que as imunidades diplomáticas – mais amplas, porque abrange os familiares – são concedidas apenas ao Secretário Geral e aos subsecretários-gerais. Em suma, Leandro Moll (2010, p. 53) explica que no que se refere à Seção 19, não cabe nenhuma dúvida: a submissão dos funcionários mais graduados da organização e de seus familiares a uma jurisdição nacional seria condicionada à autorização da organização.

A principal doutrina acerca dos privilégios e imunidades internacionais – teoria da necessidade funcional³² – é corroborada na Seção 20 da Convenção das Nações Unidas sobre o tema, que dispõe que os privilégios e imunidades são concedidos aos funcionários unicamente no interesse das Nações Unidas e não para seu proveito pessoal. Ademais, como afirma Jan Klabbers (2009, p. 159), não há cláusula para os funcionários internacionais relativa à discriminação em razão da nacionalidade, mas ao mesmo tempo, a Seção 20 prevê que caso a imunidade impeça o curso da justiça e não haja prejuízo à Organização, o

³² Essa doutrina foi aprofundada na segunda seção do primeiro capítulo.

Secretário-Geral tem o poder-dever de revogar a imunidade conferida ao funcionário³³. O Conselho de Segurança é a instância competente para fazer o mesmo em relação ao Secretário Geral.

Conforme Leandro de Oliveira Moll (2010, p. 53), o raciocínio da aplicabilidade de imunidades das organizações internacionais pode ser utilizado no caso mencionado acima, ou seja, cabe ao órgão internacional competente a incumbência de renunciar às imunidades consideradas desnecessárias, com a finalidade de se respeitar o princípio funcional das imunidades internacionais.

Guido Fernando Silva Soares (1983, p.183), a respeito da Seção 21 da Convenção de Londres, diz que o princípio da estreita colaboração entre as Nações Unidas e as autoridades locais do Estado Parte visa à facilitação e à boa administração da justiça, para que se garanta a observância dos regulamentos da polícia e que se evite qualquer abuso em razão das imunidades, privilégios e facilidades concedidas (REINISH, 2009, p. 4)

No que concerne à última categoria do pessoal a serviço das OIs tratado na Convenção Geral, tem-se os peritos em missão para a Organização das Nações Unidas que se diferem dos funcionários da ONU, pois exercem suas funções mediante um mandato temporário e específico, assim como os membros da Comissão de Direito Internacional, os Relatores Especiais e os membros das operações de manutenção da paz.

As prerrogativas e imunidades dos peritos estão previstas na Seção 22 da Convenção de Londres. Com base nela, infere-se que os privilégios e imunidades são e têm alcance somente até o fim das suas funções, incluindo o tempo da viagem. Os peritos possuem imunidade de arresto pessoal ou de detenção de suas malas pessoais, imunidade de jurisdição no que diz respeito aos atos executados no desempenho de suas funções, além de o direito de gozar das mesmas imunidades concedidas aos diplomatas em relação às suas bagagens.

Nesse sentido, conforme Guido Soares (1984, p. 184), a plena imunidade penal e civil é concedida somente em atos oficiais. Segundo o autor, conferem-se tais imunidades aos peritos que atuem em Estados diferentes da sede da ONU e da nacionalidade do perito. Os Ministérios de Relações Exteriores locais podem aprovar a expulsão do agente desde que se faça consulta prévia ao Secretário Geral das Nações Unidas.

Diante do exposto, observa-se que o tratamento das imunidades dos funcionários e dos peritos em missão da ONU restringe-se aos atos por eles realizados no exercício de suas

³³ Exemplo dessa situação na jurisprudência estadunidense é o famoso caso Ranollo (já citado), em que a ONU renunciou à sua imunidade de jurisdição em acidente causado pelo motorista que conduzia o SG em excesso de velocidade em Nova Iorque, em 1946.

funções oficiais ou no desempenhar de suas missões. E ao se comparar a alínea “b” da Seção 22 com a alínea “a” da Seção 18 (a qual versa sobre funcionários da ONU), “faz supor que se tenha permitido aos tribunais nacionais aferir diretamente os casos em que os funcionários seriam imunes ou não segundo a doutrina da necessidade funcional” (MOLL, 2010, p. 53).

A respeito disso, Leandro Moll (2010, p. 53-54) afiança que há um problema na qualificação dos atos do pessoal a serviço da OIs como oficiais ou não. Ou seja, pode-se inferir da Convenção que quando o funcionário internacional agir fora do exercício de suas funções, os tribunais nacionais poderão exercer sua jurisdição, independentemente de renúncia.

Nesse contexto, consoante Jan Klabbers (2009, p. 159), a Seção 22 da Convenção das Nações Unidas prevê apenas a imunidade para atos oficiais, mas não especifica quando um ato é considerado oficial e nem indica quem poderá determiná-los. Desse modo, conforme Brower (2000, p. 47-49), a fim de garantir a independência das atividades internacionais, a doutrina e a organização internacional argumentaram que a qualificação dos atos dos funcionários deveria ser proferida por instâncias internacionais, embora os tribunais nacionais alegassem que competia a eles a decisão final sobre o tema.³⁴

A tabela abaixo resume as imunidades e privilégios previstos pelas Convenções da ONU para seu quadro pessoal:

Tabela 2 – Imunidades e Privilégios para três categorias fundamentais de pessoas para o trabalho da ONU

Representantes dos Estados-Membros	Imunidade de jurisdição; facilidades na comunicação; inviolabilidade das bagagens. Privilégios e imunidades de caráter funcional.
Funcionários da ONU	Secretário-Geral e subsecretários, seus cônjuges e filhos gozarão de imunidades e privilégios diplomáticos; Funcionários têm prerrogativas mais restritas; Seguem a doutrina funcional.
Peritos	Imunidade de jurisdição; arresto pessoal; embargo das malas pessoais; imunidade diplomática para as bagagens; Alcance até o fim das suas funções.

Fonte: Elaborada pela autora.

Jan Klabbers (2009, p. 159) atenta para o fato de que “em vários casos, o Tribunal Internacional de Justiça já teve oportunidade de esclarecer o significado da disposição relativa aos peritos em missão”. Um desses casos diz respeito à contenda entre as Nações Unidas e a

³⁴ Tal discussão geralmente aparece relacionada a ações de indenização por atos ilícitos dolosos. Esses casos não envolvem erros, eles envolvem as atividades intencionais que as OIs têm determinado a fazer parte do seu trabalho oficial.

Malásia referente à imunidade de jurisdição do Relator Especial da Comissão de Direitos Humanos, em 1999³⁵. Segundo o autor, a questão colocada foi se as declarações feitas pelo Relator durante uma entrevista deveriam ser consideradas como palavras proferidas no curso do desempenho de sua missão e, mais importante, se o Secretário-Geral da ONU teria a palavra final em tais assuntos.

Cumaraswamy (o Relator que é um jurista malaio) anunciou publicamente que investigaria o Judiciário da Malásia por conceder tratamento diferenciado a um escritório de advocacia famoso do país, e por tais declarações na imprensa, o Relator sofreu ações indenizatórias. Tal autor menciona que o Secretário-Geral da ONU solicitou que o governo da Malásia informasse ao Poder Judiciário local que o Relator possuía o benefício de imunidade de jurisdição, mas o Ministério das Relações Exteriores malaio afirmou que a imunidade só se sustentaria quando palavras ou escritos fossem proferidos no curso do exercício oficial de suas missões. Dessa forma, desconsiderou a declaração do Secretário-Geral. Ademais, em razão disso, o Relator interrompeu a investigação.

O caso chegou à Corte por meio da requisição feita pelo Conselho Econômico da ONU, baseado na Seção 30 da Convenção de 1946. Em seu parecer, a Corte Internacional de Justiça concordou que o Secretário-Geral, “como o principal funcionário administrativo da Organização, tem a autoridade e a responsabilidade de exercer a proteção necessária sempre que necessário” e, por consequência, quando um tribunal nacional é confrontado com uma questão jurídica em que a imunidade de um agente da ONU está envolvida, deve ser imediatamente notificada da opinião do Secretário-Geral. Para esse parecer, cria-se uma presunção que só pode ser retirada para a maioria das razões imperiosas.

Ainda assim, isso não significa dizer que o Secretário-Geral tem a palavra final, pois deixa em aberto a possibilidade de refutação da forte presunção criada em favor do

³⁵ Caso anterior a respeito dessa situação pode ser encontrado na *Applicability of Article VI, Section 22, of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations*, Parecer Consultivo, Corte Internacional de Justiça, 15 dez. 1989. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org>>. Acesso em: 21 mar. 2015. Cuidou-se de parecer solicitado pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas em razão de diferendo entre a ONU e o Governo da Romênia concernente à aplicação da Convenção de Londres a um Relator Especial da Subcomissão sobre Prevenção da Discriminação e Proteção de Minorias das Nações Unidas, Dumitru Mazilu, de nacionalidade romena. A Romênia não havia formulado reservas à Convenção de 1946 e era acusada de obstaculizar o exercício das funções do Relator Especial, por impedir que o Relator viajasse para apresentar seu relatório à ONU. A Corte concluiu que a seção 22 da Convenção de Londres é aplicável às pessoas (além dos funcionários da Organização) às quais uma missão foi confiada e que estão, devido a este fato, no direito de invocar os privilégios e imunidades previstos por esse texto para exercerem com independência suas funções; que durante todo o período dessa missão, os peritos gozam destes privilégios e imunidades funcionais, quer sejam deslocados ou não; e que tais privilégios e imunidades podem ser invocados contra o Estado de nacionalidade ou residência, a menos que uma reserva à seção 22 da Convenção Geral tenha sido validamente formulada por este Estado.

posicionamento adotado por tal autoridade. Contudo, justamente por isso, o Secretário-Geral terá a inclinação natural e compreensível de interpretar a imunidade tão ampla quanto possível³⁶. Não obstante, infere-se que a postura adotada pela Corte de Haia por meio do Parecer Consultivo baseou-se no princípio da boa-fé – no que respeita ao papel do SG na função de proteger a Organização – bem como no argumento de que a aplicação acertada da Convenção por tribunais locais depende da informação dada pelo Secretário-Geral.

Ademais, de acordo com o caso apresentado acima e o parecer consultivo da CIJ no caso *Mazilu*, deve-se assinalar que os privilégios e imunidades dos Artigos V e VI da Convenção de 1946 são concedidos tendo em vista a independência de funcionários internacionais da organização, bem como de especialistas a seu serviço. Essa independência deverá ser respeitada por todos os Estados, incluindo o Estado de nacionalidade e o Estado de residência do funcionário e do especialista.

Schermes e Blokker (2003, p. 239) chamam a atenção para o fato de que aos funcionários internacionais e especialistas da organização são garantidos privilégios e imunidades em relação a todos os entes estatais. Já os representantes dos Estados-Membros não gozam dessas prerrogativas em relação ao Estado que representam.

Diante de tudo isso, a relação das imunidades e privilégios da ONU e sua autonomia pode ser percebida na medida em que, como autoridades, as Organizações Internacionais podem usar seu conhecimento para exercer poder de duas maneiras. A primeira se dá pelo regulamento da ordem social, em que as OIs alteram o comportamento dos entes estatais e não estatais ao modificar os incentivos das decisões de tais atores. E a segunda forma de execução do poder das OIs pode ser notada pela sua burocracia, pois essas entidades não só regulam o que já existem, mas também criam novos interesses, atores e atividades sociais.

Assim, “isso pode ser entendido como uma construção social do poder porque o conhecimento das OIs ajuda a criar uma realidade social” (BARNETT; FINNEMORE, 2007, p. 7). Desta feita, a ONU estabeleceu um regime de imunidades internacionais criando uma nova realidade para os Estados a partir de normativas resultantes do conhecimento técnico da Organização.

³⁶ Interpreta-se “ampla imunidade” dentro da capacidade da doutrina funcional, conforme atuação do Secretário-Geral no caso em que a Itália, em 1952, ao ratificar a Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas, encaminhou uma declaração no sentido de conceder imunidade de jurisdição a essas agências na medida em que tal imunidade se atribuía a Estados estrangeiros. Na oportunidade, o SG rejeitou a reserva visto que se aproximava das imunidades estatais, contrária ao objeto da Convenção, como explana Cançado Trindade (2003, p. 661).

Ao término desse capítulo e levando em conta o exposto no primeiro, fica evidente a necessidade das imunidades e privilégios para a boa atuação das Organizações Internacionais em busca da realização de seus propósitos assim como se podem perceber questões conflitantes entre os entes estatais e os organismos intergovernamentais no diz que respeito a essa temática. Dentro desse contexto, tendo em vista a pergunta de pesquisa e a principal hipótese desse trabalho, far-se-á um estudo de caso tomando como exemplo os EUA e a ONU, no capítulo seguinte, a fim de verificar até que ponto a forma como os Estados Unidos preveem as imunidades e privilégios em seu território afetam a autonomia e independência das Nações Unidas.

3 IMUNIDADES E PRIVILÉGIOS DAS NAÇÕES UNIDAS NOS ESTADOS UNIDOS

3.1 Considerações preliminares

O terceiro capítulo desta monografia tem como finalidade reunir argumentos para responder à pergunta que dá norte a essa pesquisa, concernente à forma como os Estados Unidos tratam as imunidades e privilégios internacionais restringe a autonomia de tais entidades. Busca-se analisar essa situação para avaliar se a atuação dos EUA, um dos Estados mais poderosos no cenário mundial e sede de diversas OIs, traz algum dano à atuação dos organismos internacionais, tomando como exemplo a Organização das Nações Unidas. Para isso, serão apresentados os dispositivos jurídicos pertinentes, assim como casos para ilustração.

Primeiramente, far-se-á um estudo acerca das fontes jurídicas previstas pelos norte-americanos sobre imunidades e privilégios internacionais.

Em seguida, tais fontes serão comparadas ao regime da ONU acerca do tema, com o objetivo de perceber pontos em comum e divergentes, visto que Washington não faz parte do regime arquitetado pelas Nações Unidas.

E com a finalidade de observar como os Estados Unidos atuam na concessão de prerrogativas às organizações intergovernamentais, a presente pesquisa contemplará casos concretos. Ao final, pretende-se realizar uma análise crítica da autonomia das Nações Unidas no território norte-americano no que tange aos privilégios e imunidades.

Assim, observado que até o presente momento foram fornecidos fundamentos para essa avaliação do comportamento dos Estados Unidos no que respeita à concessão de imunidades e privilégios às OIs, tomando como exemplo a ONU, torna-se viável aferir as possíveis implicações na independência e autonomia desses organismos, visto que aquelas prerrogativas são ferramentas essenciais para que as atividades das Organizações internacionais sejam realizadas sem impedimentos.

3.2 Comentários acerca das fontes jurídicas de imunidades e privilégios internacionais utilizadas pelos Estados Unidos

Conforme afirma Aaron Young (2013, p. 313-314), nos Estados Unidos, as imunidades e privilégios das organizações internacionais derivam de uma variedade de fontes de Direito. De acordo com o autor, as Nações Unidas têm suas prerrogativas baseadas na sua Carta constitutiva ou nos acordos internacionais de que os EUA participam, mas também podem se beneficiar do costume internacional.

Sob esse contexto, consoante Guido Soares (1984, p. 167), a posição norte-americana sempre fora a de que, embora seja reconhecida a capacidade jurídica das organizações internacionais, não há qualquer obrigação de, perante um costume internacional, destinar a tais organizações os privilégios e imunidades conferidos a governos estrangeiros.

Segundo Young (2013), têm sido dinâmicas, nos tribunais norte-americanos, ao longo do século passado, as doutrinas de imunidade soberana estrangeira e os privilégios e imunidades das organizações internacionais. E por muito tempo, os tribunais concediam aos Estados estrangeiros imunidade praticamente absoluta conforme recomendação do Poder Executivo daquele país, porém não havia esforços para conferir imunidade absoluta às OIs.

Tal autor exemplifica essa situação ao lembrar que Washington recusou conceder imunidades diplomáticas aos representantes da Liga das Nações bem como negou as demandas pela isenção de impostos aos funcionários internacionais. Destarte, pode-se inferir desse comportamento que os poderes estadunidenses queriam evitar qualquer insinuação de que uma organização internacional fosse, em qualquer sentido, um Super-Estado.

Como apresentado no primeiro capítulo desta pesquisa, as imunidades das OIs estão sendo consolidadas desde 1826 e são necessárias para o bom funcionamento de tais entidades. Para Kunz (1947), o único método adequado para a proteção das organizações internacionais é conceder tais imunidades em um tratado internacional básico, que cria e vincula obrigações

internacionais sobre todos os Estados-Membros. Como exemplo disso, pode-se citar a Carta das Nações Unidas.

Após a criação das Nações Unidas, os Estados Unidos aprovaram a *Public Law n° 264 United Nations Participation Act*, que passou a incorporar os artigos 104 e 105 da Carta da ONU, que tratam das imunidades e privilégios das OIs. Dias depois, entrou em vigor a *Public Law n° 291 International Organizations Immunities Act* (IOIA), que fora votada pelo 79º Congresso (SOARES, 1984, p. 167). Assim, no final de 1940 e início dos anos 1950, governos estrangeiros e organizações internacionais, de modo geral, gozavam de imunidade nos tribunais norte-americanos (YOUNG, 2013, p. 318).

O IOIA foi promulgado em grande parte para tornar os Estados Unidos legalmente mais hospitaleiros para a recém-fundada ONU e outras OIs (YOUNG, 2010, p. 341). Essa prontidão dos EUA em estender os privilégios e imunidades às OIs pode muito bem ser uma condição prévia para o estabelecimento da sede das Nações Unidas nesse país e, para isso, deviam estar bem preparados no que diz respeito a este ponto, argumenta Young.

Tal autor revela que se tentou conceder imunidades internacionais que se limitassem à noção de segurança nacional, mas que permitissem a entrada adequada de funcionários de organizações internacionais. Por exemplo, às OIs a imunidade judicial é circunscrita a atos oficiais, enquanto os agentes diplomáticos desfrutavam de imunidade total em relação aos processos legais nos EUA.

No que concerne a esse diploma, pode-se relacioná-lo com a análise de Jan Klabbbers (2009, p. 165-166), referente às maneiras como o Direito nacional pode desempenhar um papel no âmbito dos privilégios e imunidades de uma organização. Uma forma é por meio de um ato que incorpora a organização e seu status na ordem jurídica interna. Outro, e de maneira mais complexa, é prever um ato de caráter geral sobre as organizações internacionais em conjunto com decretos estabelecendo quais as organizações podem se beneficiar de privilégios e imunidades ao abrigo da lei. Aliás, este é o sistema que prevalece nos Estados Unidos. O autor questiona se esses instrumentos são constitutivos da existência legal da organização no sistema jurídico em causa, ou se eles servem apenas para declarar e, talvez, especificar a existência da organização em lei.

Consoante Young, “comentaristas contemporâneos descreveram o IOIA como um grande avançar sobre a lei anterior e a prática dos Estados Unidos” (2010, p. 317). No entanto, como alude Guido Soares (1984, p. 167), ao mesmo tempo que a seção 1 do primeiro título do IOIA define como beneficiárias as organizações internacionais públicas das quais os

EUA participem por meio de um tratado ou ato do Congresso e, designadas, assim, através de uma ordem expressa do Presidente, essa lei também o autoriza a retirar as prerrogativas dos funcionários ou da organização.

Desse modo, esse diploma legal dos EUA contraria Convenções da ONU, as quais, como visto, preveem que somente o Secretário-Geral, por meio da renúncia, pode retirar os privilégios e imunidades. Além disso, percebe-se que essa previsão legislativa norte-americana tem poder para afetar a autonomia das OIs à medida que restringe sua independência institucional.

Embora tal legislação interna norte-americana disponha de tamanha discricionariedade, *The International Organizations Immunities Act* também assinala a capacidade de as OIs contratar, adquirir e alienar bens móveis e imóveis bem como ser parte em processo no Estados Unidos. No que concerne aos privilégios, concede-se igual tratamento aos Estados estrangeiros, salvo se houver renúncia expressa em cada caso ou acordo.

Outra polêmica entre os próprios juristas norte-americanos que envolve o IOIA decorre da equiparação que faz às imunidades dos Estados estrangeiros (MOLL, 2010, p. 41). A normativa foi aprovada quando as imunidades estatais eram absolutas e, dessa maneira, questiona-se se, com a relativização das prerrogativas estatais, haveria a incorporação de exceções também no IOIA.

Nesse contexto, Jenks (1961, p. 37-41) distinguiu as imunidades das OIs daquelas dos Estados lembrando as razões para conferir as prerrogativas às organizações internacionais, como: i) ma-fé dos tribunais nacionais; ii) necessidade de proteção contra pessoas que queiram obrigar a organização a tomar alguma providência e iii) proteção contra a inconveniência que permitem que os tribunais de membros determinem, muito possivelmente em diferentes sentidos, os efeitos jurídicos dos atos realizados no exercício das funções da organização.

Lalive (1953, p. 209) faz uma crítica ao IOIA ao considerá-la desnecessária. Dito de outra forma, uma legislação doméstica não teria o efeito de conceber um regime especial para uma OI. Ademais, a Carta de São Francisco foi ratificada no mês de outubro de 1945, portanto os termos dos artigos 104 e 105 já vigoravam quando o IOIA foi promulgado, o que vai de encontro à própria regra predominante nos EUA, segundo a qual, a normativa internacional é parte da lei do país. Soma-se a isso o fato de que o país considera desnecessária alguma provisão legislativa para conferir capacidade jurídica à ONU no

território norte-americano. Guido Fernando da Silva Soares aponta outra inconsistência da atuação dos EUA:

Desde o momento em que um Estado reconhece um organismo internacional e, ademais, oferece seu território como sede, é implícito existir a prevalência de um costume internacional de a organização internacional gozar dos privilégios e imunidades que asseguram seu funcionamento (SOARES, 1984, p. 168).

Dessa maneira, os privilégios e imunidades das OIs passaram também a estar inscritos no *Headquarters Agreement*, de 26 de junho de 1947. Amerasinghe (2005, p. 319) esclarece que, no caso das Nações Unidas, a Convenção de 1946 é aplicável, visto que esse diploma normativo reproduz os artigos da Carta de São Francisco que dizem respeito às imunidades e privilégios, ao passo que, em relação às Agências Especializadas, aplica-se a Convenção de 1947. Dessa forma, torna-se imperativo lembrar que os acordos de sede foram modelados conforme tais Convenções, como o acordo da ONU com os Estados Unidos, o *Headquarters Agreement*.

O Acordo de Sede das Nações Unidas foi negociado com os EUA pelo Secretário-Geral, sob a autoridade de uma Resolução da Assembleia Geral (THE AMERICAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW, 1948, p. 445). Tal Acordo serve para complementar a Convenção de Londres, como uma maneira de submeter os EUA à Convenção. Contudo, conforme Seção 26 desse, em casos de conflito absoluto entre o *Headquarters Agreement* americano e a Convenção Geral, aquele prevalecerá.³⁷

Jan Klabbers (2009, p. 161-162) instrui que a Organização das Nações Unidas está sediada na cidade de Nova Iorque, em uma área denominada distrito administrativo. Contudo, as normas locais, estaduais e federais norte-americanas continuam a ser aplicadas nessa região. Além disso, o autor preleciona que a regra geral da Seção 7 do artigo 3 do Acordo de Sede prevê que os tribunais nacionais terão jurisdição nessa área, exceto disposição em contrário presente no acordo. Isto significa que, em regra, os privilégios e imunidades da ONU devem ser vistos como exceções à jurisdição dos EUA, e, portanto, apresenta uma interpretação restritiva. Mas a ONU pode alterar tais regulamentos caso seja necessário para executar suas funções (JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW, 1948, p. 446).

³⁷ The provisions of this agreement shall be complementary to the provisions of the General Convention. In so far as any provision of this agreement and any provisions of the General Convention relate to the same subject matter, the two provisions shall, wherever possible, be treated as complementary, so that both provisions shall be applicable and neither shall narrow the effect of the other, but in any case of absolute conflict, the provisions of this agreement shall prevail.

Esse ponto apresenta divergência no que se refere à imunidade de jurisdição, uma vez que, conforme estudado, as Convenções sobre Imunidades e Privilégios da ONU e de suas Agências Especializadas – incluindo os funcionários internacionais – conferem imunidade de jurisdição a essas entidades, prerrogativa que poderá sofrer renúncia por parte do Secretário-Geral quando este reconhecer que um ato destoou da doutrina da necessidade funcional. E, como se vê pela Seção 7 do Acordo de Sede, a regra é que os Estados Unidos exercem jurisdição sobre a área do distrito sede da Organização das Nações Unidas.

Apesar disso, a Seção 27 apresenta uma importante observação no que tange ao bom funcionamento da ONU: “Este acordo deve ser interpretado à luz do seu propósito primordial para permitir à Organização das Nações Unidas, em sua sede nos Estados Unidos, cumprir as suas responsabilidades e cumprir seus propósitos de forma completa e eficiente.” De acordo com Jan Klabbers (2009, p. 162), esse propósito primário também implica que o Estado anfitrião tem a obrigação de proteger a organização, seus funcionários e seus familiares.

Guido Soares (1984) retrata a seção 9 do *Headquarters Agreement*, que dispõe acerca da inviolabilidade do distrito administrativo das Nações Unidas, do seguinte modo:

Os agentes ou funcionários dos Estados Unidos, federais, estaduais ou locais, quer sejam administrativos, judiciários, militares ou de polícia, não poderão penetrar no distrito administrativo para aí exercer suas funções oficiais, salvo com consentimento do Secretário-Geral e nas condições por este aceita (SOARES, 1984, p. 168).

Aqui se percebe um ponto de convergência entre o Acordo de Sede e as interpretações apresentadas no estudo sobre a inviolabilidade das instalações das OIs nas Convenções da ONU. Segundo exposto anteriormente, para adentrar o local faz-se necessária a permissão do chefe administrativo, resguardando a autonomia da instituição.

Leandro Moll (2010, p. 62) chama a atenção para a seção 15 que trata a respeito dos representantes permanentes dos Estados-Membros das Nações Unidas. De acordo com o *Headquarters Agreement* americano, tais representantes possuem as mesmas imunidades e privilégios dos agentes diplomáticos junto ao governo dos EUA. Por isso, a eles se aplicam as regras da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, até mesmo para representantes de Estados com os quais Washington possui relações hostis, como Cuba (até o início do ano de 2015). No entanto, conforme aponta Jan Klabbers (2009, p. 163), os representantes cujos governos não são reconhecidos pelos Estados Unidos gozam dos privilégios e imunidades somente no distrito da sede, ou em trânsito entre o distrito e residências ou escritórios (AMERASINGHE, 2005, p. 339).

A respeito disso, da comparação do Acordo de Sede com as Convenções da ONU, nota-se que elas preveem aos representantes dos Estados-Membros privilégios e imunidades bem semelhantes aos enviados diplomáticos, todavia as prerrogativas estão elencadas nas Convenções concernentes às imunidades das Nações Unidas, e tais representantes também estão condicionados à teoria da necessidade funcional assim como os servidores públicos internacionais, peritos e relatores.

No Acordo de Sede ONU-EUA não há detalhamento dos privilégios e imunidades dos funcionários da Organização. Conforme Guido Fernando da Silva Soares (1984, p. 182), o *status* de tais funcionários é regido pelo *International Organizations Immunities Act*, o qual determina que o Secretário-Geral seja notificado sobre quem serão os representantes, funcionários ou empregados das Nações Unidas, ou por ele indicado, ou membro familiar, ou empregado das pessoas referidas. Depois disso, o IOIA reconhece a eles imunidade de jurisdição e execução concernentes aos atos realizados oficialmente e dentro de suas funções, salvo renúncia da ONU.

Isto posto, observa-se que IOIA também adere à doutrina da necessidade funcional em relação à proteção do pessoal a serviço da Organização das Nações Unidas. Sobre esse tema, foi visto no presente estudo que a Convenção Geral trata de maneira diferente as imunidades e privilégios de seus funcionários, conferindo mais vantagens a determinadas categorias. Contudo, não há necessidade de notificação ao Secretário-Geral; a este apenas é previsto o poder-dever de revogar os privilégios e imunidades do pessoal a serviço da ONU.

Ademais, revela-se importante apresentar a observação de Nguyen Quoc Dinh (1957), segundo a qual os juízes norte-americanos empregam: a) IOIA; b) *Headquarters Agreement* e c) o artigo 105 da Carta de São Francisco.

Nos últimos anos, sucessivos incidentes têm ressaltado a imperiosa necessidade de plena observância das imunidades das organizações internacionais (TRINDADE, 2003, p. 662). Caso célebre envolvendo a aplicação do referido Acordo de Sede celebrado entre a ONU e os EUA referiu-se à determinação do status jurídico da Missão Observadora Permanente da Organização da Libertação da Palestina (OLP) junto às Nações Unidas em Nova Iorque (MOLL, 2010, p. 62).

Conforme Cançado Trindade (2003, p. 662), em 1987, os Estados Unidos estavam adotando medidas legislativas nacionais – lei antiterrorismo – que afetavam a Missão da

OLP³⁸. Logo, o Consultor Jurídico da ONU interveio e evocou tanto o Acordo de Sede das Nações quanto o Direito Internacional geral, alegando que os EUA estavam violando normas internacionais a que se encontravam obrigados pelo *Headquarters Agreement*. Tratava-se, portanto, de uma questão de Direito Internacional.

Leandro Moll (2010, p. 62) esclarece que algumas medidas adotadas, com base na lei antiterrorismo, pelo Estado anfitrião ameaçavam o ingresso e a estada do pessoal da Missão Observadora da OLP para exercer suas funções de caráter oficial na sede das Nações Unidas.

Consoante Cretella Neto (2007, p.662), os EUA ajuizaram uma ação contra a OLP no Fórum Distrital de Nova Iorque com a finalidade de fechar o escritório da Missão Permanente de Observação de tal Organização junto às Nações Unidas, ação fundamentada no *Anti-Terrorist Act* (ATA), que passou a vigorar em março de 1988. Em suma, a decisão judicial foi:

- a) a Seção 21 do Acordo de Sede não se aplicaria ao caso, porque os dispositivos que se referem à arbitragem disciplinam apenas os litígios entre a ONU e os EUA, e as Nações Unidas haviam-se absterido de participar no processo;
- b) o juiz considerou que excederia seus poderes constitucionais se ordenasse que os EUA se submetessem à arbitragem;
- c) o ATA não exigia que se fechasse a Missão da OLP;
- d) a sede da ONU era considerada um “enclave internacional” e o Acordo de Sede garantia trânsito, entrada e acesso às instalações; e
- e) a forma pela qual os EUA cumpriam suas obrigações internacionais constantes de tratados ou se preferiam submeter a questão a um tribunal internacional constituía uma “questão política”, insuscetível de apreciação pelo Poder Judiciário (CRETELLA NETO, 2007, p. 662).

Logo, de acordo com Cançado Trindade (2003, p. 662-663), Washington agiu de tal forma porque deu primazia à lei mencionada sobre o Acordo de Sede.

Ademais, não seguiu a Seção 21 do Acordo citado, a qual, além de prever que caso a controvérsia entre a ONU e os EUA não seja resolvida por meio de negociação, deverá ser encaminhada para um tribunal de três árbitros que tomará a decisão final; dispõe também que o Secretário-Geral ou os Estados Unidos podem solicitar à Assembleia Geral que faça um pedido de um parecer consultivo sobre qualquer questão jurídica suscitada na tramitação do processo à Corte Internacional de Justiça, e tal parecer deverá ser levado em consideração na decisão do tribunal arbitral.

Diante disso, a Assembleia Geral da ONU submeteu o assunto à CIJ, pois concluiu que havia conflito na aplicação do *Headquarters Agreement*. A Corte Internacional de Justiça,

³⁸ De acordo com Cretella Neto (2007, p. 641), o Congresso norte-americano decidiu que a OLP e seus afiliados são uma organização terrorista e uma ameaça aos interesses dos Estados Unidos, de seus aliados e ao Direito Internacional, e não devem beneficiar-se de operar nos EUA.

por seu turno, entendeu que os Estados Unidos eram obrigados a levar sua controvérsia com as Nações Unidas à arbitragem, conforme o disposto na Seção 21 do Acordo de Sede.³⁹

A Corte baseou esta conclusão de seu Parecer de 1988 no princípio fundamental do Direito Internacional segundo o qual o Direito Internacional prevalece sobre o direito interno, e advertiu que as disposições deste último não podem primar sobre as do tratado. (TRINDADE, 2003, p. 663).

Nem a *General Convention* nem o Acordo de Sede da ONU com os EUA dispõem expressamente sobre a situação dos observadores (CRETELLA NETO, 2007, p. 662). Todavia, amiúde, concedem-se os mesmos privilégios e imunidades dos representantes dos membros das organizações às OIs que possuem *status* de observador junto a outros organismos internacionais, constituindo prática internacional globalmente aceita.

Além disso, Cretella Neto (2007, p. 661) lembra que a Convenção de Viena sobre Representação de Estados em suas Relações com Organizações Internacionais de Caráter Universal de 1975 regulou essa questão dos observadores nas missões e delegações permanentes, conferindo-lhes imunidades e privilégios além de igualar tais prerrogativas às concedidas aos representantes temporários dos Estados-Membros.

Desse modo, no que respeita a esse tema, percebe-se que, embora Washington fizesse parte da Convenção da ONU sobre imunidades e privilégios, haveria uma lacuna para que tal país agisse como atuou no caso apresentado acima. Entretanto, os EUA não consideraram o costume internacional nem a outra Convenção que versava explicitamente sobre a questão dos observadores.

Para além disso, há de se notar que, a respeito das Convenções das Nações Unidas acerca das imunidades e privilégios, a Corte Internacional de Justiça é incumbida de proferir parecer decisivo quando existe alguma controvérsia na aplicação de tais dispositivos, como estudado no primeiro capítulo, e não em caráter consultivo como estabelecido no *Headquarters Agreement* americano.

Diante de tudo isso, pode-se perceber que a conduta norte-americana é claramente exposta na decisão da judicial do Fórum Distrital de Nova Iorque⁴⁰, corroborando a visão de Guido Soares, mostrada anteriormente, a qual revela que os EUA aplicam por último os dispositivos jurídicos internacionais, o que contraria a conclusão exposta no parecer consultivo da CIJ sobre o caso OLP e Estados Unidos.

³⁹ Parecer consultivo da aplicabilidade da obrigação de arbitragem em virtude da Seção 21 do acordo de 26 de junho de 1947 relativo à sede da Organização das Nações Unidas, disponível em: <http://www.cedin.com.br/wp-content/uploads/2014/05/pareceres-consultivos_1988.pdf>.

⁴⁰ Ver página 67.

A Corte considerou ilegais as iniciativas do Governo estadunidense de agir unilateralmente, baseado em Direito interno, em matéria versada em instrumento de fonte internacional, concernente a relações entre organismo internacional e seu Estado-sede (MOLL, 2010, p. 63). “A doutrina da CIJ tem sido invariável ao reconhecer o caráter preeminente do direito internacional.” (ACCIOLY; SILVA, 1998, p. 62).

Ao mesmo tempo, Accioly e Silva (1998, p. 61) avisam que a dificuldade de um juiz perante um caso concreto se dá quando ele tem que optar pelo Direito interno ou internacional no caso de um conflito, ou seja, entre uma lei interna e um tratado já ratificado. Tais autores alertam para o foco dado pelo juiz nacional poder diferir daquele dado por um juiz de tribunal internacional.

Um outro exemplo de conflito entre uma legislação interna dos EUA e o regime de imunidades e privilégios internacionais pode se encontrado em um memorando histórico⁴¹, datado em 26 de março de 1953, no qual Leonard Meeker, assessor jurídico adjunto para os Assuntos das Nações Unidas, aborda o *Headquarters Agreement* ONU-EUA para o Consultor jurídico. No entender de Meeker, os Estados Unidos permitiram que algumas classes de indivíduos venham aos EUA a fim de ir às Nações Unidas em Nova Iorque, conforme o seção 11 do Acordo de Sede⁴². Todavia, de acordo com o Consultor jurídico, a lei pública que autorizou tal acordo destaca que esse não deve ser interpretado como forma de diminuição ou enfraquecimento do direito dos Estados-Membros de protegerem sua própria segurança e controlarem a entrada de estrangeiros em qualquer parte do território americano que não o distrito sede e sua vizinhança imediata.

Em tal memorando, Meeker põe em questão as controvérsias entre a Lei de Imigração e Nacionalidade e o Acordo de Sede com a ONU, na medida em que menciona dois casos que apresentam tais controvérsias. Um deles refere-se a canadense Luckock, que tentou entrar nos

⁴¹ O Departamento de Estado norte-americano disponibiliza documentos históricos por meio do seguinte site: <<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v03/subch6>>.

⁴² Seção 11: “The federal, state or local authorities of the United States shall not impose any impediments to transit to or from the headquarters district of (1) representatives of Members or officials of the United Nations, or of specialized agencies as defined in Article 57, paragraph 2, of the Charter, or the families of such representatives or officials, (2) experts performing missions for the United Nations or for such specialized agencies, (3) representatives of the press, or of radio, film or other information agencies, who have been accredited by the United Nations (or by such a specialized agency) in its discretion after consultation with the United States, (4) representatives of nongovernmental organizations recognized by the United Nations for the purpose of consultation under Article 71 of the Charter, or (5) other persons invited to the headquarters district by the United Nations or by such specialized agency on official business. The appropriate American authorities shall afford any necessary protection to such persons while in transit to or from the headquarters district. This section does not apply to general interruptions of transportation which are to be dealt with as provided in Section 17, and does not impair the effectiveness of generally applicable laws and regulations as to the operation of means of transportation.”

Estados Unidos para participar de uma reunião da Comissão das Nações Unidas sobre o Status da Mulher, nos termos do Artigo 11 do Acordo de Sede. Contudo, ela tentou ir aos EUA como representante da Federação Democrática Internacional das Mulheres, um organização comunista, portanto seria inadmissível sua entrada consoante a Lei de Imigração e Nacionalidade.

Sob o ponto de vista de Meeker, existem problemas legais difíceis envolvidos em casos individuais, tanto no âmbito do Acordo de Sede com as Nações Unidas quanto no âmbito da Lei de Imigração e Nacionalidade. Esses problemas têm de ser cuidadosamente considerados em cada caso, a fim de que os Estados Unidos possam estabelecer um arranjo que os coloque em uma posição forte, para que, se algum caso mais tarde vier a ser levado à arbitragem pelas Nações Unidas, nos termos do Artigo 21 do *Headquarters Agreement*, o país já esteja preparado para defender seu posicionamento.

Por fim, no documento o assessor jurídico adjunto para os Assuntos das Nações Unidas propõe ao consultor que haja um maior diálogo no Departamento de Justiça para uma possível conciliação entre a Lei de Imigração e Nacionalidade e o Acordo de Sede a fim de que não haja possibilidades de uma futura dificuldade arbitral na esfera deste Acordo.

Aaron Young (2013, p. 320) também chama a atenção para o fato ocorrido em 1976, oportunidade em que o Congresso estadunidense codificou o Direito Internacional consuetudinário relacionado às imunidades soberanas estrangeiras, por meio do *Foreign Sovereign Immunities Act* (FSIA), pois conforme uma de suas seções passou a prever que as imunidades estatais eram relativas e, assim, deixaram de ser absolutas. Mas, para esse autor a mudança não afetou as imunidades das organizações internacionais, as quais, em regra, seguem o *International Organizations Immunities Act*, lei que concede às organizações internacionais a mesma imunidade judicial com que beneficiam os governos estrangeiros.

Young (2013, p. 321) esclarece também que não há nada no IOIA que diga que a imunidade das organizações internacionais foi concebida para seguir o desenvolvimento da imunidade soberana estrangeira e não há nada no FSIA que expressamente altere a IOIA. Mas, de acordo com o autor, a linguagem simples do *Foreign Sovereign Immunities Act* sugere que o Congresso destine-se a diferenciar “Estados estrangeiros” e “agências e afins” de organizações internacionais, codificando, assim, imunidade restritiva apenas para os Estados, enquanto as imunidades internacionais têm seguido tradicionalmente a imunidade funcional. Tal autor acrescenta que o FSIA não tinha a intenção de alterar os privilégios e as imunidades das OIs.

O IOIA e o FSIA não são as únicas fontes possíveis de privilégios e imunidades para as organizações internacionais nos Estados Unidos (YOUNG, 2010, p. 348). José Cretella Neto (2007, p. 650) preleciona acerca de outra fonte de direito usada nos EUA a respeito dessa matéria, o *Third US Restatement*.

De acordo com o American Law Institute, o *Third US Restatement* é uma revisão da última atualização da Lei de Relações Exteriores dos Estados Unidos, ocorrida em 1965, cobrindo mais assuntos e refletindo importantes desenvolvimentos nas décadas intervenientes. Essa correção consiste no Direito Internacional aplicado pelos Estados Unidos, impactando o direito interno através das relações exteriores dos EUA bem com causando importantes consequências internacionais.

Os privilégios e imunidades reconhecidos pelo *Third US Restatement* a funcionários e outros participantes no trabalho das OIs são sempre prerrogativas acessórias que derivam das imunidades e privilégios conferidos às organizações internacionais (CRETELLA NETO, 2007, p. 650). Em relação às Nações Unidas:

O *Third US Restatement* afirma que a ONU, suas agências especializadas, organizações regionais e outras importantes organizações “*are commonly deemed to enjoy privileges and immunities in relation to nonmember States as a matter of customary law*”. (CRETELLA NETO, 2007, p.651).

José Cretella Neto (2007, p.650) esclarece que, quando os membros concedem privilégios e imunidades às OIs, fazem-no seguindo um princípio geral do sistema, guiando-se pelo critério funcional e cedendo as garantias de boa-fé para que não sejam empregadas para a prática de abusos e transgressões.

Nesse contexto, torna-se válido apresentar a posição do Juiz Mahamed Shahabudeen no parecer consultivo referente ao Caso *Aplicabilidade da Seção 22 do Artigo VI da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas* de 1989⁴³. Segundo o Juiz, “quando a lei concede algo a alguém, parece conceder também o que necessita, sem que a própria coisa que recebe não pode subsistir”. Ou seja, a extensão de imunidades e privilégios conferidos às entidades internacionais se justifica pela necessidade de pô-las ao abrigo de atos que possam, de alguma forma, frustrar seu funcionamento ou comprometer sua importância.

Ainda a respeito das prerrogativas concedidas ao pessoal a serviço das OIs, o direito costumeiro a privilégios e imunidades conferidos a dirigentes de organizações internacionais consta do §469 do *Third US Restatement*:

⁴³ Disponível em: <http://www.cedin.com.br/wp-content/uploads/2014/05/pareceres-consultivos_1989.pdf>.

um oficial de uma organização internacional é imune: (a) do exercício de jurisdição pelo Estado para prescrever, julgar, ou fazer valer o seu direito em relação aos atos ou omissões no exercício de suas funções oficiais, e (b) dos outros exercícios de jurisdição que podem interferir no exercício independente de suas funções oficiais ou seu *status* de oficial internacional.

Assim, “enquanto o Artigo V, Seção 18, da *General Convention* enumera diversos privilégios e imunidades aos quais os dirigentes têm direito, o rol não é taxativo” (CRETELLA NETO, 2007, p. 656). Por exemplo, de acordo com tal Convenção, verifica-se que tanto os dirigentes quanto os especialistas em missão devem ter ampla liberdade de movimentação ao viajar a serviço, a qual tem de ser garantida por todos os Estados-Membros.

Ademais, segundo um relatório do Secretário-Geral⁴⁴, as Nações Unidas interpretam o termo “jurisdição” de maneira bastante copiosa, pois a organização compreende-o como todo processo judicial, incluindo medidas cautelares, escritos de todos os tipos, citações, intimações, execuções e ordens judiciais que obriguem o funcionário a apresentar-se ao juízo como réu ou testemunha, bem como quaisquer tipos de prisão em conexão com processos. No que respeita a esse tema, José Cretella Neto entende que:

Sem dúvida, no entanto, a mais importante proteção concedida aos dirigentes de organizações internacionais é perante a jurisdição do Estado onde desempenham suas funções, relativamente a seus atos oficiais. Esse benefício resulta diretamente do *princípio da funcionalidade*, e tem por objetivo resguardá-los de qualquer interferência das autoridades locais sobre sua atuação (CRETELLA NETO, 2007, p. 657).

Nesse ponto, percebe-se que uma das fontes jurídicas norte-americanas que versam sobre privilégios e imunidades internacionais – o *Third US Restatement* –, embora reconheça as prerrogativas e as adote conforme a doutrina de necessidade funcional, ao compará-la com a Convenção da ONU de 1946, nota-se que aquela é mais restrita na concessão de imunidades e privilégios às OIs.

Por outro lado, no que tange aos representantes dos Estados-Membros, tanto o Acordo de Sede dos EUA quanto o *Third US Restatement* permitem que o Estado-sede requisite a retirada do representante que tiver abusado dos privilégios e imunidades recebidos. Sob esse tema, consoante o regime das Nações Unidas, o Estado-Membro só deve suspender a imunidade do seu representante naqueles casos em que, a seu juízo, a imunidade impediria a

⁴⁴ Secretariat Report, 1967, p. 265-266.

aplicação da justiça e nos quais ela poderia ser suspensa sem prejuízo das finalidades para as quais a imunidade é concedida.

Diante disso, percebe-se a diferente abordagem em relação às imunidades concedidas aos representantes dos Membros, sendo que as fontes jurídicas utilizadas por Washington conferem mais poder ao Estado-sede que as Convenções da ONU.

Oportuno salientar, no que concerne à plena observância das imunidades das organizações internacionais, que se a normativa internacional regente dessas últimas não é observada, “é a própria comunidade internacional que se ressentir das consequências negativas que daí advêm” (CANÇADO TRINDADE, 2003, p. 662).

Nesse ponto, Young (2010, p. 347-348) chama a atenção para o fato de que houve tentativas legislativas⁴⁵ para limitar os privilégios e imunidades internacionais, porém o Presidente e o Congresso recusaram-se a modificar o estatuto que rege tais prerrogativas.

Em relação à prática do Judiciário, Aron Young (2010, p. 355) afirma que tribunais estrangeiros e internacionais têm, tradicionalmente, concedido imunidade para organizações internacionais como necessidade para o cumprimento dos objetivos da organização, mas não obrigatoriamente baseia-se em um senso de obrigação legal. Todavia, nem sempre é clara a forma como o tribunal deve decidir sobre qual o nível de autonomia que a organização precisa para ser eficaz.

O autor, por fim, acrescenta que, embora a Suprema Corte dos EUA diga que “o Direito Internacional é parte da nossa lei”, o Direito Internacional consuetudinário não define limites aos privilégios e imunidades das OIs.

Dessa maneira, após analisar de maneira jurídica a forma como os Estados Unidos reconhecem as imunidades e privilégios à Organização das Nações Unidas e notar que tal país confere tais prerrogativas dando primazia ao Direito interno em relação ao Internacional e, assim, afetando o bom funcionamento da OI, pretende-se realizar, na última parte deste capítulo, uma análise política. Para isso, considerar-se-ão as relações de poder dos sujeitos internacionais dentro de uma ordem global baseada em regras, com a finalidade de avaliar se a atuação dos EUA restringe a autonomia das Nações Unidas.

⁴⁵ Consoante Young (2010, p. 347), em 1990, por exemplo, o senador William Roth propôs uma legislação que teria alterado o IOIA reduzindo expressamente a imunidade da organização internacional, na medida em que beneficiam os Estados estrangeiros sob a FSIA.

3.3 Autonomia da Onu em face do tratamento de seus privilégios e imunidades nos Estados Unidos

A existência de uma organização internacional apresenta como pressuposto a manifestação da vontade de seus sócios. Esse ato voluntário deve ser acrescido da formalização jurídica obtida por meio da assinatura de um tratado, que gera responsabilidade do Estado (SEITENFUS, 1997). Não obstante, apesar de a análise sobre as instituições internacionais a partir do substrato jurídico ser importante, “consideramos que esta percepção não consegue indicar o grau de eficácia das organizações e as relações de poder entre seus integrantes” (SEITENFUS, 1997, p. 29).

Sob o ponto de vista de Ricardo Seitenfus (1997, p. 43), o processo institucional e de tomada de decisão das OIs desenrolam-se dentro do quadro do poder hegemônico de certos Estados. Para o autor, a hegemonia é exercida pelos meios materiais, financeiros e tecnológicos, mas é imprescindível que atue também no terreno dos valores, ou seja, na ideologia.⁴⁶

De acordo tal autor, as organizações internacionais são um subconjunto vinculado de forma permanente e dependente das relações internacionais. Sob essas condições, para se identificarem os mecanismos concretos do exercício do poder de tais instituições, “eles devem ser inseridos no âmbito das relações internacionais e dos embates que aí ocorrem” (SEITENFUS, 1997, p. 43).

Em razão disso, as instituições internacionais significam para os Estados mais poderosos, na maioria das vezes, um terreno onde atuará seu poder nacional – por meio da diplomacia parlamentar. Assim, as OIs são tão somente apêndices para a política externa desses países. Entretanto, Seitenfus (1997) também acredita que:

Apesar da relativa autonomia da qual gozam os Estados, a simples existência de organizações internacionais significa um avanço civilizatório na direção de uma maior previsibilidade de conduta dos Estados em suas relações recíprocas. Os compromissos firmados coletivamente fazem surgir, de forma objetiva, uma nova entidade, diferente dos firmatários, no concerto internacional. (SEITENFUS, 1997, p. 51).

Nesse contexto, para que as organizações internacionais não sejam apenas um somatório das vontades de seus sócios, é imperativo que elas possuam instrumentos de ação

⁴⁶ No entendimento de Seitenfus (1997, p. 43), a ideologia é uma concepção do intelecto que elabora uma teoria da situação segundo seus interesses, valores e atitudes. Podemos classificá-la como explícita ou implícita; como redutora ou não; como fachada desprovida de força ou servir de motor para processos decisórios.

como o instituto de imunidades e privilégios, os quais permitem que tais entidades atuem segundo a sua própria vontade e, assim, possam alcançar seus objetivos. Desta feita, a ONU elaborou Convenções a respeito do tema, detalhando essas prerrogativas tendo como base a Carta fundadora da organização.

A ONU, de acordo com Wagner Menezes (2005), representa o sustentáculo das relações interestatais, visto que conseguiu reunir a grande maioria de sujeitos internacionais assim como vincular normativamente tais relações com base em princípios construídos ao longo da história e materializados no costume internacional.

Consoante tal autor, a ONU estabeleceu “uma ordem global baseada em pressupostos jurídicos que desencadearam um processo modelador de um novo sistema normativo internacional e um ambiente propício para trocas culturais, normativas, econômicas, ideológicas entre o plano global e o local e vice-versa” (MENEZES, 2005, p. 547) e, por conseguinte:

[...] acabou por oferecer à sociedade internacional novos instrumentos orientadores da ação dos Estados neste ambiente e disciplinadores de mecanismos que a partir daquele momento tiveram profundo impacto e passaram a nortear a sistematização e o estudo do Direito Internacional (MENEZES, 2005, p. 547).

A conformação dos entes estatais às normativas concebidas pelas OIs pode ser entendida como uma consequência tanto do autointeresse dos Estados quanto do procedimento de criação e do conteúdo destas. Aliás, a própria criação das OIs está relacionada com uma decisão dos entes soberanos (geralmente, grandes potências). Além disso, a anarquia do sistema internacional gera formas de autoridade descentralizadas. Ou seja, as OIs podem obter autoridade e tornarem-se entidades reconhecidamente imprescindíveis na produção de bens públicos.

Com isso posto, é imperativo ressaltar que, conforme Menezes (2005, p. 551), as Nações Unidas desenvolveram “a ideia da institucionalização das relações interestatais e a produção de regras que transformam o Direito Internacional em um sistema de normas positivadas e mais claras”.

Em concordância com o autor, no que concerne à produção de regras por meio de resoluções sem condição de obrigatoriedade, porém com relevância moral e ideológica, nota-se um efeito curioso na formulação normativa doméstica dos entes estatais, ou seja, “muitos países têm adotado e reproduzido em seu ordenamento jurídico interno normas já discutidas em foros internacionais, como se fossem suas, mediante seus processos legislativos

constitucionais de produção normativa” (MENEZES, 2005, p. 558). Nesse cerne, “as políticas externa e doméstica dos Estados podem ser influenciadas por normas internacionais, muitas vezes produzidas e difundidas a partir de organizações internacionais” (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 75-76).

Dessa forma, Menezes (2005) acredita que, além de a ONU avocar para si a possibilidade de ser um centro modelador da ação dos Estados, tal ente fez com que fossem produzidos documentos que, inclusive, passaram a delinear a produção normativa doméstica dos Estados. No entanto, vale lembrar que, em última instância, cabe aos entes soberanos declarar seu consentimento em obrigar-se a um tratado bem como analisar se é conveniente inserir ao seu ordenamento algum conceito esboçado em foros internacionais.

A concepção construtivista das OIs confere grande importância à atuação das OIs na sociedade internacional, visto que essa teoria alega que, uma vez criadas pelos Estados, as OIs não apenas estimulam a cooperação entre seus constituintes mas também são capazes de agir com um certo grau de autonomia diante de seus entes fundadores – pois são atores das Relações Internacionais. Como estudado anteriormente, as organizações internacionais também são fóruns para circulação (traduzida como legitimação, consolidação, desaparecimento) de ideias – e, assim, facilitam mudanças no sistema internacional (GAMA, 2005). Os próprios entes soberanos, a despeito de “exercerem um grau (variado) de controle sobre a atuação das OIs, também não estão imunes aos efeitos das mudanças levadas a cabo por elas” (GAMA, 2005, p. 18).

Desse modo, a criação de normativas, nas OIs, é vista como um complexo processo social, o qual abrange a formação de conhecimento e a definição de tarefas a serem executadas por outros agentes. Portanto, eventualmente, os próprios interesses estatais são delineados doravante a interação com as OIs (GAMA, 2005).

Os organismos internacionais não são vistos, então, como simples potencializadores das preferências dos Estados que os instituem, “mas como instituições sociais complexas que estabelecem uma relação dinâmica com o ambiente social no qual se situam” (GAMA, 2005, p. 21). Nessa relação, é possível a percepção da autoridade das OIs, a qual decorre de sua eficácia em termos de satisfação dos interesses de outros atores.

As OIs, com esse propósito, podem se valer do seu caráter burocrático (como dos Estados, no plano doméstico), evocando para si formas de autoridade racional-legal, por meio do processo de delegação, reivindicações morais e *expertise*. Juntos, esses elementos conferem autonomia às OIs (BARNETT; FINNEMORE, 2004). Outrossim, podem lançar

mão do seu conhecimento técnico e informativo para serem reconhecidas como autoridades autônomas.

Ao enxergar as OIs como burocracias, isto é, entes racionais, maximizadores, Haas (1990) entende que elas buscam manter o maior controle possível sobre seu ambiente, buscando a sobrevivência. As formas de correlação entre o que os Estados querem e o que as OIs fazem são pensadas pelos racionalistas. Com efeito, dois dos tipos de interação analisados por Barnett e Finnemore (2004) contribuem com a hipótese deste estudo.

Um dos tipos de relação autônoma das OIs ante os Estados mostra que elas podem avançar com suas políticas em um campo onde os entes estatais possuem pouco conhecimento ou não considerem importante tendo, nesses casos, grande espaço de autonomia (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 28). Ao aplicar esse entendimento no presente trabalho, percebe-se que, embora as imunidades e privilégios internacionais fossem um assunto recente no sistema internacional, os EUA não se mostraram desconhecidos e, assim, a ONU não pôde atuar com um alto grau de autonomia.

A outra relação apresentada pelos citados autores refere-se à tentativa de as OIs ampliarem o âmbito normativo dos Estados assim como suas percepções para que sejam convergentes com as preferências dos organismos intergovernamentais. Para Barnett e Finnemore (2004), geralmente as OIs possuem agendas que ensejam outros entes a adotarem novas práticas e identidades.

Entretanto, como visto, tal tentativa, de alguma forma, fracassou no caso ONU-EUA no que tange às imunidades e privilégios internacionais, já que tal organização não conseguiu que o país adotasse normativas segundo suas preferências, de um modo geral.

Com efeito, Cançado Trindade (2003) argumenta que as organizações internacionais têm enriquecido e fortalecido o DI. Cabe, pois, a elas salvaguardar sua plena independência no exercício de suas funções e, para isso, contam com o regime jurídico de seus privilégios e imunidades. Jenks (1961, p.3-4) resume o padrão de concessão de privilégios e imunidades das Nações Unidas ao comentar que:

Tornou-se prática costumeira que os instrumentos constitutivos das organizações internacionais incluam, em termos gerais, dispositivos para que a organização disponha de capacidade jurídica bem como de privilégios e imunidades na medida necessária para que alcance suas finalidades, bem como que representantes dos Membros e os funcionários da organização gozem de tais privilégios e imunidades necessários ao exercício independente de suas funções, e que estes sejam definidos em maiores detalhes em convenções futuras.

Sob esse contexto, Guido Soares (1984) sustenta que, apesar de ambas as Convenções da ONU (de Londres e de Nova Iorque) não terem sido assinadas pelo Estado que as sedia, os Estados Unidos, tal fato não lhes destitui a importância, uma vez que continuam a reger o *status* jurídico das OIs e, conseqüentemente, do pessoal a seu serviço nos países partes das OIs.

Contudo, conforme afirmação de Jan Klabbers (2009, p. 167), o campo de privilégios e imunidades é rico em ilustrações das tensões entre a organização e seus membros.⁴⁷ Observou-se que as imunidades internacionais seguem a doutrina funcional, ou seja, os privilégios e imunidades são conferidos enquanto as pessoas estejam exercendo sua função oficial na organização. Uma das tensões encontra-se nesta questão, isto é, na definição de um ato oficial. Portanto, abrem-se lacunas para que os Membros atuem conforme seus interesses, de modo que podem impedir a boa atuação da OI.

Dessa forma, o tema de imunidades e privilégios das OIs desencadeia uma discussão acerca da questão de segurança nacional, essencial para os EUA, visto que envolve desde privilégios como inviolabilidade de bagagens, livre trânsito até imunidade de jurisdição.

Essa matéria foi considerada tão relevante para os EUA que tão logo a ONU foi instituída, o IOIA foi promulgado, fato que pode ser interpretado como uma tentativa de se mostrar um país hospitaleiro, mas também enseja uma maneira de expor seu entendimento acerca das OIs e apresentar como tais entidades podem atuar em seu território.

Diante disso, vê-se que uma lei interna dita regras para uma organização internacional e, assim, afeta diretamente a autonomia da instituição, situação na qual se vislumbra um Estado modelando uma OI e não o contrário, como apresentado anteriormente. Ademais, as regras especializadas concebidas pela Organização não predominaram na sociedade norte-americana, a autoridade burocrática não foi reconhecida, que por sua vez, implica prejuízos à autonomia.

Ainda, no que diz respeito ao Acordo de Sede da ONU com os EUA, pode-se notar que suas previsões possuem certa convergência com as Convenções da ONU que versam sobre o tema. Todavia, tal acordo ainda expressa bastante interferência daquele país na Organização. A decisão americana em adotar preferencialmente o Direito doméstico ao Direito Internacional dificulta a boa atuação da ONU, como se pode observar nos casos em

⁴⁷ Tal autor acrescenta que, paradoxalmente, ao aumentar o nível de integração, os privilégios e imunidades tornam-se menos convincentes. Em suma, uma vez que a organização pretende atuar em mais de um ponto de coordenação para os seus membros ela, na verdade, desenvolve atividades próprias, que se tornam indistinguíveis dos outros.

que os Estados Unidos aplicaram a lei interna e não o *Headquarters Agreement*, tendo de levar a questão à CIJ.

Na compreensão de Cançado Trindade (2003, p. 668), o dever de proteção da OI e de seu pessoal é cobrado, em última análise, pela própria comunidade internacional a que servem as respectivas organizações e seus servidores. Desse modo, a atuação dos EUA parece contrariar a afirmação da CIJ: “A delimitação de tais privilégios e imunidades não está a cargo de Estado algum, mas sim da autoridade competente de cada organização internacional (seu Secretário-Geral), em nome da comunidade internacional”⁴⁸.

Nesse contexto, sob o ponto de vista de Barnett e Finemore (2004), a noção de que as OIs simplesmente fazem o que os Estados querem contraria muitos casos em que essas organizações desenvolvem suas próprias ideias e seguem as suas próprias agendas. Tal fato pode ser exemplificado pela formulação das Convenções das Nações Unidas a respeito de suas imunidades e privilégios, visto que foram ideias desenvolvidas por seus órgãos para que pudessem perseguir suas próprias agendas sem impedimentos.

Especificamente, no que tange à atuação dos Estados Unidos em relação às imunidades e privilégios da ONU, percebe-se que esse país delimitou a concessão de tais prerrogativas ao promulgar o *International Organization Immunities Act* em 1945. Entretanto, deve-se relevar tal fato ao considerar que a ONU desenvolveu a Convenção Geral somente no ano de 1946.

De qualquer maneira, a prática dos EUA mostra que tal país dá prioridade à legislação interna uma vez que não aderiu às Convenções⁴⁹, e mesmo após firmar o *Headquarters Agreement* com as Nações Unidas, Washington tende a adotar preferencialmente as leis domésticas.

Logo, conclui-se que esse comportamento norte-americano desencadeia um certo controle sob o exercício das atividades da ONU – organismo que exerce múltiplas tarefas – restringindo, assim, sua autonomia – à proporção que restringe sua independência política. Ainda que as previsões legais geralmente confirmam imunidade absoluta à instituição, as regras são estabelecidas pelo Estado-sede. Ou seja, as normas são mais alinhadas às necessidades políticas dos EUA que às necessidades funcionais das Nações Unidas⁵⁰.

⁴⁸ ICJ Reports (1999), p. 94 e 97.

⁴⁹ Conforme esclarecimento de Cretella Neto (2007, p. 366), “as convenções concluídas *sob os auspícios* de uma organização internacional interessam, especialmente, aos Estados-membros, porque para aqueles que as ratificam, tornam-se obrigatórias a partir do depósito da ratificação”. Desse modo, como os EUA não ratificaram a Convenção de Londres e a de Nova Iorque, não são obrigatórias para tal país.

⁵⁰ Tal afirmação pode ser comprovada com o caso do Presidente interino de Guiné-Bissau em 2012, Manuel Serifo Nhamadjo. Nessa situação, os EUA demoraram a conceder o visto ao Presidente que viria participar da

No que respeita ao poder normativo das instituições internacionais, em última instância, afirma Cretella Neto (2007) que as OIs não se esforçam para alcançar propósitos particulares, mas procuram desempenhar um serviço público internacional que interessa à comunidade a qual serve e, para isso, necessitam produzir normas. Contudo, o autor chama a atenção para o fato de que os Estados resistem ao reconhecimento desse poder normativo das organizações internacionais.

Sob esse contexto, Mearsheimer (1994) lembra que ideologia política norte-americana continua a ser influenciada pela teoria realista⁵¹ das Relações Internacionais, para a qual as instituições internacionais são essencialmente “arenas para atuação das relações de poder” (EVANS; WILSON, 1992, p.330). E, segundo Mearsheimer (1994), os países mais poderosos do sistema internacional criam e formam as organizações, sendo assim, eles mantêm ou aumentam seu *status quo*. Em suma, as OIs são como “apelo à cooperação descentralizada de Estados soberanos individuais, sem qualquer mecanismo eficaz de comando” (LIPSON, 1994, p. 114).

Em face disso, pode-se inferir que o modo como os Estados Unidos abordam as imunidades e privilégios da ONU corresponde à tentativa de manutenção de seu *status quo*. John Ikenberry (2011) argumenta que os Estados poderosos usam seu poder para alterar o ambiente internacional de acordo com os seus interesses. O autor acrescenta que os EUA, como um construtor da ordem internacional, têm sido ambivalentes no que concerne a normas e instituições internacionais. Ou seja, embora sejam um dos criadores das Nações Unidas, os EUA interferem em suas atividades autônomas, por meio do regime de privilégios e imunidades que aplicam em seu território.

67ª Assembleia Geral da ONU em Nova Iorque. Havia uma confusão na mídia internacional de que a concessão do visto implicaria reconhecimento do governo de Guiné-Bissau. Mas, como foi visto anteriormente no Acordo de Sede, é permitida a entrada nos Estados Unidos de representantes de governos que os EUA não reconheçam para a participação das atividades da ONU. Vale reforçar que tais representantes têm prerrogativas mais restritas em relação àqueles reconhecidos.

⁵¹ De acordo com Nogueira e Messari (2005, p. 22-23), existem premissas comuns aos teóricos realistas tais como: a centralidade do Estado, que tem por objetivo central sua sobrevivência; a função do poder para garantir essa sobrevivência, seja de maneira independente — no que seria caracterizada a autoajuda —, seja por meio de alianças, e a resultante anarquia internacional. Nas palavras de tais autores, “Para Morgenthau, o Estado define o interesse nacional, e este pode ser traduzido em termos de poder. Desse ponto de vista, a existência da anarquia internacional impõe ao estadista a adoção da ética de responsabilidade, segundo a qual o único interesse nacional relevante é a sobrevivência do Estado. Segundo ele, a política pode visar a um destes três objetivos: manter o poder, aumentar o poder ou demonstrar o poder. Em termos de políticas a serem seguidas, esses três objetivos da política se traduzem respectivamente pela manutenção do *status quo*, pela expansão ou pela busca por prestígio. A manutenção do *status quo* não significa impedir toda e qualquer mudança, mas sim a manutenção do equilíbrio de poder existente e a tolerância de mudanças que não o perturbem” (2011, p. 33). Contemporaneamente, Nogueira e Messari (2005) apontam o autor Mearsheimer como o defensor do Realismo. Segundo esses autores, “como uma influência indireta de Aron, Mearsheimer afirma que os Estados, em geral, e as grandes potências, em particular, usam o poder e a diplomacia para atingir seus objetivos” (2005, p. 49).

Nesse sentido, contemplando o autor supracitado, o Estado líder com o desejo de exercer seu papel único tem a incumbência de fazer o “*upload* das regras e instituições da ordem internacional” (IKENBERRY, 2011, p. 111), traduzindo-se, assim, em direitos especiais e autoridade e refletindo uma certa hierarquia de poder nessa ordem baseada em regras. Desse modo, independentemente de quaisquer diferenças nos direitos e obrigações, um Estado líder buscará maneiras de limitar a força de seus compromissos diante das regras e instituições internacionais.

Além disso, outra dificuldade encontrada na concessão das imunidades e privilégios relaciona-se com a existência de mais um regime – diferentemente das imunidades diplomáticas. Com efeito, tomando como exemplo os Estados Unidos e a ONU, observou-se que, pelo menos, quatro diplomas jurídicos preveem o assunto: *International Organizations Immunity Act*, Acordo de Sede, *Third Restatement* e o *Foreign Sovereign Immunities Act*.

Guido Soares (1984, p. 228) salienta que “o tema de imunidade de jurisdição e execução convidam a uma reflexão totalmente distinta”, ao considerar o agente estatal, as organizações internacionais e os atos do próprio ente soberano. Para o autor:

Os organismos internacionais são seres morais, compostos de funcionários de várias nacionalidades, fincados num território estatal por mera coincidência, a cujas autoridades locais, em princípio, não devem submissão, por prestarem um serviço público internacional, de relevância mundial. Inútil, portanto, buscar uma regra que possa reger de maneira uniforme, elegantemente colocada frente às teorias de jurisdição estatal (SOARES, 1984, p. 228-229).

Todavia, Guido Soares (1984) salienta também que há uma tendência de restrição das imunidades para que o Poder Judiciário local tenha um âmbito maior de atuação, podendo ser motivado por questões de soberania nacional. De qualquer sorte, conforme Leandro Moll (2010), caso a retirada dessas prerrogativas não prejudique o funcionamento da organização e o desempenho das funções oficiais, deve-se dar espaço à jurisdição estatal.

Por fim, apresenta-se a posição que Cançado Trindade defende (2003, p. 668): há um dever de proteção às OIs e seus funcionários, peritos e relatores para que possam exercer suas funções com independência em qualquer parte do mundo.

A Organização das Nações Unidas pode ser considerada uma alternativa ao exercício do poder ilegítimo dos Estados, além de ser um instrumento criado pelos entes soberanos para a construção de um mundo mais equilibrado, sendo uma síntese daquilo que a sociedade internacional conseguiu produzir no tempo de sua existência. Por outro lado, é justamente a ausência da consciência do respeito ao primado do Direito Internacional e aos princípios e

diretrizes da ONU no seio dessa sociedade que revela o despreparo de alguns países no mundo em aceitar uma organização com poderes maiores dos que aí estão (MENEZES, 2005).

Diante da atuação dos EUA, percebe-se que o país se dedica mais a questões internas, revelando uma relação existente entre o unilateralismo e sua tradição isolacionista. Além disso, os EUA buscam manter sua política externa mais livre possível, apresentando resistência a condicionamentos multilaterais (ALMEIDA, 2003). Tal comportamento estadunidense tem raízes históricas, conforme estudo de Pecequilo (2003).

Para a autora, a política externa dos EUA é caracterizada “por um acúmulo de tradições de comportamento internacional, nascidas no século XVIII, que são adaptadas e readequadas aos desafios concretos a serem enfrentados pelo país” (PECEQUILO, 2003, p.381). Essa afirmação resulta da análise histórica da autora, a qual mostra que na fase da independência dos EUA, o país utilizava a política externa para se consolidar internamente e ter liberdade de ação. Os EUA já demonstravam, portanto, um sentimento de unicidade, que contrapunha os ideais da Europa, bem como buscavam seus próprios interesses.

Em face disso, percebe-se a origem da criação da identidade norte-americana e, a partir daí, observa-se que os interesses do país não foram mudados diante do processo de interação das OIs no sistema internacional no estudo de caso do presente trabalho. Embora os EUA pratiquem medidas multilaterais, registra-se que, segundo a perspectiva realista que influencia o país, apesar dos constrangimentos do sistema internacional, os Estados devem considerar a liberdade de ação e fazer escolhas políticas que protejam os interesses nacionais (MEARSHEIMER, 1994).

No que respeita ao isolacionismo e ao unilateralismo, Cristina Pecequilo esclarece que o primeiro não significa que os Estados Unidos estejam deslocados no mundo, “mas que a atuação se dá como um país normal, ou seja, atua e sai”. O unilateralismo serve como margem de manobra e é um reflexo de sua autonomia, visto que os EUA agirão a partir do “comando dos seus interesses e das suas possibilidades” (PECEQUILO, 2003, p. 7).

No que tange à atuação dos Estados perante a ONU, Gelson Fonseca Junior (2003) elucida algumas questões. Para o diplomata, as organizações internacionais multilaterais contribuem para o ajuste entre a vontade particular e a coletiva, entre a força e a comunidade, o interesse e a regra. A construção de uma vontade multilateral seria a combinação entre o interesse e a regra, uma vez que confere legitimidade à ação individual e coletiva dos entes estatais.

Todavia, “a visão americana é peculiar, única, compartilhada por poucos” (FONSECA JUNIOR, 2003, p. 107). Sob a ótica do diplomata, “os Estados Unidos adotam atitudes diferenciadas em relação à cooperação internacional, ora mais abertas, ora mais fechadas, ora mais refratárias, ora francamente negativas” (FONSECA JUNIOR, 2007, p. 41).

Entretanto, ao contrário da abordagem realista, que vê os Estados como únicos atores relevantes, propõe-se que outros agentes do nível sistêmico podem ser proativos (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 76). Defende-se que “as OIs deveriam ter autoridade moral sobre os governos individuais, pois representam a coletividade contra os interesses egoístas” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 23).

As instituições internacionais exercem seu poder através do controle baseado em conhecimento, o qual constrói uma realidade social e produz uma ação na órbita internacional. Elas constituem tipos sociais, tarefas e regras que ajudam a criar o mundo em que se vive. Mais que isso, as OIs identificam e dão legitimidade aos meios que permitem atingir os fins coletivos, assim, estabelecem normas para uma situação social que limitam a ação de outros agentes (BARNETT; FINNEMORE, 2004).

Nesse cerne, as regras acerca das imunidades e privilégios das Organizações Internacionais criadas pela ONU são uma forma de execução de seu poder e autonomia, uma vez que criam uma nova realidade aos Estados-Membros – limitando suas ações – a fim de que possam realizar suas atividades, buscando cumprir suas missões de caráter coletivo. E, dessa forma, quando um Estado imprime sua visão em normativas internas, e as utilizam com primazia em face das normas internacionais especializadas⁵², restringem a autonomia das instituições internacionais.

Em vista do exposto, pode-se concluir que essa restrição se dá pelas seguintes razões: a) não legitimação da autoridade moral e racional-legal da Organização; b) controle sobre as ações das OIs por meio de normativas estatais internas; c) preferências limitadas e d) sujeição a interferências por parte dos governos no exercício de suas funções.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

⁵² A relação do Direito interno e do Internacional nos EUA é permeada pela teoria do monismo nacionalista que, segundo Portela (2014, p. 57), os Estados se vinculam às normativas com as quais consentem e nos termos estabelecidos pela ordem jurídica nacional. Ou seja, o ordenamento doméstico é hierarquicamente superior à ordem internacional, assim as normas internas prevalecem.

As imunidades e privilégios das organizações internacionais têm a função de garantir a atuação de tais entidades sem impedimentos, uma vez que não possuem território. Para tanto, a Organização das Nações Unidas produziu duas Convenções a respeito do tema: uma referente às prerrogativas da própria ONU e outra para suas agências especializadas, em 1946 e 1947, respectivamente. Entretanto, os Estados Unidos, como um dos países-sedes das Nações Unidas, não aderiram ao regime de imunidades e privilégios proposto pela Organização. Aliás, possuem diversos diplomas normativos que regulam a questão.

O objetivo central deste trabalho visava averiguar se o regime de imunidades e privilégios adotado pelos Estados Unidos restringe a autonomia das Nações Unidas. Por isso, a partir de agora, será realizada uma breve recapitulação dos assuntos estudados para que se possa responder a esse objetivo geral.

Interessada em estudar a relação entre os Estados e a efetividade do Direito Internacional por meio das Organizações Internacionais, a autora encontrou o tema de imunidades e privilégios internacionais e a atuação diferenciada dos Estados Unidos a respeito de tal matéria. Tendo isso em mente, prosseguiu-se para o estudo das organizações internacionais e das imunidades e privilégios dos sujeitos de Direito Internacional, dando destaque à ideia de autonomia das OIs.

Com a finalidade de entender essa relação, contextualizou-se o surgimento dos organismos internacionais, que se deu em virtude das novas necessidades da sociedade internacional, onde os Estados instituíram-nas, principalmente após o fim da Segunda Guerra Mundial. Assim, problematizou-se a discussão sobre se a base social das OIs e, conseqüentemente, do Direito Internacional, pressupõe um princípio de coordenação ou postula um certo grau de subordinação dos Estados às instituições criadas.

Tal debate vai longe e talvez nunca tenha fim, mas o que não se pode negar é o fato de que organizações internacionais contribuem para a criação de normas internacionais gerando certa previsibilidade e estabilidade no sistema internacional. Entretanto, como os Estados criam tais organismos, isto é, além de atuarem como entes estatais, são agentes e membros dessas instituições, torna-se difícil aferir o grau de autonomia que estas possuem, visto que a autonomia se traduz em independência política e institucional.

Embora a tarefa de medir o quão autônoma é a uma organização internacional seja complexa, algumas ações dos entes soberanos podem resguardar ou restringir a autonomia de tais organismos. Neste estudo, as imunidades e privilégios internacionais são considerados

ferramentas para que as OIs executem suas atividades com independência, sem se sujeitar a controles de qualquer governo, assegurando, assim, sua autonomia.

Posto isso, percebe-se que há uma necessidade funcional na concessão de tais prerrogativas às organizações internacionais, derivada, em algum sentido, das imunidades diplomáticas que deixam ser de pessoais e passam a ser funcionais. Todavia, aquela é referente ao organismo internacional e seu quadro pessoal (funcionários internacionais, relatores, peritos e representantes dos Estados-Membros), enquanto as imunidades diplomáticas são conferidas aos agentes diplomáticos quando estão em defesa do interesse nacional estatal.

Outra diferença das imunidades internacionais e diplomáticas relaciona-se à base jurídica. As últimas, até 1961 com a Convenção de Viena, eram reguladas por normas costumeiras, visto que são conferidas, de alguma forma, desde a Antiguidade, ao passo que as primeiras baseiam-se, essencialmente, no Direito convencional, ou seja, nas Convenções que versam sobre o tema; nos Acordos de Sede; e nas normas internas.

Desse modo, o estudo mostrou que as Convenções da ONU sobre suas imunidades e privilégios fundamentaram-se nos artigos 104 e 105 da Carta das Nações, os quais permitem a atuação dela como entidade distinta, independentemente de seus Estados-Membros, o que é necessário para o bom funcionamento da OI. As Convenções de Londres e de Nova Iorque são consideradas, então, escudos jurídicos contra interferências indevidas.

Os dispositivos preveem imunidade de jurisdição ao quadro pessoal da ONU e agências especializadas, a qual pode ser renunciada pelo Secretário-Geral quando houver desvio da necessidade funcional. Aqui, deve-se ressaltar que as imunidades e privilégios do SG e subsecretários estendem-se a seus cônjuges e filhos menores, como as imunidades diplomáticas.

Ademais, no regime proposto pela ONU, a Corte Internacional de Justiça tem importante função no que concerne aos conflitos na aplicação das Convenções. Há também a previsão de imunidade dos bens, além de privilégios relativos a questões monetárias e facilidade nas comunicações.

Depois de apresentar o que as Convenções da ONU propõem, analisou-se o regime de imunidades e privilégios adotado pelos Estados Unidos. Observou-se que tal país sancionou uma lei interna – *International Organizations Immunitie Act* – sobre a matéria em 1945, antes mesmo da concepção das Convenções da ONU. Atitude que pode ser vista como uma demonstração de hospitalidade para com as OIs, especialmente para com a ONU, visto que

isso se deu imediatamente após a instituição desta última, ou, ainda, como um comportamento de um Estado hegemônico, visando à modelagem das OIs de acordo com sua cosmovisão.

Isto pode ser comprovado quando se verifica que o IOIA confere à Presidência norte-americana o poder de retirar as imunidades e privilégios das organizações internacionais, e também que a prática desse país, mesmo após firmar o Acordo de Sede da ONU e dos EUA em 1947, adota preferencialmente a legislação doméstica à internacional, seja o IOIA, a Lei de Imigração ou a Lei antiterrorista, por exemplo. Ademais, está expresso no *Headquarters Agreement* que, caso haja conflito em sua aplicação, a CIJ terá participação na sua resolução, mas, posteriormente, será formado um tribunal que proferirá a decisão final.

Ante isso, infere-se que a autonomia das Nações Unidas sofre restrição diante de tal atuação dos Estados Unidos, uma vez que a Organização sofre interferências e se sujeita a um controle jurídico por parte de Washington.

Embora se perceba que os EUA aplicam regime jurídico semelhante às imunidades diplomáticas (mais abrangentes), o país atua de forma oscilante na concessão de tais prerrogativas às OIs, resultando em uma negação do regime próprio de imunidades internacionais que existe atualmente, o que por sua vez cria um paradoxo, haja vista que, por um lado, tal Estado foi um dos principais criadores da ONU, organização que tem fortalecido e enriquecido o Direito Internacional, e que, por outro, interfere em suas atividades autônomas.

Posto isso, a hipótese de que a maneira como os Estados Unidos conferem imunidades e privilégios às Nações Unidas restringe o funcionamento dessa organização é confirmada. Percebe-se que os EUA têm uma tradição na condução de sua política externa, e mesmo adotando algumas posturas de ordem multilateral, acabam sempre recorrendo ao unilateralismo a fim de terem liberdade de ação. Assim, ao agir desse modo, demonstram que seu interesse diverge da vontade multilateral, resultando na diminuição da esfera de atuação das instituições internacionais que, como burocracias, criam normativas para auxiliar toda comunidade internacional.

Por fim, conclui-se que a ONU não conseguiu alterar a definição de interesse e identidade dos Estados Unidos no que diz respeito ao reconhecimento de suas imunidades e privilégios, que por sua vez, implica a restrição da autonomia da Organização. O processo de interação social que construiu a ideia de que essas prerrogativas são necessárias para o bom funcionamento da OI, resultando em normas especializadas, pouco influenciou o comportamento dos EUA, visto que essa perspectiva influencia a política do país, embora

adotem em discurso antirrealista, e que os EUA enxergam as OIs como espaços não autônomos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBOTT, Kenneth; SNIDAL, Duncan. Why states act through formal international organizations. **Journal of Conflict Resolution**, v. 42, n. 1, p. 3-32, Feb. 1998.

AKEHURST, M. B. **The Law Governing Employment in International Organizations**. Cambridge: University Press, 1967. p. 327.

AMERASIGHE, Chitthanjan Felix. **Principles of the institutional Law of international organizations**. Second Revised Edition. Cambridge: University Press, 2005.

ALMEIDA, João Marques de. **A hegemonia americana e o multilateralismo**. Instituto Português de Relações Internacionais. Disponível em: <<http://www.ipri.pt/investigadores/artigo.php?idi=5&ida=30>>. Acesso em: 8 jun. 2015.

BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. **Rules for the world**. Ithaca, EUA: Cornell University Press, 2004.

BROWER, Charles H. International immunities: some dissent views on the role of municipal courts. **Virginia Journal of International Law**, v. 41, n. 1, 2000.

BROTÓNS, R. A.; CORTADO, R. M. R.; CALATAYUD, E. O.; DÍEZ-HOCHLEITNER, J.; DURBÁN, L. P. **Derecho Internacional**. Madrid: McGraw-Hill, 1997.

CARRILLO, Juan Antônio Salcedo. **El Derecho Internacional en un Mundo en Cambio: I Semana de Cuestiones Internacionales**. Zaragoza: Ed. Tecnos, 1984.

CRETELLA NETO, José. **Teoria geral das organizações internacionais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DAHL, Robert. **Dilemmas of pluralist democracy**. New Haven, CT: Yale University Press, 1982.

D'ASPROMONT, J. **Abuse of the Legal Personality of International Organizations and the Responsibility of Member States.** *International Organizations Law Review*, 2007.

_____. The multifaceted concept of autonomy of international organizations and institutional legal discourse (March 25, 2011). In: COLLINS, R; WHITE, N. D. (Eds.). **International Organizations and the Idea of Autonomy.** Routledge, 2011.

DÍEZ DE VELASCO, Manuel. **Las Organizaciones Internacionales.** 16. ed. Madrid: Tecnos, 2007.

DINH, Nguyen Quoc. Les Privilèges et Immunités des Organismes Internationaux d'après les Jurisprudences Nationales depuis 1945. In: **AFDI**, 1957.

DOLINGER, Jacob. A imunidade jurisdicional dos Estados. **Revista de Informação Legislativa**, ano 19, n. 76, out./dez. 1982.

EVANS, Tony; WILSON, Peter. Regime Theory and the English School of International Relations: A Comparison. **Millennium - Journal of International Studies**, vol. 21, n. 3, Winter 1992.

FONSECA JUNIOR, Gelson. Pensando o futuro do sistema internacional. **Revista USP**, São Paulo, n.74, p. 36-51, jun./ago. 2007. Disponível em: <<http://www.usp.br/revistausp/74/03-gelson.pdf>>. Acesso em: 8 jun. 2015.

GAMA, Carlos Frederico Pereira da Silva. **Mudanças institucionais nas atividades relativas às Operações de Manutenção de Paz do "sistema ONU" do pós-Guerra Fria: Adaptação versus Aprendizado.** Rio de Janeiro, RJ: PUC-Rio, 2005.

GARCIA, Eugênio Vargas. Aspectos da Vertente Internacional do pensamento político de Rui Barbosa. **Textos de História**, v. 4, n. 1, 1996. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/textos/article/viewFile/5795/4802>>. Acesso em: 1º abr. 2015.

HAFTEL, Yoram Z.; THOMPSON, Alexander. The Independence of International Organizations: Concept and applications. **Journal of Conflict Resolution**, v. 50, n. 2, April 2006.

HAAS, Ernst B. **When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations.** Berkeley: Univ. Calif. Pres., 1990.

HAWKINS, Darren; LAKE, David; NIELSON, Daniel; TIERNEY, Michael. **Delegation and agency in international organizations**. Cambridge: University Press, 2006.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andréa Ribeiro. **Organizações Internacionais: história e práticas**. 1. ed. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2004.

IKENBERRY, G. John, **Liberal leviathan: the origins, crisis, and transformation of the American World Order**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2011.

JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. Breve descrição histórica do sistema de Estados. **Introdução às Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.

JENKS, Wilfred Clarence. The Rationale of International Immunities. **International Immunities**. Londres: Stevens, 1961.

KEOHANE, Robert; MORAVCSIK, Andrew; SLAUGHTER, Anne-Marie. Legalized dispute resolution: Interstate and transnational. **International Organization**, 2000.

KLABBERS, Jan. **An Introduction to International Institutional Law**. 2nd edition, 2009.

KOREMENOS, Barbara; LIPSON, Charles; SNIDAL, Duncan. The rational design of international institutions. **International Organization**, 2001.

KRASNER, Stephen D. **International Regimes**. Ithaca, EUA: Cornell University Impress, 1983.

KUNZ, Josef L. Privileges and Immunities of International Organizations. **The American Journal of International Law**, vol. 41, n. 4, pp. 828-862, Oct. 1947. Published by: American Society of International Law. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2193092>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

LIPSON, Charles. Is the Future of Collective Security Like Past? In: DOWNS, George W. (Ed.). **Collective Security beyond Cold War**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.

MAGALHÃES, Vítor Deibler. **Organizações Internacionais e o Princípio da Autonomia: Um estudo de caso da influência brasileira na construção do Mercosul**. Florianópolis-SC: UFSC, 2014.

MAJONE, Giandomenico. Two logics of delegation: Agency and fiduciary relations in EU governance. **European Union Politics**, 2001.

MATIAS, Eduardo Felipe P. **A Humanidade e Suas Fronteiras**: continuidade e transformação na política externa brasileira nos anos 90. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1969. (Biblioteca Jurídica Freitas Bastos).

MENEZES, Wagner. A Contribuição da ONU para a formatação do Direito Internacional Contemporâneo. In: MERCADANTE, Araminta de Azevedo; MAGALHÃES, José Carlos de. (Org.). **Reflexões sobre os anos da ONU**. Ijuí: UNIJUÍ, 2005.

MEARSHEIMER, John J. The False Promise of International Institutions. **International Security**, vol. 19, n. 3, p. 5-49, Winter 1994/1995.

MICHAELS, David B. **International Privileges and Immunities**: A Case for a Universal Statute. Martinus Nihhof, 1971.

MOLL, Leandro de Oliveira. **Imunidades internacionais**: tribunais nacionais ante a realidade das organizações internacionais. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2010.

MONTGOMERY, Neil. As Organizações Internacionais como Sujeitos de Direito Internacional. In: MERCADANTE, Araminta de Azevedo et al. (Org.). **Blocos Econômicos e Integração da América Latina, África, e Ásia**. Curitiba: Juruá, 2008.

MORAVCSIK, Andre. **Why the European Community strengthens the state**: Domestic politics and international institutions. Center for European Studies Working Paper Series 52, Center for European Studies, Cambridge, MA, 1994.

_____. **The choice for Europe**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.

NIELSON, Daniel; TIERNEY, Michael. Delegation to international organizations: Agency theory and World Bank environmental reform. **International Organization**, n. 5, 2003.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das relações internacionais**: correntes e debates. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre Imunidades e Privilégios das Nações Unidas**, 13 fevereiro 1946. Disponível em: <http://www.undp.org.br/intranet/asp/agreements/Convencao_Privilegios_Imunidades.htm>. Acesso em: 30 jan. 2015.

_____. **Convenção sobre Imunidades e Privilégios das Agências Especializadas das Nações Unidas**, 21 novembro 1947. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D52288.htm> Acesso em: 30 jan. 2015.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Política Externa dos Estados Unidos: Continuidade ou Mudança?** Centro Brasileiro de Relações Internacionais. 2003. Disponível em: <<http://www.cebri.org/midia/documentos/apoliticaexternadoseua.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2015.

POLLACK, Mark. **The engines of European Integration: Delegation, Agency and Agenda-setting in the EU**, 2003.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado - Incluindo Direitos Humanos e Comunitário**. 6. ed. rev. amp. e atual. Salvador: Ed. JusPODIVM, 2014.

RANGEL, Vicente Marotta. Tendências e Perspectivas do Direito Brasileiro Vigente: DI Público. **Revista OAB-DF**, Brasília, n. 6, 1977.

REINISCH, August. **Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados**. United Nations, 2009. Disponível em: <http://legal.un.org/avl/pdf/ha/cpiun-cpisa/cpiun-cpisa_s.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2015.

REUTER, Paul. **Principes de droit international public**. 103 Recueil des Cours del' Académie de Droit International, 1961.

SEITENFUS, Ricardo Antonio Silva. **Manual das organizações internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

SERENI, Angelo Piero. **The Italian concept of international law**, 1943.

SILVA, Geraldo Eulalio do Nascimento; ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de direito internacional público**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

SILVA, Karine de Souza; COSTA, Rogério Santos. **Organizações internacionais de integração regional**: União Europeia, Mercosul e Unasul. Florianópolis: Ed. da UFSC: Fundação Boiteux, 2013.

SCHERMES, Henry G.; BLOKKER, Niels M. **International Institutional Law**: Unity through Diversity. 4.ed. Boston/Nova Iorque: Nijhoff Publisshers, 2003. p. 32.

SEYERSTED, F. **Objective International Personality of Intergovernmental Organizations**. Copenhagen, 1963.

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

_____. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Atlas, 2002.

STARKE, J. G. **Introduction to International Law**. 7. ed. London: Butterworths, 1972.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direito das Organizações Internacionais**. 3. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

TUNKIN, G. I. **The Legal Nature of United Nations**. 119 Recueil des Cours del ' Académie de Droit International, 1966.

VAUBEL, Roland. **Bureaucracy at the IMF and the World Bank**: A comparison of the evidence. The World Economy, 1996.

WEISSBERG, G. **The International Status of the United Nations**. London/NY: Stevens/Oceana, 1961.

WELLENS, K. **Remedies against International Organizations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

