

DIREITO CONSTITUCIONAL



Elementos para o Reconhecimento da Imunidade de Organização Internacional Face à Jurisdição Brasileira em Matéria de Relação de Trabalho.

*Pedro B. A. Dallari**

**1. Fundamento da imunidade de
jurisdição de organização internacional**

**2. Exercício de atividade jurisdicional
por organização internacional**

**3. Imunidade de jurisdição de organização
internacional em matéria de relação
de trabalho à luz do direito brasileiro**

4. Julgados recentes do Judiciário brasileiro

* Professor Associado do Departamento de Direito Internacional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. De 2004 a 2008 exerceu a função de juiz no Tribunal Administrativo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), tendo presidido aquela corte entre junho de 2007 e maio de 2008. A elaboração deste artigo deu-se no âmbito de projeto voltado ao exame do marco regulatório da cooperação técnica internacional, desenvolvido junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo brasileiro, sendo seu conteúdo de exclusiva responsabilidade do autor.

Encontra-se sob exame do Supremo Tribunal Federal (STF) assunto de extrema relevância no quadro de integração internacional do Estado brasileiro, que se faz ainda mais significativo em um contexto de intensificação das relações imanentes a tal quadro. Trata-se da aferição da imunidade de organização internacional face à jurisdição brasileira relativamente a dissídios na seara trabalhista².

A apreciação do tema pela Corte suprema – cuja solução tenderá ao estabelecimento de veredicto de alcance geral – é fruto da prevalência no âmbito do Tribunal Superior do Trabalho (TST) de entendimento que tem negado acolhimento à tese da imunidade de jurisdição de organização internacional. Tal posicionamento jurisprudencial tem causado forte impacto na vida das organizações dessa natureza com atuação em território brasileiro, fazendo com que no seio do próprio TST já se venha considerando sua alteração, como se verá mais à frente.

É certo que o tema da imunidade de jurisdição comporta abordagem cuidadosa, por ser regra geral, nos marcos do Estado Democrático de Direito (art. 1º da Constituição Federal), a faculdade conferida a toda e qualquer pessoa de submeter ao Poder Judiciário a apreciação de lesão ou ameaça a direito (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal). Daí porque a admissão da possibilidade de que um órgão judicial se julgue destituído de competência para conhecer de demanda que se volte contra organização internacional pressupõe a identificação de atributos desse tipo de ente que, à luz do direito brasileiro, assegurem que

2 STF, recurso extraordinário RE 578543 (MT), que vêm tendo tramitação conjunta com o recurso extraordinário RE 597368 (MT), sendo parte interessada em ambos a Organização das Nações Unidas, em decorrência da atividade desenvolvida no Brasil através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD/ONU).

se verifique a observância daquele princípio. É o que se procurará fazer na sequência, iniciando-se pelo delineamento dos elementos que caracterizam juridicamente uma organização internacional³.

1. Fundamento da imunidade de jurisdição de organização internacional

As organizações internacionais são essencialmente um produto do século XX, sendo marco fundamental a Sociedade das Nações – instituída em 1919 pelo Tratado de Versalhes e que em 1945 deu lugar à Organização das Nações Unidas (ONU) –, muito embora se identifique já no século anterior, e mesmo em instituições da Antiguidade, antecedentes que podem ser tidos como precursores desse fenômeno institucional⁴. Sob o prisma jurídico, surgiram no contexto da ampliação quantitativa e qualitativa dos diplomas normativos internacionais pactuados pelos Estados, configurando-se como estruturas burocráticas criadas pelos próprios Estados com a finalidade de gerenciar de forma neutra, dando-lhe efetividade, esse quadro de normas em expansão.

3 A condição jurídica da organização internacional encontra-se enfocada com maior detalhe em tese de livre-docência defendida pelo autor em novembro de 2009 na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, intitulada *Atualidade dos Tribunais Administrativos de Organizações Internacionais* e que serviu de referência para diversas passagens deste artigo.

4 O internacionalista norte-americano José ALVAREZ, professor na Universidade de Columbia (EUA) e antigo presidente da *American Society of International Law*, exemplifica essa anterioridade referindo-se à Liga Aqueia, no Peloponeso (séc. V a.c.), e, já no séc. XIX, a comissões constituídas na Europa com a finalidade de disciplinar o uso dos rios Reno, de 1804, e Danúbio, de 1856, assim como as associações voltadas à integração de serviços públicos prestados pelos Estados, tais como a União Telegráfica Universal (1865), a União Postal Universal (1874), a Repartição Internacional de Propriedade Industrial (1883) e a União Internacional de Transporte Ferroviário de Carga (1890) (*International organizations as Law-makers*, Nova York (EUA): Oxford University Press, 2006, pág. 18).

Na doutrina do direito internacional público, são três os elementos geralmente listados para a caracterização de uma organização internacional: (a) ser composta por Estados ou, eventualmente, outras organizações internacionais, (b) sua constituição decorrer da celebração e entrada em vigor de tratado e (c) se revestir de personalidade jurídica de direito internacional público⁵. Esse conjunto de critérios permite que se identifique de forma estrita a organização internacional, distinguindo-a de entes que, mesmo ostentando feição internacional por força de sua estrutura e funcionamento, não são dotados de personalidade jurídica de direito internacional público. É o caso das empresas multinacionais e de diversas organizações não-governamentais, cuja presença no cenário global não se presta a elidir a completa subordinação de suas unidades à ordem jurídica de cada Estado em que tenham sido instituídas ou desenvolvam atividade.

A especificidade de sua condição jurídica estabelece para a organização internacional completa autonomia relativamente aos Estados, inclusive aqueles que a integram ou que sediam suas instalações. Mesmo não sendo a organização internacional ente soberano, que se auto-legitima, a autonomia deriva diretamente do ato de sua criação, patrocinado por Estados ou outras

5 Tal formulação, clássica da teoria do direito internacional público, vê-se, com alguma frequência, sujeita a questionamentos, que derivam da maior variedade de formas de que se vão revestindo os mecanismos institucionais voltados a conferir efetividade ao arcabouço normativo internacional. Verifica-se até mesmo contestação ao requisito da personalidade jurídica internacional, na medida em que sua exigência se presta a excluir da condição de organização internacional arranjos multilaterais desprovidos de características que possibilitem a outorga dessa subjetividade formal, situação que inclusive caracterizou inicialmente o Mercosul. Em que pese a indiscutível realidade desse fenômeno de emergência e consolidação de regimes jurídicos que, dotados de sólida estrutura institucional, não se estribam, todavia, em entes dotados de personalidade jurídica internacional, não parece adequado consagrá-los como organizações internacionais, abandonando, assim, critério identificador (a personalidade jurídica) desse tipo de sujeito internacional que se presta a suportar, de forma muito precisa, um conjunto de atributos essencial ao reconhecimento de direitos e obrigações perante a ordem jurídica internacional e mesmo dos Estados. Para mencionar hipótese que guarda relação com a temática deste artigo, a personalidade jurídica se constitui em condição essencial para que uma organização internacional possa celebrar de forma autônoma contratos de trabalho ou contratos de prestação de serviços, assumindo, assim, obrigações perante aqueles que desenvolvem atividades laborais junto a ela.

organizações internacionais, e configura elemento característico essencial. Afirmada e delineada já nesse momento inaugural, a autonomia pode e deve ser exercida na plenitude pela organização, observados os limites que lhe são estabelecidos justamente no corpo do instrumento contratado por seus criadores. Essa condição autônoma alcança tanto a prática de atos inerentes aos propósitos da organização internacional, como, também, a adoção das medidas de caráter administrativo, voltadas à estruturação de seus organismos e à gestão de suas atividades⁶.

Por força justamente da autonomia, impõe-se a necessidade de que a organização internacional tenha imunidade diante da jurisdição estatal, sob pena de inviabilização dessa condição autônoma⁷. O atributo da imunidade deve ser tido como inerente à própria natureza da organização internacional, verificando-se

6 O internacionalista brasileiro e juiz da Corte Internacional de Justiça Antônio Augusto CANÇADO TRINDADE assim sumariza o quadro de consolidação e evolução desse sujeito de direito internacional público: “O surgimento das organizações internacionais, atuantes nos planos tanto universal como regional, e nos mais distintos domínios da atividade humana (político, de segurança, econômico, social, cultural), veio, por sua vez, ampliar o *corpus juris* do Direito Internacional, a começar pelas próprias personalidade e capacidade jurídicas internacionais. Estas últimas, outrora apanágio dos Estados, passaram a abarcar também as organizações internacionais, acarretando uma reavaliação – e ampliação – do capítulo dos sujeitos do Direito Internacional. O modelo wespahaliano do ordenamento internacional, marcado pela visão puramente interestatal das relações internacionais, não resistiu aos desafios dos novos tempos. As organizações internacionais, uma vez criadas passaram a ter “vida própria” e, como pessoas jurídicas de Direito Internacional, passaram a externalizar suas próprias decisões por meio de resoluções, de conteúdo e efeitos jurídicos variáveis. Ao adaptar-se às exigências dos novos tempos, não se conformaram a que suas atividades se exaurissem nas expressamente previstas, originalmente, em suas cartas constitutivas. Uma organização de vocação universal como as Nações Unidas, em particular, tem feito uso amplo da doutrina dos “poderes implícitos”, de modo a exercer fielmente suas funções e buscar realizar seus propósitos, em um cenário internacional em mutação constante” (*Direito das organizações internacionais*, 2ª edição atualizada, Belo Horizonte: Del Rey, 2002, págs. 660 e 661).

7 Na doutrina especialmente dedicada ao direito da organização internacional, é pacífico o entendimento de que a imunidade de jurisdição é elemento indissociável desse tipo de sujeito de direito, sendo ilustrativa na literatura brasileira a manifestação de José CRETELLA NETO, que registra uma única situação de excepcionalidade à regra geral: “Em princípio, a imunidade de jurisdição das organizações internacionais é *absoluta*, desde que estas não renunciem expressamente a ela (“*express waiver of immunity*”), em relação a determinada situação. Essa regra encontra exceção nas organizações de caráter financeiro, como o BIRD [Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento, que se constitui na principal organização integrante do denominado “Grupo Banco Mundial”] e os bancos regionais de desenvolvimento, que permanecem sujeitos ao direito comum local quando emitem valores mobiliários em determinado país.” (*Teoria geral das organizações internacionais*, São Paulo: Saraiva, 2007, págs. 637 e 638).

seu reconhecimento de forma explícita ou implícita por aqueles que a integram. Quando efetuado de forma explícita, esse reconhecimento se dá por via de previsão em tratado, seja no próprio diploma de instituição da organização internacional, seja em documento específico.

No que concerne à ONU, a que correspondem os casos que se encontram sob apreciação do STF, verifica-se a existência da Convenção sobre privilégios e imunidades das Nações Unidas, adotada em 13 de fevereiro de 1946 pela Assembléia Geral da organização e que, tendo sido aprovada pelo Congresso Nacional (Decreto Legislativo nº 4, de 13 de fevereiro de 1948), foi ratificada pelo Brasil e promulgada internamente por meio do Decreto nº 27.784, de 16 de fevereiro de 1950. Na seção 2 do tratado, localizada no art. II, está assim disposto: “A Organização das Nações Unidas, seus bens e haveres, qualquer que seja sua sede ou seu detentor, gozarão de imunidade de jurisdição, salvo na medida em que a Organização tiver renunciado a ela em determinado caso. Fica, todavia, entendido que a renúncia não pode compreender medidas executivas.”⁸.

Essencial à preservação de sua autonomia relativamente aos Estados que a integram, derivada implicitamente do ato de

8 De teor análogo é a disposição da 4ª seção, situada no art. 3º, da *Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas das Nações Unidas*, adotada, a 21 de novembro de 1947, também pela Assembléia Geral da ONU: “As agências especializadas, seus bens e ativo, 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 houverem expressamente renunciado à sua imunidade. Fica entendido, porém, que nenhuma renúncia de imunidade se estenderá a qualquer medida de execução.”. Aplicável às atividades de organizações internacionais vinculadas ao que se convencionou denominar “sistema das Nações Unidas” – no preâmbulo do decreto de promulgação encontram-se arroladas as seguintes organizações: Organização Internacional do Trabalho, Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, Organização Mundial de Saúde, Associação Internacional de Desenvolvimento, Corporação Financeira Internacional, Fundo Monetário Internacional, Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, Organização de Aviação Civil Internacional, União Internacional de Telecomunicações, União Postal Universal, Organização Meteorológica Mundial e Organização Marítima Consultiva Intergovernamental –, o tratado foi aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 10, de 14.09.1959, e, tendo sido ratificado pelo Brasil, foi promulgado internamente pelo Decreto nº 52.288, de 24.07.1963.

sua constituição ou mesmo de expressa previsão nesse ato ou em instrumento autônomo (ou mesmo em ambos⁹), a imunidade de jurisdição da organização internacional tem disciplina distinta daquela universalmente reconhecida pela jurisdição nacional ao Estado estrangeiro. Diversamente do que ocorre com a imunidade de jurisdição do Estado estrangeiro, de fundamentação exclusivamente costumeira e cada vez mais restrita aos atos derivados das prerrogativas inerentes ao exercício da soberania (atos de império, em oposição aos atos desprovidos de tal envergadura, estes tidos como atos de gestão), a imunidade de jurisdição da organização internacional deve se estender a todos os tipos de ato, a fim de se assegurar plenas condições para o desenvolvimento autônomo de suas atividades no território do Estado que a acolheu, entendimento que é amplamente prevalecente na doutrina estrangeira¹⁰. Assim, se em relação ao Estado estrangeiro a imunidade perante a jurisdição nacional resulta unicamente do costume internacional e o seu caráter relativo é igualmente reconhecido pela regra costumeira, o

9 Observe-se, no caso da ONU, que, antes mesmo que a Convenção de 1946 detalhasse o tratamento da matéria, o próprio tratado constitutivo da organização – a *Carta das Nações Unidas*, celebrada em 26.07.1945 e que, ratificada pelo Brasil, veio a ser promulgada através do Decreto nº 19.841, de 22.10.1945 – já fixava, no item 1 do art. 105, o primado da imunidade: “A Organização gozará, no território de cada um de seus membros, dos privilégios e imunidades necessários à realização de seus propósitos.”

10 Nesse sentido, é exemplar o magistério de dois internacionalistas já consagrados com a incumbência de ministrar o curso geral de direito internacional público na prestigiosa Academia de Direito Internacional da Haia. Para o jurista francês Pierre-Marie DUPUY, “Valable à l’égard de toute juridiction, l’immunité l’est également en principe pour tous les actes de l’organisation. Contrairement à la tendance prévalant en matière d’immunité de juridiction des États, de plus en plus restreinte par les droits nationaux aux actes accomplis dans le seul exercice de la puissance publique (*jure imperii*), il apparaît raisonnable de maintenir à l’immunité de juridiction des organisations le champ d’application le plus large, eu égard à leur nécessaire implantation sur le territoire d’un État” (*Droit international public*, 8ª edição, Paris (França): Dalloz, 2006, págs. 204 e 205). Já a britânica Rosalyn HIGGINS, que também presidiu a Corte Internacional de Justiça, condena a extensão à organização internacional da distinção entre atos de império e atos de gestão, argumentando em torno da impropriedade de equiparação da organização internacional ao Estado: “Does the *imperii/gestiois* distinction apply to international organizations? [...] This seems an unsettled matter, though in some cases this distinction has been referred to, and immunity has not been allowed when an organization has entered into a contract with a private person. But how can an organization act ‘in sovereign authority’? To suggest that this distinction has any relevance to organizations is to assimilate them to states, which is not correct. Their basis of immunity is different. The relevant test under general international law is whether an immunity from jurisdiction to prescribe is necessary for the fulfilment of the organization’s purposes” (*Problems and process: international law and how we use it*, New York (EUA): Oxford University Press, 1999, pág. 93).

mesmo não se dá com as organizações internacionais, para as quais a imunidade decorre, de forma explícita ou implícita, dos respectivos tratados constitutivos e mesmo a regra costumeira internacionalmente verificada, quando invocada, não dá suporte à sua relativização quanto às demandas calcadas em atos de gestão, o que inclui aqueles correspondentes às relações de trabalho, objeto deste artigo¹¹.

No que diz respeito ao direito brasileiro, não se constata qualquer empecilho para que também nele prevaleça a distinção entre Estado estrangeiro e organização internacional no regramento da imunidade de jurisdição. A diferenciação entre atos de império e atos de gestão como critério destinado a excluir de proteção os segundos foi adotada em 1989 pelo Supremo Tribunal Federal para afastar o princípio da imunidade absoluta de jurisdição do Estado estrangeiro e teve como fundamento a evolução verificada na regra costumeira internacional¹². A extensão de tal formulação às organizações internacionais seria descabida, pois, no tocante à organização internacional, não só a regra costumeira aplicável aos Estados não prevalece, como, ademais, verifica-se a presença de tratados em que a imunidade absoluta de jurisdição é preceituada de forma inequívoca, como identificado anteriormente para a ONU¹³.

11 Ainda para Rosalyn HIGGINS, no caso das organizações internacionais, diferentemente do que ocorre com os Estados, mesmo a regra costumeira aponta no sentido da preservação da imunidade de jurisdição: “What does seem clearly established is that, in respect of a wide range of international organizations, domestic courts regard customary international law as prohibiting the assertion of jurisdiction over employment claims” (*op. cit.*, pág. 92).

12 Apelação Cível 9.696 (SP), acórdão de 31.05.1989.

13 O internacionalista brasileiro Francisco REZEK, antigo juiz na Corte Internacional de Justiça e no Supremo Tribunal Federal, no exercício de indiscutível autoridade nesta matéria – foi seu o voto que conduziu o STF à referida decisão de 1989 –, assim resume seu entendimento: “Problema distinto [...] é o da imunidade *da própria organização internacional* à jurisdição brasileira, em feito de natureza trabalhista ou outro. A jurisprudência assentada no Supremo Tribunal Federal desde 1989 [...] somente diz respeito aos Estados estrangeiros, cuja imunidade, no passado, entendia-se resultante de “velha e sólida regra costumeira”, na ocasião declara insubsistente. No caso das organizações internacionais essa imunidade não resultou essencialmente do costume,

Da mesma forma, a disposição do art. 114 da Constituição Federal que estabelece a competência da Justiça do Trabalho para apreciar as ações oriundas da relação de trabalho mantidas por “entes de direito público externo”, mesmo que se considere alcançada pela norma a figura da organização internacional, não se presta ao afastamento de sua imunidade de jurisdição. Isto porque, como frisado expressamente pela Corte suprema no corpo do julgado de 1989, o art. 114 fixa regra em matéria de competência, nada dispondo acerca de imunidade de jurisdição, e a competência assinalada para a Justiça do Trabalho será exercida relativamente ao Estado estrangeiro e à organização internacional quando juridicamente possível. Tal possibilidade, no caso de organização internacional, reside unicamente na hipótese de que, em uma dada situação concreta, ocorra expressa renúncia à imunidade por parte da organização, tal como se encontra estipulado para a ONU na supratranscrita disposição da seção 2 da *Convenção sobre privilégios e imunidades das Nações Unidas*¹⁴.

mas de tratados que a determinam de modo expresso: o próprio tratado coletivo institucional, de que o Brasil seja parte, ou um tratado bilateral específico. A imunidade da organização, em tais circunstâncias, não pode ser ignorada, mesmo no processo de conhecimento, e ainda que a demanda resulte de uma relação regida pelo direito material brasileiro.” (*Direito internacional público: curso elementar*, 11ª edição revista e atualizada, São Paulo: Saraiva, 2008, pág. 256).

14 Na esteira ainda da decisão de 1989, o professor da Universidade de Brasília Sebastião MACHADO FILHO, com base na consideração da situação da Organização dos Estados Americanos (OEA), sublinhava o impacto da imunidade de jurisdição das organizações internacionais como fator impeditivo de qualquer procedimento executório: “Em suma: sem a manifestação expressa de renúncia à imunidade de jurisdição, nenhuma entidade internacional portadora dessa prerrogativa – como é o caso da OEA, consoante o figurino do Decreto nº 57.942/66 (art. 2º) [trata-se do decreto de promulgação do Acordo Sobre Privilégios e Imunidades da Organização dos Estados Americanos] – poderá ser submetida a qualquer processo de execução, no âmbito do direito privado, sob pena de nulidade *pleno iure* da execução e consequente extinção do processo sem julgamento do mérito, por ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do *due process os law*” (“OEA e imunidade de jurisdição”, in *Trabalho & Doutrina: processo, jurisprudência*, nº 8, março de 1996, São Paulo: Saraiva, pág. 26).

2. Exercício de atividade jurisdicional por organização internacional

É preciso considerar, todavia, que a afirmação da imunidade jurisdicional não retira da organização internacional a obrigação de pautar sua conduta pela observância dos critérios da legalidade que lhe é própria e, portanto, não acarreta a supressão da necessidade de exame e solução das controvérsias que lhe correspondam. Para tanto, impõe-se a instituição de mecanismos destinados a atender tal necessidade, regidos – dada a não subordinação da organização internacional a qualquer direito nacional – com base no próprio direito internacional público. Isto se aplica inclusive aos dissídios que possam decorrer das relações de trabalho mantidas pela organização internacional, já que a regra de direito internacional público que consagra a imunidade de jurisdição não pode acarretar a vedação a qualquer ser humano do direito fundamental de acesso à justiça, igualmente contemplado no direito internacional público, e em plano de maior relevância¹⁵.

Para se compreender a dimensão das relações de trabalho que se verificam no interior das organizações internacionais e suas diferentes modalidades, é preciso se ter em mente que, com o surgimento daquelas, dá-se, também, a constituição de um funcionalismo internacional, com o qual convivem prestadores

15 Ao examinar caso paradigmático na evolução do tratamento conferido aos contenciosos administrativos internacionais – *Ballo v. Unesco*, julgado em 1972 pelo tribunal administrativo instituído na Organização Internacional do Trabalho (caso nº 191) – Blaise TCHIKAYA, na doutrina francesa, enfatiza o entendimento emanado daquele julgado de que o poder discricionário eventualmente assinalado para a administração não se presta a descartar a necessidade de atendimento das exigências legalmente estipuladas para os respectivos atos, ensejando-se, assim, hipótese de controle jurisdicional. Resgatando passagens daquela sentença, assinala TCHIKAYA: “Le pouvoir discrétionnaire n’écarter pas l’obligation de légalité qui s’impose à l’administration. Le Tribunal rappelle cette obligation en utilisant une formule connue du contentieux administratif français : ‘Le pouvoir de libre appréciation ne doit pas être confondu avec le pouvoir arbitraire’” (*Mémento de la jurisprudence du droit international public*, 4ª edição. Paris (França): Hachette, 2007, pág. 89).

de serviços eventuais. As relações entre esse contingente e a respectiva organização não podem se pautar por vínculos em que se verifique qualquer forma de ingerência por parte do Estado, nem mesmo o de nacionalidade ou residência do funcionário ou do prestador de serviço, sob pena de comprometimento da autonomia¹⁶.

No contexto das distintas modalidades de relacionamento laboral, emanam naturalmente controvérsias, tendo as organizações internacionais cuidado de instituir ao longo do tempo um diversificado conjunto de mecanismos processuais para solução de dissídios. Tem-se desde mecanismos de feição conciliatória – comissões de conciliação, por exemplo – até aqueles de natureza jurisdicional, em que o direito é determinado por órgãos dotados de completa independência no desempenho de suas atribuições. Nesse segundo caso, encontram-se os tribunais administrativos, que nada mais são do que cortes dotadas de caráter judicial¹⁷, bem como o recurso à arbitragem, sendo particular a cada uma

16 Estudiosas da prática das organizações internacionais, as pesquisadoras brasileiras Mônica HERZ e Andrea Ribeiro HOFFMANN enfatizam o paralelismo entre o desenvolvimento desses entes e a constituição dos respectivos corpos funcionais: “Com o surgimento das organizações internacionais modernas no século XIX, tornou-se necessário empregar servidores públicos internacionais que se distinguem das delegações nacionais que representam os Estados em cada organização. O desenvolvimento das burocracias internacionais expressa um aspecto supranacional de cada organização internacional. Os primeiros secretariados foram criados nos anos 60 e 70 do século XIX, para garantir o funcionamento da União Telegráfica Internacional, da União Postal Universal e do Escritório Internacional de Pesos e Medidas. A necessidade de gerar uma memória e organizar uma agenda são os propulsores iniciais para a criação dos secretariados das organizações. De início, foram recrutados servidores nos países-sede dessas organizações. Apenas com o estabelecimento da Liga das Nações foi estabelecida a noção de um serviço público internacional, de caráter multinacional, com responsabilidade apenas perante a organização a qual serve. [...] Ao longo da primeira metade do século XX, a norma da internacionalização do servidor público fortaleceu-se e pode ser considerada fundamental para o funcionamento eficaz e para a legitimidade das organizações internacionais” (*Organizações internacionais: história e práticas*, Rio de Janeiro: Elsevier (Editora Campus), 2004, pág. 28 e 29).

17 A qualificação do tribunal como administrativo não se presta a negar natureza judicial a essa cortes constituídas no âmbito de organizações internacionais, mas sim a identificar a matéria que lhes corresponde, pois, dada a subordinação das organizações a regime jurídico tipicamente de direito público, o enquadramento das relações laborais se situa no campo do direito administrativo e não do direito do trabalho em sentido estrito. É nítida a inspiração no sistema francês de Justiça, em que os tribunais administrativos, encabeçados pelo Conselho de Estado (“*Conseil d’État*”), constituem um segmento especializado do Poder Judiciário.

das organizações internacionais, por mais que no plano geral se verifiquem regimes bastante semelhantes, a definição de um regime jurídico voltado ao deslinde dos respectivos contenciosos internos e externos. Ou seja, como contrapartida à imunidade de jurisdição de que gozam face aos Estados, as organizações internacionais evoluíram no sentido da instituição de mecanismos institucionais aptos a viabilizar o exercício do poder jurisdicional inerente à condição autônoma que lhes é própria¹⁸.

Mas, se é certo que a cada organização internacional corresponde a prerrogativa de estruturar o sistema de administração de justiça interno que considerar mais adequado – com a utilização de arbitragem ou de corte judicial – caso não se assegure em seu âmbito os elementos que propiciem aos demandantes em pleitos trabalhistas as garantias inerentes ao devido processo legal e a um julgamento justo, o sistema poderá se revelar ineficaz como fator de afastamento da jurisdição dos Estados e preservação da imunidade de jurisdição da organização. Tal correlação foi consagrada em julgados de tribunais nacionais¹⁹

18 A noção de jurisdição que aqui se adota se prende à capacidade de determinação do direito a uma dada situação concreta e está associada à efetiva independência do órgão ao qual se atribui o exercício da jurisdição, seja ele estatal (em que a jurisdição resulta da soberania inerente ao Estado), seja ele internacional (em que a jurisdição resulta do consentimento dado pelos Estados no exercício de sua soberania). Na doutrina, a referência à jurisdição aparece frequentemente como inerente à soberania, o que afastaria sua extensão às instituições internacionais; tal entendimento parece dissociado da evolução que se vem verificando no direito internacional público, sendo indiscutível o reconhecimento para as cortes judiciais e tribunais arbitrais internacionais do exercício de função jurisdicional.

19 Ao cuidarem exatamente do exame de hipótese de contestação da imunidade de jurisdição de organização internacional, os juristas belgas Nicolas ANGELET e Alexandra WEERTS fazem referência especialmente a dois julgados de tribunais nacionais – um da Corte Trabalhista de Apelação de Bruxelas (*Siedler v. Western Europe Union*), de 17 de setembro de 2003, e outro da Corte de Cassação francesa (*Banque africaine de développement v. M. A. Degboe*), de 25 de janeiro de 2005 – em que se afastou a imunidade de jurisdição da União da Europa Ocidental e do Banco Africano de Desenvolvimento, respectivamente. Nos dois casos, a fundamentação para as decisões repousou na inexistência de mecanismos estabelecidos pelas duas organizações para a devida apreciação de demandas apresentadas por seus servidores (“Challenges to immunities on the basis of the right to a fair trial”, in *International administrative tribunals in a changing world (United Nations Administrative Tribunal Conference, New York, November 2007)*, Londres (Reino Unido): Esperia Publications, 2008, pág. 49.

e, no plano internacional, por meio de sentença da Corte Européia de Direitos Humanos (CEDH) do ano de 1999, na qual aquele tribunal, constatando a existência de um sistema independente de justiça interno à Agência Espacial Européia (AEE, ou ESA, sigla em inglês correspondente a European Space Agency), declarou válida decisão adotada por cortes alemãs no sentido de preservar a imunidade de jurisdição da organização internacional.

Nesse caso – *Waite and Kennedy v. Germany*²⁰ –, o tribunal sediado em Estrasburgo, na França, examinou acusação formulada contra a Alemanha por duas pessoas que, tendo prestado serviços para a AEE, haviam apresentado pleito em matéria trabalhista perante o Judiciário do país europeu; este, avaliando ser a organização imune à jurisdição alemã, não conheceu da demanda, levando os interessados a buscarem a proteção da CEDH, fundando-se para isso na garantia de acesso à justiça estabelecida no art. 6 da Convenção Européia sobre Direitos Humanos²¹. Em sua decisão, a CEDH pontuou a importância do instituto da imunidade de jurisdição para as organizações internacionais (parágrafo 63 da sentença), para, em seguida, sublinhar a correspondência entre a prerrogativa da imunidade de

20 CEDH, Application n° 26083/94, sentença de 18 de fevereiro de 1989. O texto da sentença da Corte Européia de Direitos Humanos está disponível no sítio que o tribunal mantém na *internet*: < <http://www.echr.coe.int> >.

21 A Convenção Européia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (ou, como é mais conhecida, *Convenção Européia de Direitos Humanos*) foi celebrada em 1950 e entrou em vigor em 1953; sua observância se encontra submetida justamente à jurisdição da Corte Européia de Direitos Humanos, com sede em Estrasburgo, na França. O item 1 do art. 6° daquele diploma normativo assegura o direito de acesso à justiça e está assim redigido: “Artigo 6°. Direito a um processo equitativo. 1. Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela. O julgamento deve ser público, mas o acesso à sala de audiências pode ser proibido à imprensa ou ao público durante a totalidade ou parte do processo, quando a bem da moralidade, da ordem pública ou da segurança nacional numa sociedade democrática, quando os interesses de menores ou a protecção da vida privada das partes no processo o exigirem, ou, na medida julgada estritamente necessária pelo tribunal, quando, em circunstâncias especiais, a publicidade pudesse ser prejudicial para os interesses da justiça.”.

jurisdição e o compromisso da proteção dos direitos fundamentais pela organização internacional, inclusive no que concerne à existência de mecanismos para o recebimento e processamento de demandas originadas de seu pessoal (parágrafos 67 e 68). Ao final, a CEDH decidiu por unanimidade pela improcedência da acusação à Alemanha, por julgar que o Judiciário daquele país, ao reconhecer a imunidade de jurisdição de organização internacional dotada de sistema interno de justiça, não infringiu a garantia ao devido processo legal e a um julgamento justo estipulada na Convenção Européia sobre Direitos Humanos (parágrafos 72 a 74 da sentença).

Ao concluir sua decisão e dispondo em sentido abrangente, ultrapassando a mera consideração do caso a ela submetido, a CEDH asseverou que, tendo em vista o legítimo propósito consubstanciado com a outorga de imunidade de jurisdição às organizações internacionais, não caberia interpretar a disposição do art. 6º da Convenção Européia sobre Direitos Humanos assecuratória do direito de acesso à Justiça de forma a obrigá-las a se submeter a jurisdição nacional ou mesmo à legislação do Estado respectivo. Tal compreensão, segundo a CEDH, viria a frustrar o funcionamento adequado das organizações internacionais, contrariando a tendência atual em favor da ampliação e fortalecimento da cooperação internacional²².

22 Os três parágrafos finais da sentença da CEDH em que figura a conclusão acima sumarizada estão assim redigidos: “72. The Court shares the Commission’s conclusion that, bearing in mind the legitimate aim of immunities of international organizations (see paragraph 63 above), the test of proportionality cannot be applied in such a way as to compel an international organization to submit itself to national litigation in relation to employment conditions prescribed under national labour law. To read Article 6 § 1 of the Convention and its guarantee of access to court as necessarily requiring the application of national legislation in such matters would, in the Court’s view, thwart the proper functioning of international organizations and run counter to the current trend towards extending and strengthening international cooperation. 73. In view of all these circumstances, the Court finds that, in giving effect to the immunity from jurisdiction of ESA on the basis of section 20(2) of the Courts Act, the German courts did not exceed their margin of appreciation. Taking into account in particular the alternative means of legal process available to the applicants, it cannot be said that the limitation on their access to the German courts with regard to ESA impaired the essence of their “right to a court” or was disproportionate for the purposes of Article 6 § 1. 74. Accordingly, there has been no violation of that provision.”.

Tem-se, assim, o reconhecimento da plena validade jurídica – e mesmo conveniência – da imunidade da organização internacional face a jurisdição nacional, inclusive em controvérsia de natureza trabalhista, cabendo à organização, com vistas à preservação de tal atributo, propiciar as adequadas condições institucionais para que o dissídio possa ser equacionado de forma equitativa e por órgão independente.

3. Imunidade de jurisdição de organização internacional em matéria de relação de trabalho à luz do direito brasileiro

A fundamentação adotada no âmbito do sistema europeu de proteção aos direitos humanos para reconhecimento da imunidade de jurisdição de organização internacional não é estranha ao direito brasileiro. Seus elementos se prestam perfeitamente ao entendimento do alcance e finalidade do Verbete n° 17/2005 do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) da 10ª Região (Distrito Federal e Tocantins), publicado em 17 de janeiro de 2006 e que está assim redigido:

IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO. ORGANISMO INTERNACIONAL. MATÉRIA TRABALHISTA. INEXISTÊNCIA. PRINCÍPIO DA RECIPROCIDADE. Em respeito ao princípio da reciprocidade, não há imunidade de jurisdição para Organismo Internacional, em processo de conhecimento trabalhista, quando este ente não promove a adoção de meios adequados para solução das controvérsias resultantes dos contratos com particulares, nos exatos termos da obrigação imposta pelo artigo VIII, Seção 29, da Convenção de Privilégios e Imunidades das Nações Unidas.

Em que pese a impropriedade da referência ao princípio de reciprocidade – que aqui não se aplica, pois não se cuida de disciplinar a contraposição de condutas a serem adotadas em situações equivalentes por entes também equivalentes –, o preceito de condicionamento do reconhecimento da imunidade de jurisdição de organização internacional a que por ela estejam estabelecidos meios adequados para a solução de controvérsias em matéria trabalhista²³ não discrepa, mas, muito pelo contrário, se encontra em sintonia com o entendimento internacionalmente prevalecente, ilustrado na sentença da CEDH a que se fez referência.

A súmula do TRT da 10ª Região dá plena guarida à imunidade de jurisdição na medida em que apenas impõe a adoção, pela organização internacional protegida, de meios próprios para a solução de litígios, e isto na forma pactuada pela própria organização. Não se busca, portanto, exigir da organização internacional que reproduza no exercício de sua jurisdição os mecanismos estabelecidos no direito brasileiro para processamento de controvérsias no âmbito da jurisdição brasileira. A checagem a ser eventualmente efetuada neste âmbito nacional diz respeito tão somente à verificação do atendimento dos requisitos mínimos indispensáveis à realização de julgamento equitativo, quais sejam, a existência de julgador imparcial (quer se materialize na forma de autoridade judiciária, quer o faça na figura de um ou mais árbitros) e as garantias inerentes ao contraditório²⁴. E essa

23 A seção 29 (situada no art. VIII) da *Convenção sobre privilégios e imunidades das Nações Unidas*, de 1946, está assim disposta: “A ONU deverá estabelecer processos adequados de solução para: a) as controvérsias em matéria de contratos ou outras de direito privado nas quais a Organização seja parte; b) as controvérsias nas quais estiver implicado um funcionário da Organização que, em virtude de sua situação oficial gozar de imunidade que não tenha sido suspensa pelo Secretário Geral.”

24 O paradigma fundamental no contexto brasileiro advém da Constituição Federal e dos arts. 8º, 1, e 25 da *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*, cujas disposições em muito se assemelham àquelas do supratranscrito art. 6º da *Convenção Européia de Direitos Humanos*. Também denominada Pacto de São José da Costa Rica, em alusão ao local de sua celebração em 1969, a *Convenção Americana* está submetida à tutela jurisdicional da Corte Interamericana de Direitos Humanos, por ela instituída. Aprovado pelo Congresso Nacional por via do Decreto Legislativo nº 27, de 26.05.1992, o documento, após a adesão brasileira, foi

hipótese de certificação não implica superação da imunidade jurisdicional da organização internacional e nem mesmo abertura para exigibilidade de ritos prefixados no direito interno do Brasil.

Está presente, dessa forma, formulação consentânea com o primado do direito conflitual internacional de que a lei processual é sempre a do juiz competente. Trata-se da utilização do critério da *lex fori* na determinação do regime processual aplicável à solução de litígios. Ora, se a imunidade em face da jurisdição nacional implica para a organização internacional o reconhecimento de sua própria capacidade jurisdicional, o direito processual aplicável é aquele que emana da organização, desde que, como visto, sejam respeitados os requisitos essenciais a um julgamento equitativo universalmente aceitos. Tal é o entendimento vigente no seio tanto da doutrina brasileira²⁵ como da estrangeira²⁶.

promulgado no Brasil pelo Decreto nº 678, de 06.11.1992, e, em 10.12.1998, o País reconheceu a jurisdição da Corte, tendo a declaração de reconhecimento sido promulgada através do Decreto nº 4.463, de 11 de novembro de 2002, após a devida aprovação pelo Congresso Nacional, que havia se materializado no Decreto Legislativo nº 89, de 03.12.1998. O parágrafo 1 do art. 8º está assim redigido: “Art. 8º - Garantias Judiciais. 1. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.”. Já o art. 25 da Convenção tem a seguinte redação: “Art. 25 - Proteção Judicial. 1. Toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juizes ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais. 2 Os Estados Partes comprometem-se: a) a assegurar que a autoridade competente prevista pelo sistema legal do Estado decida sobre os direitos de toda pessoa que interpuser tal recurso; b) a desenvolver as possibilidades de recurso judicial; e c) a assegurar o cumprimento, pelas autoridades competentes, de toda decisão em que se tenha considerado procedente o recurso.”.

25 Absolutamente incontroversa no direito brasileiro, a posição de que, da jurisdição competente, emanam as regras relacionadas ao processamento dos litígios já era advogada pelo renomado jurista Clovis BEVILAQUA nos primórdios do século anterior, como se depreende da seguinte passagem: “Nos actos do processo chamados distinguir os que se ligam mais diretamente a marcha e ao desenvolvimento da instancia, geralmente chamados *ordinatoria litis*, dos que se referem à solução da causa ou *decisoria litis*. Os primeiros, pertencendo a ordem do processo, ao seu encaminhamento, dependendo da organização judiciaria, são evidentemente de ordem publica e, portanto, somente podem ser regulados pela lei do paiz onde o processo se desdobra pela *lex fori*.” (*Principios elementares de direito internacional privado*, Bahia: José Luiz da Fonseca Magalhães Editor, 1906, pág. 311). Um século mais tarde, Beat Walter RECHSTEINER indica a preservação do critério de utilização da *lex fori* para definição do regime aplicável ao procedimento jurisdicional, asseverando que “essa regra já foi estabelecida de longa data, e, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, é reconhecida como princípio básico do processo” (*Direito internacional privado: teoria e prática*, 11ª edição revista e atualizada, São Paulo: Saraiva, 2008).

26 Também laureado com a incumbência de ministrar curso geral na Academia de Direito Internacional da Haia, desta feita o de direito internacional privado, o internacionalista francês Bernard AUDIT sacramenta tal postulado: “il est universellement admis qu'en ce qui concerne le déroulement du litige, une juridiction interne applique sés propres règles de procédure et elles seules; c'est le principe de *soumission de la procédure à la loi du for*.” (*Droit International Prive*, 3ª edição, Paris (França): Ed. Economica, 2000, pág. 12).

Convém ressaltar que a faculdade da jurisdição competente para definir o regramento do procedimento aplicável aos litígios não incide apenas em relação ao direito processual tomado em sentido estrito, mas deve ser vista de forma ampla, para alcançar inclusive a liberdade de definição acerca do organismo jurisdicional competente para proceder ao julgamento da controvérsia, se judiciário ou arbitral, se geral ou especializado. Isso é particularmente relevante no caso brasileiro, em que eventualmente se alega que o procedimento arbitral adotado segundo as normas de organização internacional para a solução de dissídio em matéria trabalhista não seria aceitável tendo em vista a oposição do direito interno do País. Ora, se a imunidade de jurisdição da organização internacional lhe confere, por decorrência, capacidade jurisdicional, caberá às normas dessa mesma organização internacional a validação ou não da alternativa arbitral, cuja eleição, ademais, terá que ser promovida pelas partes. Não se está aqui diante de questão que possa acarretar ofensa a qualquer das garantias essenciais a um julgamento equitativo conforme estipuladas nos tratados de direitos humanos de que o Brasil é parte e mesmo na Constituição Federal. No que se refere especificamente ao inciso XXXV do art. 5º da Carta Magna, mencionado ao início deste artigo e que a todos faculta submeter a órgãos jurisdicionais a apreciação de lesão ou ameaça a direito, é de se salientar que a garantia de acesso à estrutura jurisdicional de organização internacional de que o Brasil faça parte assegura plenamente a observância do preceito constitucional, pois a jurisdição internacional à qual o País está integrado não se confunde com jurisdição estrangeira.

Também não está posta situação que envolva exame de conduta processual adotada em jurisdição estrangeira, relativamente à qual eventualmente seria cabível, para fins de

reconhecimento da competência, a exigibilidade da observância de requisitos procedimentais pertinentes ao direito brasileiro. Diferentemente do que ocorre com relação à administração de Justiça por Estado estrangeiro – que se funda na respectiva soberania e, por isso mesmo, possibilita aos demais Estados o direito igualmente soberano de estabelecer, sob o prisma da cooperação internacional, as condições para validação das decisões dela emanadas –, a prerrogativa jurisdicional da organização internacional resulta de pactuação internacional efetuada de forma voluntária, sendo necessariamente automático, por imperativo lógico, seu reconhecimento por parte dos Estados que livremente a instituíram e livremente a integram na condição de membros²⁷.

No caso em pauta no Supremo Tribunal Federal, que diz e respeito à Organização das Nações Unidas, cabe salientar que se trata de organização internacional que tem o Brasil como Estado-parte de seu tratado constitutivo – a Carta das Nações Unidas – e membro originário, de cujas instâncias o País participa de forma destacada desde a sua criação, há mais de 60 anos, e de cujo tratado assecuratório de imunidades – a Convenção sobre privilégios e imunidades das Nações Unidas – o País é igualmente parte. Ademais, a presença e atuação da ONU em território brasileiro se vê ao abrigo jurídico de tratado bilateral específico – o Acordo

27 Ao apreciar incidentalmente a constitucionalidade da regra estatuída no *Protocolo de Las Leñas* que faculta, no âmbito dos Estados do Mercosul, a tramitação de pedido de homologação de sentença estrangeira por via de carta rogatória, o STF a considerou dotada de validade, mesmo sendo o procedimento estranho ao direito brasileiro. Constatando a preservação da garantia decorrente do princípio constitucional do contraditório, a Suprema Corte considerou não haver fundamento para invalidar tratado internacional que tem o Brasil como parte. Assim, se mesmo nos marcos do relacionamento com jurisdições estrangeiras a flexibilidade formal é admitida, com maior razão isso deve ocorrer relativamente à jurisdição de organização internacional de que o Brasil seja membro efetivo (Acórdão de 03.04.1997 (DJU de 09.05.1997), prolatado em Agravo Regimental na carta Rogatória 7.613-4 (Argentina); o *Protocolo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa*, celebrado em Las Leñas em 27.06.1992, foi aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 55, de 19.04.1995, e, após ratificação, foi promulgado internamente através do Decreto nº 2.067, de 12.11.1996).

Básico de Assistência Técnica com a Organização das Nações Unidas, suas Agências Especializadas e a Agência Internacional de Energia Atômica, celebrado em 29 de dezembro de 1964 e promulgado internamente por meio do Decreto nº 59.308, de 23 de setembro de 1966 –, em cujo art. V, item 1, se preceitua expressamente a aplicação àquelas organizações, a seus bens, fundos, haveres e funcionários, inclusive peritos de assistência técnica, da referida Convenção sobre privilégios e imunidades das Nações Unidas, assim como da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas das Nações Unidas.

4. Julgados recentes do Judiciário brasileiro

O conjunto de elementos considerados ao longo deste artigo aponta claramente em favor do reconhecimento da imunidade da organização internacional face à jurisdição brasileira, inclusive em matéria concernente a relações de trabalho. E, muito embora, como observado ao início, tenha prevalecido nos últimos anos, no âmbito do TST, entendimento de natureza diversa (em contraposição a muitos julgados de tribunais regionais, entre eles o TRT da 10ª Região, responsável pela súmula jurisprudencial anteriormente referida), começa a se delinear a perspectiva de alteração da jurisprudência. Já naquela Alta Corte trabalhista tem-se constatado a evolução de posição manifestamente contrária ao reconhecimento da imunidade de jurisdição para um quadro de indefinição, caracterizado pela produção de decisões de sentidos antagônicos, em movimento que propende a uma progressiva consideração das particularidades da organização internacional, abrindo-se caminho, assim, para a admissão plena, no âmbito da Justiça do Trabalho, da imunidade desse tipo de sujeito de direito internacional.

Nesse contexto, é indicativo dessa tendência o teor de acórdão referente a julgamento efetuado em 03 de setembro de 2009 pela 1ª Subseção da Seção de Dissídios Individuais (SDI – 1), ao qual compete justamente deliberar em situação de divergência jurisprudencial²⁸. Apoiada por escassa maioria – fato que não deixa de ser ilustrativo de cenário ainda de indefinição – a decisão daquele colegiado, que teve por relator designado o Ministro CAPUTO BASTOS, ressaltou, logo de início, que, “diferentemente dos Estados estrangeiros, que atualmente têm a sua imunidade de jurisdição relativizada, segundo entendimento do próprio Supremo Tribunal Federal, os organismos internacionais permanecem, em regra, detentores do privilégio da imunidade absoluta”²⁹. Identificada a existência de tratados assecuratórios da imunidade de jurisdição da ONU, a organização internacional envolvida na lide então sob exame, consideraram os julgadores que, “porque amparada em norma de cunho internacional, não podem os organismos, à guisa do que se verificou com os Estados estrangeiros, ter a sua imunidade de jurisdição relativizada, para o fim de submeterem-se à jurisdição local e responderem, em consequência, pelas obrigações contratuais assumidas, dentre elas as de origem trabalhista”³⁰.

Há a expectativa que tal entendimento venha a ter acolhida também no Supremo Tribunal Federal, o que consolidaria o equacionamento da matéria no âmbito do direito brasileiro. Em sessão do Tribunal Pleno realizada em 07 de maio de 2009, proferindo seu voto no caso que se presta a abrigar o exame da matéria no seio do STF, referido logo na abertura deste artigo

28 TST, embargos em recurso de revista (processo RR – 90000 – 49.2004.5.10.0019), acórdão da SDI -1 de 03.09.2009 (publicação no DEJT em 04.12.2009).

29 Conforme o parágrafo 1 da ementa do acórdão.

30 Conforme o parágrafo 4 da ementa do acórdão.

e cujo julgamento se encontra pendente³¹, a relatora, Ministra ELLEN GRACIE, identificou com clareza a questão em pauta, ao salientar pretender-se pronunciamento da Suprema Corte “que defina, de uma vez por todas, se, à luz da Constituição Federal e da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, as imunidades de jurisdição e de execução invocadas pelas organizações internacionais podem ser afastadas quando essas entidades de direito público externo são demandadas perante a Justiça do Trabalho brasileira”³². Na seqüência de seu voto – que é anterior ao mencionado acórdão do TST e nele foi adotado como elemento de fundamentação da decisão –, cuidou a Ministra relatora de demonstrar a impropriedade da equiparação, para fins de aferição da imunidade jurisdicional, entre o Estado estrangeiro e a organização internacional³³, invocando nesse sentido entendimento fixado pelo próprio STF³⁴. Utilizando em seu suporte julgado da própria Corte³⁵ e posicionamento doutrinário especificamente voltado a qualificar a atuação da ONU em

31 STF, recurso extraordinário RE 578543 (MT), ao qual se encontra apenas o recurso extraordinário RE 597368 (MT). O julgamento se encontra pendente em função de pedido de vista formulado pela Ministra CARMEM LÚCIA na mesma sessão de 07.05.2009, imediatamente após pronunciado o voto da Ministra relatora.

32 Conforme o parágrafo inicial do item 2 do voto da Ministra ELLEN GRACIE. As passagens do voto da Ministra relatora reproduzidas neste artigo foram extraídas de transcrição constante da edição de 17 de maio de 2009 da publicação eletrônica *Revista Jus Vigilantibus* (acessível em <http://jusvi.com/pecas/39841>).

33 “Na verdade, a construção jurisprudencial que resultou na relativização da imunidade de jurisdição dos Estados estrangeiros mostra-se de todo inaplicável às organizações internacionais, que são pessoas de direito público internacional dotadas de características completamente distintas dos Estados que as formam.” (conforme o terceiro parágrafo do item 5 do voto).

34 “[...] o exame já realizado pelo Supremo Tribunal Federal no que concerne à imunidade de jurisdição dos organismos internacionais não guarda qualquer relação com a matéria da imunidade jurisdicional dos Estados estrangeiros, pois, naquela primeira hipótese, o que prevalece não é a verificação da prática de atos de império ou de gestão e da possibilidade de afastamento de norma consuetudinária internacional, mas sim a averiguação da existência de tratados regularmente celebrados por meio dos quais o Brasil tenha se comprometido, no plano internacional, a garantir a imunidade de jurisdição à organização de que se tornou participante.” (conforme o 14º parágrafo do item 5 do voto).

35 “Já na Apelação Cível 9.703, de relatoria do eminente Ministro Djaci Falcão e julgada em 28.09.1988 (DJ de 27.10.1989), esta Corte reconheceu, por unanimidade, a imunidade da Organização de Aviação Civil Internacional à jurisdição da Justiça do Trabalho brasileira.” (conforme o 11º parágrafo do item 5 do voto).

território brasileiro³⁶, concluiu a Ministra relatora por considerar plenamente aplicável no direito brasileiro a Convenção sobre privilégios e imunidades das Nações Unidas e, conseqüentemente, “reconhecida a imunidade de jurisdição e de execução da ONU/PNUD”³⁷.

A prevalecer no âmbito do STF o entendimento consubstanciado nesse voto, dando-se, assim, guarida ao princípio da imunidade de jurisdição das organizações internacionais, o Judiciário brasileiro estará propiciando a satisfação de compromissos estabelecidos pelo Brasil no plano do direito internacional público, e isto sem que se configure qualquer ofensa

36 Trata-se de estudo efetuado pelo internacionalista brasileiro LUIZ OLAVO BATISTA, que foi juiz e presidente do Órgão Permanente de Apelação da Organização Mundial do Comércio: “O professor Luiz Olavo Baptista, em parecer publicado em obra que reúne vários de seus estudos, asseverou que a Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas “*é também um instrumento de cooperação internacional, pois objetiva garantir as Nações Unidas e seus órgãos subsidiários a necessária independência para agirem conforme seus propósitos institucionais, sem as pressões circunstanciais e arbitrárias de um Estado*”. Afirma aquele respeitável jurista, em conclusão, que “*o PNUD não está obrigado a se submeter a qualquer ato de jurisdição do Estado Brasileiro – citações, intimações, dentre outros – que possa envolver restrições a direitos relativos a bens de sua propriedade, inclusive moedas, e é totalmente ilícito qualquer ato jurisdicional que imponha restrições ao exercício do direito de propriedade – ou seja aqueles relativos à imunidade de execução*”. (Imunidade de Jurisdição na Execução dos Projetos de Cooperação entre o PNUD e o Governo Brasileiro, in Lições de Direito Internacional – Estudos e Pareceres de Luiz Olavo Baptista. Organização de Maristela Basso e Patrícia Luciane de Carvalho. Curitiba, Juruá Editora, 2008, p. 309.)” (conforme o quinto parágrafo do item 6 do voto).

37 O item 7 do voto, em que se procede à conclusão, está assim redigido: “7. Assim, o acórdão recorrido, ao dar interpretação extravagante à regra de competência insculpida no art. 114 da Constituição Federal, declarando-o abolutivo de toda e qualquer norma de imunidade de jurisdição porventura existente em matéria trabalhista, violou, frontalmente, o próprio texto desse mesmo dispositivo constitucional. Desrespeitou o acórdão contestado, igualmente, o art. 5º, § 2º, da Carta de 1988, pois ignorou o teor de tratados internacionais celebrados pelo País e que garantem a imunidade de jurisdição e de execução da recorrente. Por essa razão, **conheço em parte**, pelo art. 102, III, a, da Carta Magna, dos recursos extraordinários interpostos pela ONU/PNUD e pela União, e, nessa parte, a eles **dou provimento** para, reconhecendo a violação, nos termos no art. 485, V, do CPC, à literal disposição contida na Seção 2 da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, **julgar procedente** o pedido rescisório formulado, ficando desconstituído o acórdão do Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região (fls. 202-211) e reconhecida a imunidade de jurisdição e de execução da ONU/PNUD. Condeno o recorrido ao pagamento de custas e honorários advocatícios, que fixo em R\$ 1.000,00 (hum mil reais)”. Dotada tal conclusão de indiscutível consistência, parece não ser apropriada tão somente a referência ao § 2º do art. 5º da Constituição Federal (também mencionado no acórdão do TST que se tratou anteriormente), pois tal dispositivo alude a disposições de tratados que, no plano dos direitos individuais e coletivos, sejam definidoras de direitos e garantias fundamentais, sendo imprópria, portanto, sua invocação em sustentação de prerrogativa funcional de organização internacional.

ao direito brasileiro. Como se procurou evidenciar ao longo deste artigo, as organizações internacionais são dotadas atualmente de mecanismos jurisdicionais próprios, voltados à solução dos litígios que lhes concernem, e a possibilidade de acesso à jurisdição de organização internacional de que o Brasil faça parte possibilita a plena satisfação da garantia constitucional do acesso à Justiça.

Adotando posição de reconhecimento da imunidade de jurisdição das organizações internacionais, o Judiciário brasileiro estará, também, promovendo o alinhamento do direito brasileiro ao entendimento prevalecente nessa matéria na ordem jurídica internacional e naquelas vigentes na generalidade dos Estados, conforme vem sendo reconhecido pelas cortes internacionais e pelas respectivas cortes nacionais. Tem-se, assim, em perspectiva, nessa situação tópica, mais uma contribuição brasileira para a solidificação de paradigmas jurídicos que, adotados universalmente, concorram para a progressiva construção de um espaço público mundial e de uma correspondente ordem jurídica de feição global. Esta vai se perfazendo a partir não apenas das emanções decorrentes de pactuação na esfera das relações internacionais – aquilo que doutrinadores europeus qualificam “cosmopolitismo pelo alto” –, mas, também, do movimento constante e menos visível em direção à adoção de padrões comuns às ordens jurídicas dos Estados – “o cosmopolitismo pela base” –, no qual os juízes nacionais têm uma atuação destacada³⁸.

38 Julie ALLARD e Antoine GARAPON, *Les juges dans la mondialisation: la nouvelle révolution du droit*, França: Éditions du Seuil et La République des Idées, 2005, págs. 91 e 92. ALLARD, pesquisadora na Bélgica, e o magistrado francês GARAPON salientam o papel dos juízes nacionais na conformação de uma ordem jurídica global: “Plutôt qu’une architecture mondiale rigoureusement ordonnée, [la mondialisation du droit] est une sorte de vaste bricolage normatif auquel on assiste. [...] À fois agents publics et juristes indépendants, exécutants d’un droit étatique et discutants d’un droit global, transformateurs des demandes privées et défenseurs des intérêts publics, les juges tiennent un rôle d’interface dans la mondialisation. Cette lecture de leur office en termes de ‘bricolage’ tempère les interprétations cosmopolitiques habituelles. [...] [le ‘cosmopolitisme par le bas’] désigne plutôt une expérience présente, la conscience d’une interdépendance de plus en plus forte, inexorable, faite d’échanges mais aussi de tensions et d’oppositions, et à laquelle il faut conférer un sens éthique.”.

Referências

ALVAREZ, José. *International Organization Law-makers*. Nova York, Oxford University Press, 2006.

ANGELET, Nicolas; WEERTS, Alexandra. *Challenges to immunities on the basis of the right to a fair trial*. Londres: Esperia Publications, 2008.

AUDIT, Bernard. *Droit International Prive*. 3. Ed. Paris: Editora Economica, 2000.

BRASIL, Decreto n 2.067, DE 12 DE NOVEMBRO DE 1996. Promulga o Protocolo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D2067.htm

BRASIL, Decreto n. 52.288, de 24 de julho de 1963. Promulga a Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas das Nações Unidas, adotada, a 21 de novembro de 1947, pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/116308/decreto-52288-63>

BRASIL, Decreto n. DE 6 DE NOVEMBRO DE 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm

BRASIL, Superior Tribunal do Trabalho. Embargos de Recurso de Revista. TST-E-RR-90000-49.2004.5.10.0019. por unanimidade, conhecer do Recurso de Embargos, por divergência jurisprudencial, e, no mérito, negar-lhe provimento. EMENTA : IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO. ORGANISMO INTERNACIONAL. ONU/PNUD.. Os Organismos Internacionais detêm imunidades e privilégios disciplinados por acordos e tratados internacionais específicos que foram ratificados pelo Brasil. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/34625277/tst-23-02-2012-pg-357>.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal Recurso Extraordinário Rel. Min Ellen Gracie. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - ONU/PNUD. nº. 578543. 2. Rel. Min Ellen Gracie. Brasília, 20/10/2011. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=578543&classe=RE&origem=AP&recurso=0r&tipoJulgamento=M>

TRINDADE. Antônio Augusto Cançado. Direito das Organizações Internacionais. 2. ed. Belo Horizonte, Del Rey: 2002.

CEDH, Aplications nº 26083/94, sentença de 18 de fevereiro de 1989. Disponível em [HTTP://www.echr.eoe.int](http://www.echr.eoe.int).

CRETELLA NETO, José. Teoria Geral das Organizações Internacionais. São Paulo: Saraiva, 2007.

DALLARI, P. B. A. Atualidades dos Tribunais Administrativos de Organizações Internacionais. 2009. Direito Internacional.

Universidade de São Paulo. 2009.

DUPUY, Pierre- Marie. Problems and process: International Law and how we use it. Nova York, Oxford University Press, 2006.

HERZ, Mônica; HOFMANN, Andrea Ribeiro. Organizações internacionais: histórias e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

MACHADO FILHO, Sebastião. OEA e imunidade de jurisdição. São Paulo: Saraiva: 1989.

REZEK, Francisco. Direito Internacional Público: Curso Elementar. 11. ed. rev ampl. São Paulo: Saraiva, 2008

TCHIKAYA, Blaze. Mémento de la jurisprudence du droit intenacional public. 4. Ed. Paris: Hachette, 2007.

