



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO**

**DOS ATOS JURÍDICOS UNILATERAIS DOS ESTADOS
COMO FONTE DE DIREITO INTERNACIONAL**

Najara Sena de Carvalho

Fortaleza
Dezembro - 2006

NAJARA SENA DE CARVALHO

**DOS ATOS JURÍDICOS UNILATERAIS DOS ESTADOS
COMO FONTE DE DIREITO INTERNACIONAL**

Monografia de conclusão de Curso, apresentada como exigência parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Fernando Basto Ferraz.

**Fortaleza – Ceará
2006**

348.1
C298a

CARVALHO, Najara Sena de.

Dos atos Jurídicos unilaterais dos Estados como fonte de direito internacional/ Najara de Sena Carvalho. – Fortaleza: UFC, 2006. 48 p.

1. Direito Internacional Público 2. Atos Jurídicos
Unilaterais I. Título

NAJARA SENA DE CARVALHO

DOS ATOS JURÍDICOS UNILATERAIS DOS ESTADOS COMO FONTE DE
DIREITO INTERNACIONAL

Monografia submetida a apreciação, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de bacharel em Direito, concedido pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

Monografia apresentada por:

Najara Sena de Carvalho

Aprovada em 19 de dezembro de 2006.

BANCA EXAMINADORA:

Professor Fernando Basto Ferraz
Profº. Orientador
(Universidade Federal do Ceará)

Professor Francisco Emílio Campelo Freitas
1º Examinador
(Universidade Federal do Ceará)

Cláudio Chaves Arruda
2º Examinador
(Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Ceará)

DEDICATÓRIA

À minha mãe, Veralucia, que tantas vezes acordou-me de madrugada para que eu pudesse redigir este trabalho.

Ao meu pai, Monteiro, que, mesmo distante, sempre tem me orientado em busca dos meus sonhos.

Ao Alexandre, por tantas vezes ter compreendido minhas ausências e ainda assim estar comigo no mesmo grão de areia.

Aos meus amigos da SONU – Simulação da Organização das Nações Unidas, pelo companheirismo nos momentos críticos do projeto, sem o qual nunca teria conseguido vivenciar os momentos mais felizes da minha vida acadêmica.

A Deus, por ter me permitido cursar a Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará.

AGRADECIMENTOS

À Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, por ter me proporcionado a oportunidade de reafirmar antigos sonhos.

Ao CAJU - Centro de Assessoria Jurídica Universitária, por desempenhar com tanta dedicação e competência o árduo trabalho de lutar pela efetivação dos Direitos Humanos em uma sociedade ainda conservadora de privilégios e preconceitos.

À Faculdade Católica Stella Maris, que foi a pioneira em trazer o estudo das Relações Internacionais para o nosso estado.

Ao Professor Fernando Ferraz, por ter sempre me assistido quando o procurei buscando orientação.

Ao Professor Flávio Moreira Gonçalves, por seu auxílio a todos os seus alunos da disciplina de Monografia Jurídica.

O que está bem, e de conformidade com a ordem, está assim pela natureza das coisas, independentemente de qualquer convenção humana.

Jean-Jacques Rousseau

RESUMO

Os atos unilaterais são práticas correntes na vida política dos Estados, especialmente com o início do fenômeno da globalização, em que respostas rápidas se fazem necessárias. Têm a finalidade de criar obrigações jurídicas para aquele Estado que os formulou, quando há ausência de normas convencionais e consuetudinárias sobre o fato que os gerou. São considerados pela mais moderna doutrina e pela jurisprudência internacional como fontes formais de direito não enumeradas no artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, desde que não violem princípios de *jus cogens*, o que acarretaria responsabilidade internacional. Devido à infinidade de formas pelas quais podem ser formulados, esforços de diversos organismos internacionais estão sendo concentrados na tentativa de regulamentá-los, a fim de proporcionar maior segurança jurídica nas relações internacionais. Desde 1996, a Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas vem produzindo relatórios que analisam diversos aspectos desses atos jurídicos, tais como as condições de validade, o fundamento, as causas de nulidade e a forma de interpretação, o que culminará na formulação de princípios reitores dos atos unilaterais em sentido estrito. Assim, debate-se sobre quem pode formulá-los, quais relações jurídicas poderão ser formadas e sob que condições são válidos para que os atos unilaterais possam ser compreendidos entre fontes de direito internacional.

Palavras-chave: Direito Internacional. Atos unilaterais. Obrigações Jurídicas. Fontes formais.

ABSTRACT

Unilateral acts are current usages in the political life of States, especially with the beginning of the phenomenon of globalization, when quick answers are necessary. They have the intent to create juridical obligations to the State which have conceived them, when there is the absence of conventional and consuetudinary rules on the fact that have generated them. They are considered by the most modern doctrine and international jurisprudence as formal sources of law not enumerated in the article 38 of the International Court of Justice Statute, since they do not violate principles of *jus cogens*, what would cause international responsibility. Due to the numerous forms that they can be formulated, efforts from several international organisms are being made to try to regulate them in order to provide juridical security in international relations. Since 1996, United Nations International Law Commission have been producing reports which analyze numerous aspects of these juridical acts, such as validity conditions, basis for the binding nature, causes of nullity and interpretation, what will culminate in the formulation of their guiding principles. So it is discussed who can formulate them, which juridical relations can be created and under what conditions they are valid to be considered as sources of international law.

Key words: International law. Unilateral acts. Juridical obligations. Formal sources.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 DELIMITAÇÃO DA MATÉRIA.....	12
3 ÓRGÃOS ESTREITAMENTE RELACIONADOS AO ESTUDO DOS ATOS JURÍDICOS UNILATERAIS DOS ESTADOS.....	15
3.1 A Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas (CDI).....	15
3.2 A Corte Internacional de Justiça.....	16
4 DOS ATOS JURÍDICOS UNILATERAIS DOS ESTADOS COMO FONTE DE DIREITO INTERNACIONAL.....	18
4.1 Fundamento.....	21
4.2 Condições de validade e de eficácia.....	23
4.3 Causas de Nulidade.....	24
4.3.1 Nulidade de um ato unilateral por incompetência do representante.....	25
4.3.2 Causas de nulidade que guardam relação com a emissão de consentimento	27
4.3.2.1 Do erro.....	27
4.3.2.2 Do dolo.....	28
4.3.2.3 Da corrupção do representante.....	29
4.3.2.4 Da coação sobre o representante do Estado.....	30
4.3.2.5 Da coação sobre um Estado por ameaça ao uso da força.....	31
4.3.3 A nulidade do ato unilateral por ser contrário a uma norma de jus cogens.....	33
4.4 Término dos atos unilaterais.....	34
4.5 Interpretação dos atos unilaterais.....	36
5 PRINCIPAIS CLASSIFICAÇÕES DOUTRINÁRIAS.....	38
6 PRINCIPAIS ATOS JURÍDICOS UNILATERAIS DOS ESTADOS RECONHECIDOS PELA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA E PELA DOUTRINA.....	40
6.1 Notificação.....	40
6.2 Promessa.....	40
6.3 Protesto.....	41
6.4 Reconhecimento.....	41
6.5 Renúncia.....	43
6.6 Silêncio.....	43
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	45
8 REFERÊNCIAS.....	47

1 INTRODUÇÃO

Além dos atos convencionais, a prática e a jurisprudência internacionais reconhecem a existência e a contribuição de outras categorias de instrumentos jurídicos para a formação do direito internacional, por se distinguirem dos tratados por seu caráter unilateral e por sua autonomia em relação ao direito dos tratados, tais como os atos unilaterais.

O tema “Atos Unilaterais dos Estados” vem sendo, nos últimos tempos, objeto de debate no âmbito das organizações internacionais, especialmente na Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas. Esta, inclusive, ocupa-se desde 1997 da codificação e do desenvolvimento progressivo de tal matéria, tendo nomeado um relator especial, o Dr. Victor Rodríguez Cedeño, a fim de elaborar informes anuais, recomendações à Assembléia Geral das Nações Unidas, dentre outras funções.

A importância do estudo sobre os atos unilaterais dos Estados reside, com efeito, na necessidade que possuem os Estados de estarem em condições de apreciar com razoável certeza se - e em que medida - os comportamentos que se observam unilateralmente os obrigam no plano internacional. A prática dos Estados em relação aos atos jurídicos unilaterais é manifestada de inúmeras formas e em diferentes circunstâncias, o que tem sido objeto de análise em muitos pareceres jurídicos e em julgamentos nos tribunais internacionais.

A significância de tais atos é constantemente crescente, como resultado de rápidas mudanças políticas, econômicas e tecnológicas que o mundo vem apresentando desde o início da década de 90 com a queda da ex-URSS, quando houve a intensificação das relações de interdependência entre os sujeitos de direito internacional, através do fenômeno da globalização.

Não parece haver dúvidas quanto à pertinência do estudo dos atos jurídicos unilaterais para o Direito Internacional, pois eles constituem o meio mais direto à disposição dos Estados para expressarem sua vontade, bem como de praticarem a diplomacia quotidianamente. No interesse da segurança jurídica e com o fito de trazer certeza, previsibilidade e estabilidade às relações internacionais e de fortalecer as regras de direito, estudos no campo das fontes formais não mencionadas pelo artigo 38 da Corte Internacional de Justiça, tais como os atos unilaterais, devem ser realizados para trazer maior clareza sobre o funcionamento desse tipo de ato e quais suas conseqüências legais.

2 DELIMITAÇÃO DA MATÉRIA

O ordenamento jurídico internacional é bastante descentralizado, já que coexistem em regime de coordenação entidades politicamente organizadas, como os Estados, as organizações internacionais, dentre outros atores internacionais. Assim, não é de se surpreender que haja inúmeros atos praticados por esses sujeitos, com formas e efeitos diversos.

Uma questão bastante importante a ser discutida é a distinção entre o ato unilateral jurídico e o ato unilateral do Estado que não tem a intenção de estabelecer ou confirmar uma relação jurídica, mas possui natureza política. Logo de início, a Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas, em seu 58º período de sessões, assinalou que os atos unilaterais jurídicos estão submetidos ao Direito Internacional, criando, modificando, extinguindo ou reconhecendo obrigações, direitos ou situações legais. Os atos de caráter político, por sua vez, comprometem-no apenas neste contexto, gerando apenas conseqüências dessa natureza pelo seu não-cumprimento.

A comissão acima referida arrolou alguns atos que exemplificam os atos políticos e que, portanto, não são submetidos ao Direito Internacional. Entre eles estão as declarações unilaterais dos Estados possuidores de armas nucleares, denominadas “*declarações de garantia negativa de segurança*”¹, formuladas em diversos níveis e em distintos órgãos e contextos internacionais. A maioria de seus membros considerou que se tratava de declarações de natureza política que, em razão disso, não vinculavam juridicamente o Estado declarante. Do exame dos textos dessas declarações e das circunstâncias ou contexto nas quais foram formuladas, deduziu-se que não houve intenção, por parte dos Estados declarantes,

¹ Cf. A/CN.4/569/Add.1

de assumir obrigações jurídicas relacionadas com tais garantias negativas de segurança. Tratavam-se, assim, de declarações unilaterais políticas que não estão submetidas ao Direito Internacional.

As declarações de guerra são atos unilaterais que obviamente interessam ao mundo jurídico, criando direitos aos civis e obrigações ao Estado que o proferiu. Entretanto, não podem ser contemplados no rol das fontes de Direito Internacional, posto que são atos unilaterais que contrariam o *jus cogens*, cabendo ao Estado que declarou guerra ser responsabilizado pela sociedade internacional.

Da mesma maneira, serão excluídas as declarações de aceitação da jurisdição da Corte Internacional de Justiça, já que, ainda que sejam também declarações unilaterais do ponto de vista formal, também estão submetidas ao regime de Viena sobre o Direito dos Tratados, consoante a doutrina e a jurisprudência internacionais. Elas são declarações facultativas *sui generis*, às quais devem ser aplicadas de maneira mais flexível algumas regras, como as relativas à interpretação.

Conforme já foi dito acima, é certo que alguns atos unilaterais se realizam tomando por base e referência de limites o Direito Internacional, constituindo, aliás, um preceito do “dever ser”. Entretanto, há outros que decorrem do pleno exercício da liberdade que os Estados possuem para atuarem no plano internacional, ainda que evitados de iniquidade e ilicitude. E é exatamente daqueles primeiros que se ocupará o presente trabalho, posto que os segundos são matéria a ser tratada no âmbito da responsabilidade internacional.

Da mesma forma, também não serão contemplados neste trabalho os atos jurídicos unilaterais vinculados a uma relação convencional e submetidos, em consequência, ao regime de Viena sobre o Direito dos Tratados, tais como a ratificação, a formulação, as reservas e a denúncia. Trata-se de atos formalmente

unilaterais, mas que se inserem em uma relação convencional, subordinando-se ao assentimento dos demais Estados – e o ato unilateral em sentido estrito não depende do assentimento de nenhum sujeito de direito internacional.

Quando tais atos unilaterais convencionais são formulados, a competência do Estado para realizá-los é muitas vezes conferida pelo acordo do qual é parte. Assim acontece na adesão ao tratado, na denúncia ou no recesso regulamentados, e nas reservas ao mesmo. Afinal, o importante, como bem frisa Luis Ivani de Amorim Araújo², é que “o Estado fica vinculado por seus próprios pronunciamentos, isto é, o conteúdo de um ato unilateral é oponível ao mesmo”.

Assim, serão estudados apenas os atos unilaterais em sentido estrito, isto é, aqueles formulados por um Estado produzindo intencionalmente determinados efeitos jurídicos em virtude do Direito Internacional. Vale precisar também que, devido à sua atipicidade, a forma não é determinante, tratando-se de um ato cujo processo de elaboração difere da forma de elaboração do tratado no qual participam dois ou mais Estados e que tem por fim assumir determinadas obrigações ou confirmar certos direitos a outros Estados.

² Cf. *Curso de direito internacional público*. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 30.

3 ÓRGÃOS ESTREITAMENTE RELACIONADOS AO ESTUDO DOS ATOS JURÍDICOS UNILATERAIS DOS ESTADOS

Por serem mencionadas diversas vezes neste trabalho a Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas e a Corte Internacional de Justiça, convém falar brevemente sobre cada uma delas, ressaltando sua relevância para o referido estudo.

3.1 A Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas (CDI)

Esta comissão foi criada em 1947 e é vinculada à Assembléia Geral das Nações Unidas. Seu objetivo é codificar o Direito Internacional Público (DIP), contribuindo para o progresso do seu desenvolvimento e, em consequência, para a cooperação internacional, através da realização de estudos e da elaboração de recomendações aos Estados e organismos internacionais.

Visando a viabilizar esse desígnio, o artigo 23 do Estatuto da CDI estabelece que esta poderá preparar projetos de convenção sobre matéria ainda não regulamentada pelo DIP, bem como adotar resoluções para a sistematização de regras de DIP em campos nos quais haja larga prática pelos Estados, precedentes judiciais e opiniões doutrinárias.

Como exemplo dessa forma de atuação, a CDI participou ativamente da elaboração do projeto do estatuto do Tribunal Penal Internacional, em 1994, e do Código de Crimes contra a Paz e a segurança da Humanidade, em 1996³.

³ LASMAR, Jorge Mascarenhas; CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. *A Organização das Nações Unidas*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 48.

De acordo com o artigo 2º do seu estatuto, é composta por 34 especialistas de reconhecida competência em Direito Internacional, eleitos pela Assembléia Geral de uma lista de candidatos nomeados pelos governos dos Estados membros das Nações Unidas. Para que todas as culturas jurídicas não sejam olvidadas na codificação do DI – o que contrariaria as próprias idéias de progresso e desenvolvimento - os especialistas deverão ter nacionalidades distintas entre si.

No caso dos atos unilaterais dos Estados, em seu 48º período de sessões em 1996, um grupo de trabalho da CDI percebeu a relação existente entre esse tópico e um mais abrangente referente à “Fontes de Direito Internacional”.

A partir da escolha do tema “Atos unilaterais dos Estados”, foi nomeado um relator especial, o Sr. Rodríguez Cedeño, que tem como atribuições organizar as idéias discutidas nos debates realizados em sessões anuais e elaborar um relatório final, que já está em vias de ser submetido à apreciação da Assembléia Geral das Nações Unidas.

A última sessão ocorreu em Genebra, de 1º de maio a 9 de junho e de 3 de julho a 11 de agosto de 2006, sendo esta a 58ª sessão da CDI.

3.2 A Corte Internacional de Justiça (CIJ)

É a sucessora da extinta Corte Permanente de Justiça Internacional, criada pelo Pacto da Liga das Nações em 1922. Com sede em Haia, é o principal órgão judiciário das Nações Unidas. A CIJ apenas pode solucionar conflitos envolvendo Estados, e sua decisão é sempre vinculante.

Seus quinze juízes são eleitos pela Assembléia Geral e pelo Conselho de Segurança, em escrutínios separados, e escolhidos em função de sua competência

e reputação ilibada, não pela sua nacionalidade. Assim como na CDI, não pode haver dois juízes nacionais de um mesmo país, o que possibilita a todos os sistemas legais do planeta terem representatividade, conferindo-lhe maior legitimidade.

Todos os Estados membros da ONU são, *ipso facto*, parte do seu Estatuto, podendo recorrer à Corte sobre qualquer caso. Os Estados não-membros das Nações Unidas poderão fazê-lo sob certas condições estipuladas pelo Conselho de Segurança, que tem o poder de encaminhar àquele órgão qualquer controvérsia jurídica.

Neste último caso, entretanto, as partes em conflito devem reconhecer, por consenso, a jurisdição da Corte. Dois Estados não-membros podem comprometer-se a aceitá-la em determinados casos, seja através de tratados ou convenções que estipulem o recurso a esse órgão jurídico, seja através de uma declaração especial neste sentido.

Sua importância para o tema “Atos Jurídicos Unilaterais dos Estados” reside no fato de a Corte ter se deparado diversas vezes com casos envolvendo promessas, silêncio, declarações, dentre outros atos unilaterais que acabam por criar obrigações jurídicas aos Estados formuladores, conforme veremos adiante.

4 DOS ATOS JURÍDICOS UNILATERAIS DOS ESTADOS COMO FONTE DE DIREITO INTERNACIONAL

O estudo das fontes de direito internacional, devido à complexidade cada vez maior das relações internacionais contemporâneas, nas quais a interdependência entre os atores internacionais e a necessidade de segurança jurídica se tornam imperativas, requer um tratamento mais adequado a esse processo de constante transformação da realidade. O fenômeno atual, portanto, é o da descentralização do direito das gentes, havendo a necessidade de uma reavaliação das fontes do Direito Internacional.

Preliminarmente, convém dar uma rápida explicação sobre fontes.

Fonte é o meio pelo qual o direito se manifesta. Para Norberto Bobbio, “são fontes de direito aqueles fatos ou aqueles atos aos quais um determinado ordenamento jurídico atribui a idoneidade ou a capacidade de produzir uma norma jurídica⁴”.

A doutrina clássica costuma dividir as fontes de direito em fontes materiais e formais.

As fontes materiais seriam aquelas fontes metajurídicas, das quais derivam as formais. São os elementos históricos, sociais, políticos, religiosos e econômicos presentes no contexto no qual a norma jurídica foi criada. Não pertencem, portanto, ao universo da Ciência do Direito, propriamente, mas à Política do Direito.

Já as fontes formais são os meios pelos quais o direito se manifesta e as suas normas são criadas. Assim, em Direito Internacional, elas equivaleriam às normas convencionais, ao costume, aos princípios gerais do direito, dentre outros.

⁴ Cf. *O Positivismo Jurídico: lições de filosofia do direito*. São Paulo: Ícone, 1995, p. 161.

Vejamos a metáfora utilizada por Celso D. de Albuquerque Mello⁵ para melhor clarificar a distinção:

(...) se seguirmos um curso de água, encontraremos sua nascente, que é a sua fonte, isto é, o local onde surge a água. Esta é a fonte formal. Todavia, existem diversos outros fatores (ex.: composição do solo, pluviosidade, etc.) que fizeram com que a água surgisse naquela região. Esses elementos que provocam o aparecimento das fontes formais são denominados de fontes materiais.

A maioria dos jusinternacionalistas, entretanto, não se mostrou disposta a estudar com maior profundidade essa linha de reflexão, e, como bem assinala Cançado Trindade⁶, “tornou-se comum, - mais cômodo, - ao longo dos anos, nos numerosos livros e cursos dedicados à matéria, tomar reiteradamente como ponto de partida para o estudo da mesma o disposto no artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça” (ECIJ).

Contudo, o rol das fontes enumeradas nesse documento legal não deve ser interpretado de forma taxativa. O estudo do Direito Internacional não mais deve se limitar apenas àquelas fontes formais, pois a conjuntura internacional vive mudanças também nas formas de manifestação de atos jurídicos, cabendo ao jurista ser célere e eficiente em sua análise, adotando o posicionamento da mais moderna doutrina de que o rol do artigo 38 do ECIJ é meramente exemplificativo.

Assim, transcreve-se este artigo, a fim de introduzir o estudo dos atos unilaterais dos Estados como fonte de Direito Internacional:

Artigo 38

1.

A Corte, cuja função seja decidir conforme o direito internacional as controvérsias que sejam submetidas, deverá aplicar;

2.

as convenções internacionais, sejam gerais ou particulares, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes;

3.

o costume internacional como prova de uma prática geralmente aceita como direito;

4.

os princípios gerais do direito reconhecidos pelas nações civilizadas;

⁵ *Curso de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 203.

⁶ Cf. *A humanização do direito internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 31.

5.
as decisões judiciais e as doutrinas dos publicitários de maior competência das diversas nações, como meio auxiliar para a determinação das regras de direito, sem prejuízo do disposto no Artigo 59.

6.
A presente disposição não restringe a faculdade da Corte para decidir um litígio ex aequo et bono, se convier às partes.

Embora o art. 38 não tenha feito qualquer menção, a existência de atos pelos quais um Estado, agindo sozinho, exprime a sua vontade e que produzem efeitos em Direito Internacional é indiscutível. Para Eric Suy (1962, apud CANÇADO TRINDADE, 2006, p. 65), seria demasiado rigoroso e formalístico propugnar que apenas os tratados e demais fontes formais previstas no artigo 38 do Estatuto da CIJ gerassem compromissos obrigatórios para os Estados. O mesmo, sem dúvida, ocorre com os atos unilaterais, ainda porque eles não deixam de favorecer, a seu modo, a segurança e a harmonia nas relações internacionais.

Assim, para o mesmo autor, “o ato unilateral corresponde a uma manifestação de vontade de um sujeito do Direito Internacional à qual este último vincula determinadas conseqüências; o ato emana de um só sujeito, não devendo depender, quanto à sua eficácia, de outro ato jurídico”. No caso dos atos ora estudados, os efeitos jurídicos acarretados ao Estado formulador são sempre obrigações.

Embora pareça óbvio, é importante salientar que todos os Estados são capazes de formular atos unilaterais, independentemente de seu regime político, de sua forma de governo, ou se são signatários ou não do Estatuto da CIJ.

Também não se faz salutar a aceitação do compromisso unilateral pelos outros sujeitos de direito, mas a simples recepção da informação já é suficiente para criar obrigações jurídicas. Partindo desse ponto, chegamos à conclusão que a CIJ chegou no caso dos *Testes Nucleares* entre Austrália e França: o ato jurídico unilateral deverá ser publico.

4.1 Fundamento

Um ato unilateral geralmente é manifestado quando há ausência de uma norma jurídica que regulamenta determinada situação que o ensejou. Portanto, dada essa lacuna, os Estados se vêem na necessidade de regulamentá-la unilateralmente – embora, observe-se, sempre respeitando os princípios gerais de direito internacional.

O fundamento dos atos unilaterais, isto é, de onde eles tiram sua obrigatoriedade, parece realmente vir do costume, consoante a mais moderna doutrina e julgamentos de cortes internacionais.

Em verdade, as relações entre o costume e os atos unilaterais são muito numerosas. Estes podem fornecer precedentes constitutivos de regras consuetudinárias; entretanto, são também as conseqüências de regras costumeiras habilitando os Estados a exercer certas atividades e a legitimar determinadas situações de fato.

É em virtude do costume, ele próprio derivado do princípio de soberania do Estado, que este pode – de maneira unilateral – regulamentar, por exemplo, a outorga da nacionalidade ou determinar a largura do seu mar territorial e delimitá-la. Na condição de respeitar os limites fixados pelas regras costumeiras pertinentes, a decisão do Estado é oponível aos outros sujeitos de direito.

Se lembrarmos o assinalado pela Corte Internacional de Justiça em seus pronunciamentos em 1974, a boa-fé, considerada pela própria Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969⁷ como princípio intrínseco ao costume e aos tratados internacionais, também deve ser aqui observada, dado que

⁷ Cf. o preâmbulo: “Constatando que os princípios do livre consentimento e da boa fé e a regra *pacta sunt servanda* são universalmente reconhecidos (...)”

*one of the basic principles governing the creation and performance of legal obligations, whatever their source, is the principle of good faith. Trust and confidence are inherent in international co-operation, in particular in an age when this co-operation in many fields is becoming increasingly essential. Just as the very rule of pacta sunt servanda in the law of treaties is based on good faith, so also is the binding character of an international obligation assumed by unilateral declaration. Thus interested States may take cognizance of unilateral declarations and place confidence in them, and are entitled to require that the obligation thus created be respected*⁸.

O princípio da boa-fé consiste na necessidade de garantir o cumprimento dos compromissos assumidos unilateralmente. Corresponde a uma obrigação moral de respeitar a palavra dada, ou à exigência social de assegurar a estabilidade das relações internacionais. Citando J. Charpentier, a CDI acrescentou: “no que diz respeito à exigência fundamental de estabilidade das relações internacionais, o compromisso unilateral oferece garantias de solidez comparáveis às do compromisso convencional”.

Dentro de uma perspectiva realista, a intenção do Estado que formula o ato unilateral também constitui um elemento a ser levado em conta ao determinar o fundamento do caráter obrigatório dos atos unilaterais. Trata-se da doutrina do *stoppel by representation* ou da *preclusão*, que defende o surgimento de uma obrigação jurídica para o Estado que assume publica e unilateralmente um compromisso, mesmo quando não efetuado no contexto das negociações internacionais. Deverá, assim, cumpri-lo de boa-fé, em respeito ao princípio do *pacta sunt servanda*.

Esse posicionamento tem sido corroborado jurisprudencialmente pela CIJ, no caso República Democrática do Congo vs Ruanda, em 03 de fevereiro de 2006,

⁸ Em vernáculo (tradução livre): “Um dos princípios básicos que presidem a criação e a execução das obrigações jurídicas, qualquer que seja sua fonte, é o da boa-fé. A confiança recíproca é uma condição inerente à cooperação internacional, sobretudo em uma época em que esta, sob muitos aspectos, é cada vez mais indispensável. Da mesma forma que a regra *pacta sunt servanda* do Direito dos Tratados é fundamentada na boa-fé, o caráter obrigatório de um compromisso internacional assumido por uma declaração internacional repousa sobre a boa-fé. Os Estados interessados podem então tomar conhecimento de declarações unilaterais e confiar nelas; eles estão obrigados a exigir que a obrigação assim criada seja respeitada”. CIJ, *Caso Austrália x França (Nuclear Tests Case)*. Sentença de 20 de dezembro de 1974, p. 16, § 46.

quando reafirmou a necessidade de verificar o conteúdo real e as circunstâncias em que o ato se realizou. Afinal, não importa o nome dado ao ato unilateral, seja declaração, renúncia, promessa, etc, mas, sim, os efeitos jurídicos que o autor intenta produzir, cabendo ao jurista fazer uma análise minuciosa de cada caso concreto. Independentemente de sua qualificação, o importante é determinar se o Estado tinha, no momento de formular o ato, a intenção de comprometer-se juridicamente em relação aos destinatários.

Em via inversa, os atos unilaterais também criam costumes, que, por sua vez, tendem a ser codificados. No Direito do Mar, por exemplo, as noções de zona contígua e de mar territorial presentes na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982 formaram-se mais por meio de atos unilaterais de regulamentação por parte de cada Estado individualmente do que através de tratados multilaterais.

4.2 Condições de validade e de eficácia

Durante muito tempo, sustentou-se que as condições de validade e de licitude do ato estatal unilateral apresentavam características inéditas em relação às aplicáveis nos tratados. Entretanto, conforme apregoam Alain Pellet *et al*⁹, existem numerosos aspectos comuns. O ato unilateral deve respeitar as normas de direito internacional e as demais fontes, assim como o princípio da licitude da finalidade e do objeto do ato.

A CDI também destacou a afinidade que os tratados internacionais e os atos unilaterais apresentam nesse aspecto, o que lhe fez formar a opinião de que

⁹ DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Direito Internacional Público*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003. 2 ed.

as disposições da Convenção de Viena (...) devem ser o marco do estudo desse tema, ainda que não seja possível realizar uma transposição generalizada de seus artigos no âmbito dos atos unilaterais, dadas as suas peculiaridades¹⁰.

Citando Degan¹¹, a CDI afirmou que “quando funcionam como fontes de direitos e obrigações jurídicas, os requisitos comuns de validade dos atos unilaterais são basicamente os mesmos do Direito dos Tratados”.

Destarte, em seu último relatório, a CDI verificou os pontos relativos ao Direito dos Tratados que teriam aplicação comum aos atos jurídicos unilaterais dos Estados e constatou que as condições de validade dos atos unilaterais são as seguintes:

a) que o ato unilateral tenha sido emitido por um sujeito que tenha capacidade para formulá-lo;

b) que seu conteúdo seja materialmente possível e não se encontre proibido por uma norma de direito internacional geral (*jus cogens*);

c) que a vontade expressada por seu autor corresponda à sua vontade real, e que a mesma não se encontre afetada por defeitos ou vícios.

Ademais, referindo-se à forma com a qual os atos unilaterais devem se revestir, existem alguns atos que requerem sua notificação, a fim de conferir-lhes a oportuna publicidade e segurança jurídica.

4.3 Causas de nulidade

Celso D. de Albuquerque Mello¹² fez referência a três condições de validade: o ato jurídico unilateral deve emanar de Estado soberano ou outro sujeito de Direito Internacional, ter conteúdo admissível pelo *jus cogens*, não ter vícios de vontade, não ter forma prescrita e, finalmente, deve visar a criar uma regra de direito.

¹⁰ A/CN.4/569/Add.1, parágrafo 12.

¹¹ DEGAN, V. D. *Unilateral act as a source of particular international law*. 5 Finnish Y.B.I.L., 1994.

¹² Cf. *Op. cit.*, p. 304, v. 1.

A CDI, entretanto, seguiu a seguinte linha de raciocínio: não há forma pré-determinada para um ato unilateral, posto que a sua principal característica, como já foi dito, é a atipicidade. Portanto, não há o que falar em prescrição de forma. Quanto à intenção do Estado em criar ou não regra de direito, isso faz parte do próprio fundamento do ato unilateral, que, ao lado do costume e, mais especificamente, da boa-fé, é o que dá o caráter compulsório e vinculante ao Estado que o formulou e se obrigou.

Assim, a CDI aceitou as três primeiras causas de nulidade e analisou cada uma delas: 1) nulidade unilateral por incompetência do representante; 2) causas de nulidade que guardam relação com a emissão do consentimento; e 3) nulidade por ser contrária a uma norma de *jus cogens*.

Aqui será feita uma ressalva que será muito útil nas explicações que se darão mais adiante. Várias opiniões foram expressas dentro da CDI, no tocante à necessidade de se desvincular da Convenção de Viena, levando em conta a diferente natureza dos atos unilaterais e dos tratados internacionais. Entretanto, prevaleceu a opinião majoritária de que, porque ambos se tratam de fontes de direito internacional, algumas disposições da Convenção de Viena poderão ser aplicadas, *mutatis mutantis*, aos atos jurídicos unilaterais em sentido estrito.

4.3.1 Nulidade de um ato unilateral por incompetência do representante

De acordo com a doutrina majoritária e a prática internacional, pode-se afirmar que as pessoas que ostentam a mais alta representação do Estado, bem como aquelas que possuem autoridade convencional para desempenhar tais funções em

um determinado contexto, podem atuar e comprometer o Estado em suas relações exteriores, mediante a formulação de atos unilaterais juridicamente vinculantes.

Seria uma extrapolação, para muitos doutrinadores, do artigo 7.2, “a”, da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969:

Artigo 7

(...)

2. Em virtude de suas funções e independentemente da apresentação de plenos poderes, são considerados representantes do seu Estado:

- a) os Chefes de Estado, os Chefes de Governo e os Ministros das Relações Exteriores, para a realização de todos os atos relativos à conclusão de um tratado;
- b) os Chefes de missão diplomática, para a adoção do texto de um tratado entre o Estado acreditante e o Estado junto ao qual estão acreditados;
- c) os representantes acreditados pelos Estados perante uma conferência ou organização internacional ou um de seus órgãos, para a adoção do texto de um tratado em tal conferência, organização ou órgão.

Entretanto, há muitas complexidades nesse ponto, das quais foi uma destacada pela CDI: a possibilidade de que outras pessoas, tais como agentes diplomáticos e plenipotenciários, tenham capacidade para vincular o Estado que representam.

A Convenção de Viena mostra-se cautelosa ao regular as possíveis causas que afetam a competência do representante estatal para vincular-se por meio dos tratados, já que parte dos princípios de conservação e manutenção da relação convencional. A CDI entendeu que, no tocante aos atos unilaterais, devem-se primar os mesmos princípios, pois, caso contrário, geraria desconfiança nas relações internacionais, gerada pelo sentimento de incerteza e da falta de cumprimento da palavra dada.

Resta indagar se é possível alegar, como causa de nulidade de um ato unilateral, que este tenha sido formulado violando manifestamente uma disposição de direito interno revestida de importância essencial e que se refira à competência para celebrar tratados.

As três condições que o artigo 46 da Convenção de Viena impõe para invocar a nulidade de um tratado são:

a) que se afete normas de direito interno de importância fundamental, tais como a Constituição e as leis constitucionais e vigentes;

b) que a norma seja relativa à competência para celebrar tratados (lembrando que está sendo feita aqui uma extrapolação da Convenção de Viena para os atos unilaterais, exatamente como a CDI entendeu ser conveniente);

c) que a violação do direito interno seja manifesta, contrária à prática usual e de boa-fé.

Assim, a CDI adicionou dois aspectos à disposição similar da Convenção de Viena: a referência no ato de comprometer o Estado no plano internacional (aspecto essencialmente ligado aos atos unilaterais) e a provisão para a confirmação necessária do mesmo.

4.3.2 Causas de nulidade que guardam relação com a emissão de consentimento

Aqui, novamente a Convenção de Viena de 1969 serviu de referência para a CDI. Nos artigos 48 a 52, esse documento legal traz as seguintes causas de nulidade: o erro, o dolo, a corrupção e a coação de representante de um Estado, bem como a coação de um Estado pela ameaça ou pelo emprego do uso da força.

4.3.2.1 Do erro

De uma forma geral, admite-se que, para viciar o consentimento do Estado em um tratado, o erro deve ser a cerca de uma questão que se constitua uma base

essencial para a relação convencional. *Mutatis mutandis*, essa mesma solução deve ser aplicada aos atos unilaterais dos Estados.

O relator especial da CDI para o tema em estudo citou nos debates o caso da Declaração Ihlen. O juiz Anzilotti, em sua opinião dissidente, questionou se a declaração do Ministro das Relações Exteriores da Noruega seria eivada de erro por ter ignorado a ampliação da soberania dinamarquesa sobre a Groenlândia. Sua opinião foi a de que não houve erro, já que não houve posteriormente qualquer reserva na resposta do Sr. Ihlen, bem como porque é difícil admitir que um governo possa ignorar as conseqüências legítimas de uma ampliação da soberania. Em suas exatas palavras, *“I would add that, of all the governments in the world, that of Norway was the least likely to be ignorant of the Danish methods of administration in Greenland, or of the part played therein by the monopoly system and the régime of exclusion”*¹³.

Assim, a CDI concluiu que o erro, como circunstância que pode acarretar a nulidade de um ato unilateral, há de ter um caráter essencial, destoante do comportamento estatal. Além disso, é necessária a boa-fé, diretamente ligada ao fato que o Estado alega a nulidade, para prevenir possíveis condutas que, em última instância, pretendem exonerar o Estado de honrar seus compromissos assumidos na esfera internacional.

4.3.2.2 Do dolo

Conforme o disposto no artigo 49 da Convenção de Viena de 1969, se um Estado foi levado a concluir um tratado pela conduta fraudulenta de outro Estado

¹³Em vernáculo (tradução livre): “De todos os governos, o norueguês era o menos provável para ignorar os métodos dinamarqueses de administração da Groenlândia, ou a função que eles desempenham sobre o sistema de monopólio e ao regime de exclusão”. In ORAISON, A. *L’erreur dans les traités*, 1972, apud CDI, A/CN.4/569/Add.1.

negociador, o Estado pode invocar a fraude como tendo invalidado o seu consentimento em obrigar-se pelo tratado.

Ao justificar a aplicação desse artigo aos atos unilaterais, a CDI lembrou Sicault, para quem tanto o dolo quanto o erro seriam duas causas de nulidade plenamente aplicáveis àquelas fontes.

Da mesma forma, a CDI acatou a doutrina de Remiro Brotóns, que assinala três características que devem estar presentes na conduta de terceiro, para que se possa classificá-la como dolosa e, com isso, declarar nulo o ato que induziu a realizar:

a) um elemento material, referido como uma conduta fraudulenta, que, segundo a CDI, compreende “toda declaração falsa, toda apresentação falsa de fatos e outros procedimentos enganosos”;

b) um elemento psicológico, que consiste na intenção de induzir o Estado a levar a cabo dito compromisso; e

c) o resultado da manobra fraudulenta.

Destarte, poderá ser invocado o dolo como causa que permita declarar nulo um ato unilateral se o Estado autor tenha sido induzido a formulá-lo pela conduta fraudulenta de outro Estado.

4.3.2.3 Da corrupção do representante

De início, vejamos o que apregoa o artigo 50 da Convenção de Viena:

Artigo 50

Se a manifestação do consentimento de um Estado em obrigar-se por um tratado foi obtida por meio da corrupção de seu representante, pela ação direta ou indireta de outro Estado negociador, o Estado pode alegar tal corrupção como tendo invalidado o seu consentimento em obrigar-se pelo tratado.

Tal artigo foi introduzido tardiamente na Convenção, por se ter acreditado, em um primeiro momento, que esta causa de nulidade poderia ser associada ao dolo. Entretanto, a própria força que se depreende do termo “corrupção” fez necessária uma precisão conceitual: não poderiam ser entendidas por corrupção as usuais condecorações próprias e habituais da prática diplomática.

Em relação aos atos unilaterais, essa causa de nulidade pode ter um papel quase idêntico ao seu correspondente no Direito dos Tratados. A expressão “se a manifestação do consentimento de um Estado em obrigar-se...” deve ser adequada às fontes em estudo, interpretando-a da seguinte forma: “se o ato foi formulado mediante a corrupção da pessoa que o realizou, efetuada direta ou indiretamente por outro Estado¹⁴...”.

Tal modificação de interpretação é necessária e útil, dado que a realidade internacional pode ensejar atos dessa natureza. Alguns membros da CDI apoiaram-na, em virtude da necessidade de combater universalmente essa situação, conforme bem frisaram a Convenção Interamericana contra a Corrupção, adotada em Caracas em 29 de março de 1996, e a Convenção adotada pelo Conselho da Europa em 27 de janeiro de 1999 e seu Protocolo Adicional de 2003. A CDI destacou que, nos nossos dias, “não pode ser descartada a possibilidade de que a pessoa que formula o ato unilateral esteja corrompida por outra pessoa ou empresa¹⁵”.

4.3.2.4 Da coação sobre o representante do Estado

O termo “coação”, que há de ser realizado sobre o representante do Estado em pessoa, não como órgão estatal, abarca um número considerável de situações, dentre elas, como assinalou a CDI, “todas as formas de intimidação ou violência”,

¹⁴ Cf. A/CN.4/569/Add.1, parágrafo 50.

¹⁵ Cf. Documentos oficiais da Assembléia Geral, 55º período de sessões, suplemento nº 10 (A/55/10), parágrafo 594.

tanto as que afetam a integridade física como a liberdade, sua carreira profissional, seu patrimônio ou a situação social ou familiar da vítima. O caso mais citado pela doutrina foi a ameaça de execução capital sofrida por Fernando, filho de Carlos IV da Espanha, por Napoleão Bonaparte. Carlos IV teve de renunciar ao trono, que foi cedido para José Bonaparte, irmão de Napoleão.

O uso da coerção sobre a pessoa que formula o ato unilateral é um caso especial, no sentido de que a pessoa coagida não estaria representando a vontade do Estado que representa, mas a do Estado – ou de outro sujeito de direito internacional, frise-se - que exerce a coação. A CDI também entendeu que “sem vontade, não há ato jurídico e, se não há ato, não há o que anular, não se tratando de *negotium nullum*, mas de *non negotium*”. Destarte, verifica-se a nulidade inicial, uma vez que o ato em questão nunca existiu, eivado de nulidade desde o seu começo.

4.3.2.5 Da coação sobre um Estado por ameaça ao uso da força

Esta é a mais moderna e importante causa de nulidade dos tratados, e seu surgimento e desenvolvimento estão vinculados à proclamação e ao alcance da proibição do emprego e da ameaça do uso da força nas relações internacionais, fazendo desaparecer, assim, um dos mecanismos tradicionais de aquisição territorial – a anexação. Além do mais, a aquisição de tecnologia por parte de muitos Estados para a fabricação de armamentos de destruição em massa, tais como as bombas atômicas e as armas químico-biológicas, aumenta o receio da sociedade internacional, o que espaço para a formulação de atos unilaterais sem a existência real da vontade do Estado que os manifestou.

Dada essa nova conjuntura, surge a dúvida se cabe manter o mesmo conceito de força implantado em 1969, isto é, aqueles incorporados nos princípios da Carta das Nações Unidas, ou se deve-se extrapolar essa idéia aos possíveis atos unilaterais que surjam uma visão mais ampla. Surpreendentemente, prevaleceu entre os especialistas da CDI a postura restritiva.

Durante as deliberações dessa Comissão, surgiu a proposta de se incluir dentro desta causa de nulidade as violações às resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, em virtude do Capítulo VII da Carta. Complicando ainda mais a situação, questionou-se sobre a nulidade de um ato unilateral que colidisse com uma resolução do referido Conselho adotada posteriormente.

Muitos especialistas entenderam que não necessariamente o ato deveria ser nulo, mas que poderia ser suspenso enquanto estivesse vigente a sanção contida na resolução do Conselho de Segurança¹⁶.

É certo que, da leitura dos artigos 2.6, 25, 48.1 e 104 da Carta das Nações Unidas pode-se concluir que as decisões do Conselho de Segurança são normas de caráter imperativo, vinculantes a todos os Estados:

Artigo 2

6. A Organização fará com que os Estados que não são Membros das Nações Unidas ajam de acordo com esses Princípios em tudo quanto for necessário à manutenção da paz e da segurança internacionais.

Artigo 25

Os Membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta.

Artigo 48

1. A ação necessária ao cumprimento das decisões do Conselho de Segurança para manutenção da paz e da segurança internacionais será levada a efeito por todos os Membros das Nações Unidas ou por alguns deles, conforme seja determinado pelo Conselho de Segurança.

Artigo 104

Organização gozará, no território de cada um de seus Membros, da capacidade jurídica necessária ao exercício de suas funções e à realização de seus propósitos.

¹⁶ Cf. Documentos oficiais da Assembléia Geral, 55º período de sessões, suplemento nº 10, parágrafo 601.

Assim, os atos unilaterais proferidos em contradição com tais normas não seriam válidos. Entretanto, ainda se encontra em pauta na agenda da CDI o exame desse assunto, que decidirá sobre a inclusão ou não deste aspecto dentre as causas de nulidade.

4.3.3 A nulidade do ato unilateral por ser contrário a uma norma de *jus cogens*

Uma limitação fundamental à faculdade de formular atos unilaterais são as normas de *jus cogens*. Assim, qualquer ato unilateral em dissonância com tais normas seria nulo, aplicando de forma geral - e novamente *mutatis mutandis* - o já disposto no artigo 53 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados.

Artigo 53

É nulo um tratado que, no momento de sua conclusão, conflite com uma norma imperativa de Direito Internacional geral. Para os fins da presente Convenção, uma norma imperativa de Direito Internacional geral é uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma ulterior de Direito Internacional geral da mesma natureza.

As normas imperativas constituem uma limitação à faculdade de formular atos jurídicos unilaterais, como algumas que se derivam da Carta das Nações Unidas e outras contidas em convenções fundamentais, como as relativas à escravidão e ao genocídio, dentre muitas outras. De início, o ato unilateral oposto a uma norma dessa natureza seria nulo *ab initio*, e, dado esse caráter, o esperado é que provocasse protestos desde o momento em que fosse formulado.

Assim, cabe destacar a opinião nº 10 emitida pela Comissão Badinter, sobre o reconhecimento da República Federativa da Iugoslávia (Sérvia e Montenegro), de 4 de julho de 1992. O parágrafo 4º do texto diz que

while recognition is not a prerequisite for the foundation of a State and has only declarative value, it is nonetheless a discretionary act which other

*States may perform when they choose and in a manner of their own choosing, subject only to respect for the guiding norms of general international law, particularly those which prohibit the use of force in relations with other States or those which guarantee the rights of ethnic, religious or linguistic minorities*¹⁷.

É interessante destacar na leitura desse parágrafo a referência a normas imperativas, que constituem o limite à liberdade do reconhecimento, bem como dos demais atos unilaterais.

Outro exemplo que poderá ser dado é o não-reconhecimento por parte de centenas de Estados a governos que seguiam a política de *apartheid*, tais como o governo sul-africano, de 1948 a 1990.

4.4 Término dos atos unilaterais

Um ato unilateral poderá ser dado por terminado ou revogado pelo Estado que o formulou:

- a) se foi estabelecido um momento preciso de término do dito ato no momento de sua formulação, ou o mesmo trazia implícito pela execução de um ou vários atos;
- b) se tal ato foi submetido a uma condição resolutória no momento de sua formulação;
- c) se o objeto do ato deixou de existir;
- d) se foi produzida uma mudança fundamental nas circunstâncias que motivaram o ato e que, devido a isso, tenha se tornado impossível seu cumprimento (cláusula *rec sic stantibus*);

¹⁷ Em vernáculo (tradução livre): Enquanto o reconhecimento não é um pré-requisito para o nascimento de um Estado e tem efeito puramente declaratório, não obstante é um ato discricionário que outros Estados podem formular quando e da forma como eles quiserem, sujeito apenas ao cumprimento de normas imperativas de Direito Internacional, bem como àquelas que proíbem o uso da força nas relações com outros Estados ou que garantam os direitos das minorias étnicas, religiosas ou lingüísticas". ORTEGA, J. M. *Textos y documentos sobre los desmembramientos de la Unión Soviética y de Yugoslavia*, 1996 apud A/CN.4/569/Add.1.

e) se depois de sua formulação tenha surgido uma norma imperativa de Direito Internacional que esteja em contradição com o mesmo.

Um dos aspectos mais delicados da questão é saber se o compromisso é irreversível. Não existem, afinal, normas ou atos jurídicos perpétuos, mas a transformação dos atos jurídicos internacionais está rodeada por certas garantias.

Como afirmaram Alain Pellet *et al*¹⁸,

É necessário admitir uma “faculdade de arrependimento”, mas o seu exercício não pode ser deixado ao livre arbítrio do Estado: reconhecer aos Estados o direito discricionário de se libertarem das obrigações resultantes dos seus próprios compromissos seria menosprezar os direitos conseguidos pelos outros Estados através destes compromissos e violar gravemente a segurança jurídica. Temos de admitir que um Estado só pode desligar-se das obrigações resultantes de atos unilaterais recorrendo aos processos habituais de resolução pacífica de conflitos. Em última análise, por-se-á o problema da obrigação de negociar de boa-fé.

Nas conclusões da CDI sobre atos unilaterais dos Estados¹⁹, o informe do grupo de trabalho referente ao tema aprovou dez princípios reitores, e o décimo versa justamente sobre a revogação dos atos em estudo:

10. Uma declaração unilateral que tenha criado obrigações jurídicas para o Estado que a formulou não pode ser revogada arbitrariamente. Para determinar se uma revogação seria arbitrária, terão de ser levados em conta:
- a) Todos os termos da declaração que se refiram especificamente à revogação;
 - b) A medida em que os sujeitos a quem se deva o cumprimento das obrigações tenham confiado nelas;
 - c) A medida em que foi produzida uma mudança fundamental das circunstâncias.

Para ilustrar a situação, no seu acórdão datado de 22 de setembro de 1992, a CIJ se pronunciou sobre o contencioso do *Diferendo fronteiriço terrestre, insular e marítimo*, entre El Salvador e Honduras, salientando que a Nicarágua, Estado interveniente, tinha, no decorrer do processo, modificado sua posição quanto ao alcance do acórdão a seu respeito. Entretanto, aquela Corte considerou que, sendo

¹⁸ *Op. cit.*, p. 375.

¹⁹ A/CN.5/L.703.

a primeira declaração da Nicarágua incompatível com seu Estatuto, não se punha a questão do direito deste Estado de voltar atrás.

4.5 Interpretação dos atos unilaterais

A CDI, em suas conclusões sobre o tema, entendeu que formular regras de interpretação similares às previstas em matéria convencional é praticamente impossível, dada a natureza singular dos atos unilaterais.

Tanto no quarto como no quinto informes²⁰ apresentados a essa comissão, foram formulados alguns critérios preliminares com a intenção de oferecer certas pautas relativas à interpretação dos ditos atos. As divergentes opiniões expressadas pelos membros da CDI refletiram as numerosas dificuldades que implica formular critérios aceitáveis de maneira geral para interpretá-los. A própria Assembléia Geral das Nações Unidas considerou prematuro abordar a questão da interpretação, embora alguns de seus membros tenham estimado que as disposições de Viena poderiam ser úteis.

Entretanto, é importante destacar que os atos unilaterais examinadas pela CIJ têm sido objeto de interpretação. A Corte, com efeito, tem se mostrado eficiente em interpretá-los, pois é dotada de condições materiais e intelectuais para analisar, caso a caso, o contexto em que os atos foram formulados, inclusive abrangência e precisão.

O contexto e as circunstâncias, portando, desempenham um papel-chave, devendo ser levados muito em conta para valorar o ato unilateral e extrair possíveis conseqüências jurídicas que se desprendam do mesmo. Em caso de dúvida quanto

²⁰ A esse respeito, veja A/CN.4/519, parágrafos 101 a 154, bem como A/CN.4/525. Add 1, parágrafos 120 a 135, nos quais se buscou encontrar uma regra geral de interpretação, assim, como meios complementares.

ao alcance das obrigações resultantes, tais obrigações deverão ser interpretadas restritivamente.

Afinal, como já foi dito alhures, nem sempre uma declaração unilateral tem efeitos jurídicos, bem como também não é regra que um ato costumeiramente entendido como um ato político em conformidade com o Direito Internacional, por exemplo, não possa acarretar obrigações jurídicas ao Estado que o formulou. Deve-se, acima de tudo, analisar o caso concreto, a fim de atribuir uma melhor interpretação do ato.

5 PRINCIPAIS CLASSIFICAÇÕES DOUTRINÁRIAS

Não existem critérios uniformes na doutrina para a classificação dos atos unilaterais. Sereni, mencionado por Celso D. de Albuquerque Mello²¹, assinala que a principal característica dos atos unilaterais é a atipicidade.

Entretanto, serão expostas as principais classificações doutrinárias. Assim, de acordo com a forma com que se aperfeiçoam, os atos unilaterais podem ser:

a) tácitos: é o consentimento de um Estado sem manifestação anunciada de sua vontade. Implica sempre em uma aceitação, jamais na discordância ou rejeição de uma situação. Exemplo por excelência de ato unilateral tácito é o silêncio.

b) expressos: têm lugar com a manifestação formal dos Estados em relação a determinada pretensão sua.

Quanto aos possíveis efeitos jurídicos, Valério de Oliveira Mazzuoli²² lembra que os atos unilaterais também podem ser classificados em:

a) autonormativos: atos pelos quais os Estados podem impor a si próprios obrigações ou exercer unilateralmente direitos nos limites admitidos pelo Direito Internacional, sendo, portanto, possível a criação, a modificação ou a extinção de relações jurídicas.

b) heteronormativos: atos pelos quais se criam direitos que beneficiam outros sujeitos de direito internacional.

Hee Moon Jo²³ entendeu que os atos unilaterais também podem ser divididos em autônomos e heterônomos. Autônomos seriam os atos que produzem efeitos jurídicos por si só, bastando que sejam formulados, enquanto que os heterônomos seriam atos unilaterais vinculados à execução de acordos convencionais.

²¹ Cf. *Op. cit.*, p. 305, v. I

²² V. MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*, p. 99.

²³ Cf. JO, Hee Moon. *Introdução ao Direito Internacional*. São Paulo: LTR, 2000, p. 144.

Entretanto, tal classificação não tem procedência para a presente monografia, embora seja válida em outras análises. É que, conforme dito acima, os atos unilaterais vinculados a acordos convencionais são subordinados ao consentimento de outros Estados, o que não cabe neste estudo, dado que, para contrair obrigações a si através da formulação do um ato unilateral em sentido estrito, não é necessária a aceitação dos demais Estados, obrigando desde logo aquele que o formulou.

6 PRINCIPAIS ATOS JURÍDICOS UNILATERAIS DOS ESTADOS RECONHECIDOS PELA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA E PELA DOCTRINA

6.1 Notificação

Para Anzilotti²⁴, a notificação é “o ato pelo qual um Estado leva ao conhecimento de outro, ou de vários outros, um fato determinado que pode produzir efeitos jurídicos”. Visa, portanto, a confirmar a procedência legal da informação, e qualquer ato ou fato pode vir a ser objeto de notificação.

É pertinente lembrar, entretanto, que a notificação apenas será ato jurídico unilateral se sua natureza for constitutiva, isto é, se buscar levar ao conhecimento atos e fatos que criam, extinguem ou modificam direitos. As notificações declaratórias, que têm por finalidade apenas dar publicidade de situações alheias ao direito, não podem ser fonte de direito internacional público.

6.2 Promessa

Trata-se de um dos atos unilaterais mais alegados pelos Estados-autores quando acionam as cortes internacionais em casos contenciosos.

A promessa consiste na contração de um compromisso por parte de um Estado em agir ou se omitir diante de determinada situação no futuro.

Sua obrigatoriedade foi consagrada jurisprudencialmente em diversas situações. A Corte Permanente de Justiça Internacional (CPIJ) considerou, em 1933, que a declaração feita pelo ministro das Relações Exteriores norueguês Ihlen de que

²⁴ Citado por Celso D. Albuquerque Mello. *Op. cit.*, p. 306. V. I.

a Noruega não reivindicaria territórios na Groenlândia foi uma obrigação assumida perante a Dinamarca, confirmando a autoridade de um título.

6.3 Protesto

O protesto é uma das formas mais utilizadas pelos Estados a fim de evitar que o estabelecimento de determinada situação ou que a reiteração de certo ato passe a se transformar em uma norma costumeira. Acrescente-se, entretanto, que o protesto evita a criação de uma norma jurídica, mas ele mesmo não cria uma.

Para isso, pouco importa que seja formulado escrita ou oralmente, e pode ser manifestado inclusive através de atos inequívocos que demonstrem a não concordância do Estado com a nova conjuntura.

A Argentina protestou reiteradamente contra a ocupação inglesa nas Ilhas Malvinas, constituindo um caso clássico de protesto na América Latina. No caso das *Pescas Norueguesas*, a CIJ considerou que a regra segundo a qual a largura do mar territorial não podia ultrapassar as três milhas marítimas não podia opor-se à Noruega, em virtude de seus constantes protestos. A falta destes equivaleria a reconhecer os direitos de outros Estados ou a validade de uma situação originariamente contestável.

6.4 Reconhecimento

O reconhecimento é um ato unilateral que, diante da verificação da efetividade de determinada situação, o Estado manifesta-se, declarando-a legítima. Os fatos objetos de reconhecimento podem ser os mais diversos: a independência

de um Estado, o surgimento de novo governo, beligerância, etc. A independência de Timor Leste em 20 de maio de 2002 é o caso mais recente de reconhecimento de um Estado.

Há controvérsia doutrinária quanto os seus efeitos, existindo duas correntes: a declaratória e a constitutiva.

A constitutiva sustenta que o ato do reconhecimento é absolutamente necessário para o surgimento da personalidade jurídica de um novo Estado. Já a declaratória acredita ser tal pensamento um exagero, pois o reconhecimento não passa de uma simples declaração da existência de determinada situação e de sua legitimidade, embora crie relações jurídicas apenas entre os dois Estados envolvidos, tais como o estabelecimento de relações diplomáticas e das conseqüentes imunidades recíprocas, dentre outras.

Lembrando os perigos de se considerar a tese constitutiva como verdadeira, Antonio Augusto Cançado Trindade²⁵ alertou que a sua adoção permitiria que alguns Estados praticassem toda sorte de atos ilegais e ilegítimos. Assim, recordou a declaração de Hitler da não-existência da Tchecoslováquia às vésperas da invasão alemã em 15 de março de 1939 e a proclamação pela União Soviética da extinção da Polônia antes da sua invasão àquele país, em setembro de 1939.

Em seu parecer ao Itamaraty, o mesmo autor assim se pronunciou:

(...) Não seria demais, em conclusão, reiterar que, em nenhum momento de sua existência como membro da chamada “sociedade internacional” se deixou o Brasil seduzir por doutrinas, florescidas em nosso continente, que, se tivessem vingado, teriam despojado o instituto do reconhecimento de governo de sua essência, qual seja: manifestação unilateral de vontade por parte do Estado, à qual se vinculam conseqüências jurídicas (embora não corresponda a um dever jurídico *stricto sensu*), e que recai no âmbito da discricionariedade do Estado, verificada por este a satisfação de certas condições factuais. Assim sendo, o reconhecimento de governo só pode ser, no meu entender, declaratório, e não constitutivo (de direitos), aplicando-se a concepção básica acima igualmente ao reconhecimento de Estado e ao reconhecimento de beligerância, apesar de suas distinções. Não surpreende que este capítulo do direito internacional, tão fortemente

²⁵ Cf. *Op. cit.*, p. 67.

impregnado de conotações políticas subjacentes (o processo de formação da vontade do Estado), tenha, até o presente, desafiado todas as tentativas de codificação e resistido a todos os projetos que pretenderam em vão transpô-lo ao campo do direito internacional *convencional*²⁶.

6.5 Renúncia

Ocorre quando há a abdicação de um direito. Por acarretar sempre um prejuízo ao Estado formulador da renúncia, ela nunca é presumida. Portanto, a manifestação de vontade deve ser inequívoca, e a interpretação sempre deverá ser restritiva, observando sempre o sentido menos prejudicial ao autor (*in bonam partem*).

6.6 Silêncio

O silêncio é um ato jurídico tácito por excelência. No direito interno, ele apenas é aplicado nos casos expressamente previstos em lei; entretanto, no direito internacional, o silêncio é a regra geral, embora, como já foi afirmado reiteradas vezes neste trabalho, sua interpretação dependerá das circunstâncias em que o ato unilateral for formulado.

Assim, ele pode equivaler a um consentimento tácito, no caso em que o Estado tenha o dever de se manifestar para evitar mal-entendidos que comprometam a existência ou as condições de seu direito.

Tal foi o entendimento da Corte Internacional de Justiça no caso Tailândia vs Camboja, no qual aquele primeiro país permaneceu silente quando este último lhe enviara um mapa com o resultado dos trabalhos de delimitação realizados por uma

²⁶ Cf. MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz (org). *Consultores Jurídicos do Itamaraty*. Volume VIII, pág. 430.

comissão de oficiais franceses, colocando o templo de Préah Vihéar no território cambojano. Concluiu, então, a CIJ:

From these facts, the court concluded that Thailand had accepted the Annex I map. Even if there were any doubt in this connection, Thailand was not precluded from asserting that she had not accepted it since France and Cambodia had relied upon her acceptance and she had for fifty years enjoyed such benefits as the Treaty of 1904 has conferred on her.²⁷

Verificou-se, destarte, a existência dos seguintes elementos para a configuração do silêncio como ato unilateral: o conhecimento do fato pelo Estado silente e de suas repercussões jurídicas para o mesmo, e a expiração de um prazo razoável.

Outro exemplo que demonstra que o silêncio gera obrigações para o Estado que não se pronunciou (consentimento implícito) é o caso Dinamarca vs Noruega, no qual aquele país havia interpretado que esta havia reconhecido e consentido a extensão da soberania dinamarquesa sobre a totalidade do território da Groenlândia, em 1919.

Finalmente, para citar um caso latino-americano, tem-se o litígio envolvendo a fronteira entre a Colômbia e a Venezuela em 1922. O argumento colombiano baseou-se, com êxito, na ausência de protesto ou reclamação por parte da Venezuela em duas ocasiões, quais sejam, quando da ocupação pela Colômbia da bacia do Orinoco em 1900, e quando da cessão pela Colômbia ao Brasil de parte dos territórios em litígio em 1907. Tais fatos levaram a Colômbia a sustentar que o silêncio e a conseqüente “ausência de protesto é, em direito internacional, uma das formas de aceitação ou do reconhecimento de certos fatos²⁸”.

²⁷ Em vernáculo (tradução livre): “Por esses fatos, a corte concluiu que a Tailândia aceitara o Anexo I do mapa. Mesmo que não houvesse nenhuma dúvida nesse sentido, à Tailândia não foi precluso o direito de não aceitá-lo, já que a França e o Camboja tinham contado com o seu aceite, bem como ela usufruiu por cinquenta anos os benefícios que lhe foram conferidos pelo tratado de 1904”. (CIJ, *Case concerning the Temple of Préah Vihéar*. Sentença de 15 de junho de 1962).

²⁸ Nations Unies. *Recueil des Sentences Arbitrales*, vol. I, p. 280. *apud* MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz, *op. Cit.*, 2004.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entende-se por ato unilateral do Estado uma manifestação unilateral formulada por aquele sujeito de direito internacional com a intenção de produzir determinadas obrigações jurídicas. É importante lembrar que todo e qualquer Estado tem capacidade para contrair obrigações jurídicas mediante manifestações unilaterais, e que estas podem ser dirigidas a toda a comunidade internacional, a um Estado específico ou a vários, bem como às organizações internacionais.

Tal caráter obrigatório se fundamenta na boa-fé, amplamente reconhecida pelo direito costumeiro. E, para determinar os efeitos jurídicos desses atos, é necessário levar em consideração seu conteúdo, todas as circunstâncias dentro das quais foram produzidos, bem como as reações suscitadas.

Do ato unilateral de um Estado não pode resultar nenhuma obrigação para os demais. Não obstante, o Estado interessado pode contrair obrigações a si, à medida que hajam aceitado claramente o ato.

Um ato unilateral apenas obriga internacionalmente o Estado se for emanado de uma autoridade que tenha competência para formulá-lo, tais como os chefes de Estado, de governo e ministros das relações exteriores. Nada impede, porém, que outras pessoas que representam o Estado em outras esferas sejam habilitadas, desde que devidamente autorizadas pelas autoridades competentes e limitadas às matérias que correspondam a sua esfera de competência.

É nula toda declaração que não esteja em conformidade com o Direito Internacional, bem como se tiver sido formulada por corrupção do representante, por dolo de outros Estados ou outros sujeitos de Direito Internacional, por coação sofrida pelo representante ou pelo Estado, quando houver ameaça ou o efetivo uso da

força. Caso não tenha sido verificada a nulidade, uma vez formalizado, o ato unilateral não pode ser revogado arbitrariamente.

8 REFERÊNCIAS

ABC das Nações Unidas. Rio de Janeiro: Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil, 1997.

ARAÚJO, Luis Ivani de Amorim. *Curso de direito internacional público*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BOBBIO, Norberto. *O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito*. São Paulo: Ícone, 1995.

CEDEÑO, Rodriguez. *Ninth report on unilateral acts of states*. Genebra: Organização das Nações Unidas, 2006.

DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Direito internacional público*. 2.ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

JO, Hee Moon. *Introdução ao direito internacional*. São Paulo: LTR, 2000.

LASMAR, Jorge Mascarenhas; CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. *A Organização das Nações Unidas*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz (org). *Consultores Jurídicos do Itamaraty*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2004.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. 15. ed. v. I.

Site da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas. Disponível em <www.un.org/law/ilc/>. Acesso em 12 de novembro de 2006.

Site da Corte Internacional de Justiça: Disponível em <www.icj-cij.org>. Acesso em 30 de novembro de 2006.

TAQUARY, Eneida Orbage de Britto. Fontes não codificadas de direito internacional. Brasília: *Revista do Programa de Mestrado da UniCEUB*, 2004.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *A humanização do direito internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.