

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Direito

Programa de Pós-Graduação em Direito

Bárbara Tuyama Sollero

**A IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS
PERANTE OS TRIBUNAIS DOMÉSTICOS:
estudo dos casos reunidos no acervo *Oxford Reports on International Law – International
Law in Domestic Courts***

Belo Horizonte

2021

Bárbara Tuyama Sollero

**A IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS
PERANTE OS TRIBUNAIS DOMÉSTICOS:**
**estudo dos casos reunidos no acervo *Oxford Reports on International Law – International
Law in Domestic Courts***

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Aziz Tuffi Saliba

Belo Horizonte

2021

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Luciane Lorena Queiroz - CRB-6/2233.

S688i Sollero, Bárbara Tuyama
A imunidade de jurisdição das organizações internacionais perante os tribunais domésticos [manuscrito]: estudo dos casos reunidos no acervo "Oxford Reports on International Law – International Law in Domestic Courts" / Bárbara Tuyama Sollero. - 2021

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.

1. Direito internacional público - Teses. 2. Organizações internacionais - Teses. 3. Obrigações internacionais - Teses. 4. Acesso à justiça - Teses. 5. Imunidade de jurisdição - Teses. I. Saliba, Aziz Tuffi. II. Universidade Federal de Minas Gerais – Faculdade de Direito. III. Título.

CDU: 341.1



FACULDADE DE DIREITO UFMG

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UFMG

DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: DIREITO E JUSTIÇA
BEL^a. BÁRBARA TUYAMA SOLLERO

Aos vinte e cinco dias do mês de agosto de 2021, às 9:30 horas, via plataforma virtual da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, reuniu-se, em sessão pública, a Banca Examinadora integrada pelos seguintes professores: Prof. Dr. Aziz Tuffi Saliba (orientador da candidata/UFMG); Prof. Dr. Lucas Carlos Lima (UFMG) e Profa. Dra. Fernanda Araújo Kallás e Caetano (Centro Universitário UNA), para a defesa de Dissertação como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito da Bel^a. BÁRBARA TUYAMA SOLLERO, matrícula nº 2019651860, intitulada: **A IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS PERANTE OS TRIBUNAIS DOMÉSTICOS: estudo dos casos reunidos no acervo Oxford Reports on International Law – International Law in Domestic Courts.** Cada examinador arguiu a candidata pelo prazo máximo de 30 (trinta) minutos, assegurando à mesma, igual prazo para responder às objeções cabíveis. Encerradas as arguições, procedeu-se ao julgamento da banca, tendo-se verificado a seguinte nota (0 a 100) e conceito (aprovada/reprovada) atribuídos pela Banca:

Nota: 100 **Conceito: Aprovada.** A banca consigna ainda a recomendação de publicação do trabalho.

Nada mais havendo a tratar, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pela Banca Examinadora e com o visto da candidata.

BANCA EXAMINADORA:

Digitally signed by
AZIZ TUFFI
SALIBA:83532919672
Date: 2021.08.25
19:05:15 -03'00'

Prof. Dr. Aziz Tuffi Saliba (orientador da candidata/UFMG)

Prof. Dr. Lucas Carlos Lima (UFMG)

Assinado de forma digital por
Lucas Carlos Lima:06635205926
Data: 2021.08.25 18:21:25
-03'00'



FACULDADE DE DIREITO UFMG

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UFMG

Profa. Dra. Fernanda Araújo Kallás e Caetano (Centro Universitário UNIBH)

BARBARA
TUYAMA
SOLLERO:0134
3411637

Assinado de forma
digital por BARBARA
TUYAMA
SOLLERO:01343411637
Dados: 2021.08.31
08:33:15 -03'00'

- CIENTE: BÁRBARA TUYAMA SOLLERO (Mestranda)

Ao Henrique, meu amor.

Aos meus filhos Giovanna e Raul, tudo que faço é por vocês.

AGRADECIMENTOS

Ao concluir esta pesquisa, é com o coração repleto de gratidão que me dirijo a algumas pessoas especiais, cujo auxílio me foi tão precioso nesta experiência transformadora que o Programa de Pós-Graduação representou em minha vida.

Agradeço aos meus amados pais, André e Victória, por haverem apoiado cada passo de minha caminhada com confiança e delicadeza inextinguíveis e por me inspirarem o amor pelos estudos. Aos meus amados filhos, Raul e Giovanna, agradeço o carinho diário que renovava minhas forças, a paciência com que toleraram minhas ausências e por serem a razão da minha vida. Ao Henrique, meu grande amor e incansável incentivador dos meus sonhos, agradeço de maneira especial pelo encorajamento, confiança e compreensão, especialmente nos últimos meses de elaboração desta dissertação.

Agradeço ao meu estimado orientador, Prof. Aziz Saliba, pela generosa partilha de seu vasto conhecimento, pela orientação paciente e insuperável encorajamento, especialmente nos momentos mais desafiadores. É grande a sorte de quem pode tê-lo como mentor. Ao Prof. Lucas C. Lima agradeço as sugestões de leituras fundamentais para o desenvolvimento desta pesquisa e por inspirar, com seu talento e entusiasmo, o estudo do Direito Internacional.

Aos meus colegas do PPGD, em especial Lutiana, Bruno e Mari Ferolla, serei sempre grata pela generosidade com que compartilharam seu conhecimento e me ofereceram amizade, e pela convivência divertida e enriquecedora durante as aulas e reuniões de orientação. Sinto-me muito feliz de tê-los como companheiros nessa jornada.

Aos meus queridos colegas da AGU, Carlos e Celina, agradeço pela convivência diária e por sempre me apoiarem nesse desafio. Agradeço às *Zen Momz*, que com sua companhia acolhedora e divertida tornaram mais leve a caminhada.

RESUMO

As organizações internacionais são sujeitos de direito internacional público criadas por Estados soberanos para o enfrentamento em conjunto de desafios comuns. Para que funcionem de maneira eficiente e independente, seus instituidores costumam outorgar-lhes privilégios e imunidades, a exemplo da imunidade de jurisdição. Em que pese tais benefícios serem previstos em tratados, a implementação das normas de imunidade perante os tribunais dos diversos Estados partes é marcada por diferenças interpretativas e adaptações. O estudo sistematizado dos casos reunidos no acervo *Oxford Reports on International Law/International Law in Domestic Courts*, busca aclarar como a imunidade jurisdicional das organizações internacionais vem sendo aplicada pelos tribunais nacionais, se é possível identificar padrões e tendências e quais fatores são relevantes para o reconhecimento ou o afastamento do benefício. A sistematização da presente pesquisa organizou as decisões das cortes domésticas sob diferentes parâmetros, como o tipo de relação jurídica subjacente à lide, *ratio decidendi* preponderantes e questões procedimentais essenciais, fornecendo referências cruzadas que permitissem identificar tendências e assim antecipar como uma invocação de imunidade seria decidida em uma dada jurisdição doméstica. Foi possível confirmar que os tribunais domésticos se encontram profundamente divididos quando confrontados com o direito do litigante a ter o seu caso decidido por um tribunal imparcial e a obrigação internacional assumida pelo Estado-juiz de observar a imunidade de jurisdição outorgada em tratado à organização. Em certas jurisdições foi percebida a tendência de condicionar a fruição da imunidade à existência de uma via alternativa para a resolução de disputas, notadamente as trabalhistas ou as de direito privado. Já em outros Estados prepondera a aplicação dos tratados ou da legislação doméstica, admitidas tão somente as exceções neles previstas, independentemente de essa situação poder resultar na negativa de acesso à justiça à parte autora. Numa terceira vertente há os tribunais que buscam limitar o campo de aplicação da imunidade recorrendo à sua natureza funcional e restringindo sua incidência aos atos reputados imprescindíveis para o funcionamento independente da organização, ou aplicando a doutrina da imunidade relativa, afastando assim a prerrogativa nas discussões sobre atos de natureza puramente comercial.

Palavras-chave: Organizações internacionais. Imunidade de jurisdição. Tribunais domésticos. Obrigação internacional. Acesso à justiça.

ABSTRACT

International organizations are subjects of public international law created by sovereign states to jointly face common challenges. For their independent and efficient functioning, their creators usually grant them privileges and immunities, such as immunity from jurisdiction. Although these benefits are provided for in treaties, the implementation of immunity rules before the courts of the various States Parties is marked by interpretative differences and adaptations. The systematized study of cases gathered in the Oxford Reports on International Law/International Law in Domestic Courts collection seeks to clarify how the jurisdictional immunity of international organizations has been applied by national courts, whether it is possible to identify patterns and trends, and which factors are relevant for the recognition or rejection of the benefit. The systematization sought in the present research organized the decisions of domestic courts under different parameters, such as the type of legal relationship underlying the dispute, preponderant *ratio decidendi*, and procedural issues, providing cross references that would allow the identification of trends and thus anticipate how an invocation of immunity would be decided in a given domestic jurisdiction. It was possible to confirm that domestic courts are deeply divided when faced with the litigant's right to have his case decided by an impartial tribunal and the international obligation undertaken by the State-judge to observe the immunity from jurisdiction granted to the organization by treaty. In some jurisdictions, there has been a tendency to make the enjoyment of immunity conditional on the existence of an alternative means of dispute resolution, notably regarding labor or private law. In other States, the application of treaties or domestic legislation prevails, admitting only the exceptions provided for therein, regardless of whether this situation may result in denying the plaintiff access to justice. On a third side, there are the courts willing to limit the scope of immunity by resorting to its functional nature and restricting its incidence to acts deemed indispensable to the organization's independent operation, or by applying the doctrine of relative immunity, thus ruling out the prerogative in discussions about acts of a purely commercial nature.

Keywords: International organizations. Immunity from jurisdiction. Domestic courts. International obligation. Access to justice.

LISTA DE SIGLAS

CADH	Convenção Americana de Direitos Humanos
CSONU	Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas
CVDT	Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados
CVRD	Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas
CEDH	Convenção Europeia de Direitos Humanos
CPIAE	Convenção sobre os Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas das Nações Unidas
CPINU	Convenção sobre os Privilégios e Imunidades das Nações Unidas
CtEDH	Corte Europeia de Direitos Humanos
CIJ	Corte Internacional de Justiça
EURATOM	Comunidade Europeia da Energia Atômica
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
IPGRI	Instituto Internacional de Recursos Fitogenéticos
ILDC	International Law in Domestic Courts
IOIA	Lei de Imunidade das Organizações Internacionais
FSIA	Lei de Imunidade dos Estados Estrangeiros
ICAO	Organização da Aviação Civil Internacional
UNIDO	Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial
ONU	Organização das Nações Unidas
UNTSO	Organização de Supervisão de Tréguas das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
CERN	Organização Europeia para Pesquisa Nuclear
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
TESL	Tribunal Especial para Serra Leoa
TPII	Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia
WEU	União da Europa Ocidental
EU	União Europeia

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1 A IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS	14
1.1 A personalidade e capacidade jurídica das organizações internacionais	20
1.1.1 Personalidade jurídica perante o direito interno.....	20
1.2.2 Personalidade jurídica internacional	20
1.2 Finalidade e justificativas para a concessão de imunidade de jurisdição.....	25
1.2.1 Algumas distinções	25
1.2.2 Razões para a atribuição de imunidade às organizações internacionais	29
1.3 Fontes da imunidade de jurisdição das organizações internacionais.....	33
1.4 Alcance da imunidade de jurisdição.....	39
2 PRÁTICAS E DESAFIOS IMPOSTOS PELA IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS REUNIDOS NO ACERVO DO <i>OXFORD REPORTS ON INTERNATIONAL LAW – INTERNATIONAL LAW IN DOMESTIC COURTS</i>	49
2.1 Metodologia	51
2.2 Perspectiva geral	53
2.3 Disputas trabalhistas.....	53
2.3.1 Delimitação do campo de aplicação da imunidade de jurisdição e pronunciamento sobre sua aplicação aos litígios trabalhistas.....	54
2.3.2 Decisão orientada pela legislação doméstica	67
2.3.3 Direito de acesso à justiça e necessidade de existência de uma via alternativa para a solução de controvérsias	76
2.4 Imunidade dos representantes e agentes.....	84
2.4.1 Imunidade por atos relativos ao exercício das funções do agente	85
2.4.2 Imunidade pessoal do agente sobre atos alheios ao exercício de suas funções	89
2.4.3 Outras questões envolvendo a imunidade dos agentes das organizações internacionais	92
2.5 Disputas contratuais	94
2.5.1 Apreciação da imunidade à luz da correspondência entre o objeto da contratação e o cumprimento dos objetivos centrais da organização.	95
2.5.2 A exceção das atividades comerciais	98

2.5.3	Confirmação da imunidade e a existência de via alternativa para solução da disputa.....	100
2.5.4	Outras questões envolvendo contratos firmados pelas organizações internacionais	102
2.6	Disputas sobre a ilícitos extracontratuais	104
2.6.1	Alcance da imunidade funcional.....	104
2.6.2	Existência de via alternativa para a reparação dos direitos de terceiros	106
2.6.3	Resolução pela aplicação do direito doméstico	110
2.7	Controvérsias a respeito da renúncia à imunidade.....	111
3	QUESTÕES PREDOMINANTES: A DELIMITAÇÃO DO ALCANCE DA IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO E A VIOLAÇÃO DO DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA.....	114
3.1	Alcance da imunidade de jurisdição.....	114
3.1.1	Disputas contratuais e trabalhistas: inconsistência nas abordagens adotadas pelas cortes domésticas – aplicação da dicotomia entre atos de império e atos de gestão x aferição da necessidade da atividade controvertida para o funcionamento adequado da organização	115
3.1.2	Ilícitos extracontratuais	119
3.2	Direito fundamental de acesso à justiça	121
	CONCLUSÕES.....	124
	REFERÊNCIAS.....	128
	Jurisdições nacionais.....	128
	Tribunais internacionais.....	132
	Convenções e tratados.....	133
	Referências bibliográficas	135

INTRODUÇÃO

A pesquisa que nos dispusemos a conduzir busca aclarar como a imunidade de jurisdição das organizações internacionais vem sendo compreendida e aplicada pelos tribunais nacionais, além de tentar demonstrar se é possível identificar padrões, tendências e fatores reputados relevantes para o reconhecimento ou o afastamento do benefício. A compreensão da prática judicial doméstica se revela importante para que as organizações internacionais e os sujeitos que com elas travem relações jurídicas possam antecipar como a imunidade jurisdicional será tratada localmente, e sobretudo porque as decisões dos tribunais nacionais são uma fonte subsidiária do direito internacional. Outrossim, essas decisões exprimem a prática adotada pelos Estados após a celebração dos tratados, que, nos termos do artigo 31.3, b da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, pode vir a ser levada em consideração na interpretação desses acordos internacionais. Os pronunciamentos dos tribunais domésticos são, portanto, importantes auxiliares da determinação da norma consubstanciada no tratado internacional ou na legislação doméstica correlata e um dos mecanismos pelos quais o direito internacional é desenvolvido e realizado.

Diante disso, importa conhecer como se comportam as instâncias decisórias domésticas, saber se existe uma correspondência da norma abstrata com a prática dos Estados e buscar identificar os fatores que poderiam explicar eventuais discrepâncias. De resto, na ausência de um conjunto coerente de regras internacionais gerais sobre a imunidade de jurisdição das organizações internacionais, a prática dos tribunais nacionais adquire maior relevância. Espera-se, assim, que este estudo e a sistematização desses julgamentos contribuam para o entendimento da imunidade de jurisdição das organizações internacionais e sirvam de ferramentas para os operadores do direito que enfrentem esse tema.

Embora as decisões judiciais das diferentes nações constituam exemplos da prática estatal necessária para a constatação do costume internacional, e, como regra, trarão em sua fundamentação a *opinio iuris* a respeito do tema, esta investigação não se dispôs a identificar normas costumeiras referentes à imunidade das organizações internacionais, ou sequer uma prática estatal consistente e generalizada. Os casos analisados abrangem decisões proferidas nos cinco continentes e por Judiciários de diversas tradições jurídicas, mas seriam ainda assim insuficientes para esse propósito, seja em razão de sua quantidade, 58, seja porque a pesquisa não se dedica à prática diplomática, dos Executivos e dos Legislativos dos diversos Estados.

Inicialmente, as características gerais, o alcance e as justificativas para a atribuição da imunidade serão apresentadas, e em seguida serão analisados os casos disponibilizados no

International Law in Domestic Courts (ILDC), a fim de apresentar como diversos tribunais nacionais interpretam e aplicam as regras de imunidade, revelando não apenas a prática judicial de um determinado Estado, como também sua *opinio iuris* a respeito, normalmente expressa na fundamentação das decisões.

Por fim, serão trabalhadas as questões predominantemente enfrentadas nos julgamentos e realçado em que circunstâncias os argumentos contrários à imunidade serão exitosos e quais fatores levam ao seu insucesso. Assim, embora as decisões não componham uma análise exaustiva, entende-se que são representativos o bastante para ilustrar como o benefício tem sido trabalhado em termos práticos perante as cortes nacionais, destacando padrões de comportamento e buscando elementos que poderiam predizer se a imunidade seria observada ou afastada no caso concreto.

1 A IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Ao longo de séculos, o direito das gentes foi feito, aplicado e destinado a um singular sujeito, os Estados. A Paz de Westfalia marcou não apenas o fim das guerras religiosas na Europa Central, mas sobretudo o início da concepção moderna de Estado-nação e a emergência de uma nova ordem internacional baseada na igualdade soberana entre os Estados da qual decorrem princípios como o da territorialidade e o da não intervenção. Nessa época, os Estados limitavam suas ações apenas por seus próprios interesses. Ausente um senso de comunidade internacional, era aceitável o recurso à ação militar se mudanças no balanço de poderes ameaçassem a independência¹.

A partir do século XIX esse novo sistema internacional de Estados alcançou certa estabilidade, e, na esteira dessa evolução, esses sujeitos perceberam a utilidade da cooperação mútua para o enfrentamento, a regulação e a solução de problemas que transbordavam seus limites territoriais e que não poderiam ser enfrentados individualmente². Emergia a compreensão de que os Estados, embora sujeitos soberanos, integravam uma comunidade internacional e vinculavam-se por tratados e pela diplomacia ao se relacionarem em torno de certos objetos comuns, como território e comércio.

Essas relações sistemáticas, decorrentes do exercício da soberania, deram lugar à ideia de comunidade jurídica internacional. As relações econômicas, que passaram a se basear na divisão do trabalho, na liberação do comércio por meio de acordos alfandegários e para navegação em rios internacionais em o surgimento de novas tecnologias, como o telégrafo, estradas de ferro e os correios, fomentaram a interdependência entre os Estados e tornaram necessária a cooperação³.

O Congresso de Viena de 1815 e o fim das Guerras Napoleônicas inauguraram as primeiras tentativas de se regularem assuntos internacionais por meio de conferências internacionais periódicas, demonstrando o interesse comunitário em assuntos específicos⁴, bem como a emergência da consciência de que a cooperação deveria ser internacional a fim de se

¹ KOSKENNIEMI, Marti. *The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law. 1870-1960*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p. 19-24; OKEKE, Edward Chukwuemeke. *Jurisdictional Immunities of States and International Organizations*. New York: Oxford University Press, 2018.

² KLABBERS, Jan. *An Introduction to International Institutional Law*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 14-15

³ KOSKENNIEMI, Marti. *The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law 1870-1960*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p. 24-28.

⁴ OKEKE, Edward Chukwuemeke. *Jurisdictional Immunities of States and International Organizations*. New York: Oxford University Press, 2018. p. 235-236.

tornar eficiente⁵. Nesse contexto, desenvolveram-se associações não governamentais com o objetivo de lidar com questões internacionais, a exemplo do Comitê da Cruz Vermelha, fundado em 1863, e a *International Law Association*, fundada em 1873. Uniões internacionais entre departamentos de Estados destinadas a administrar propósitos específicos foram também estabelecidas nesse período, por meio de tratados multilaterais. Exemplos desses primeiros esforços de associação intergovernamental foram as comissões destinadas a regular a navegação e a poluição de rios, como a *Rhine Commission* (1815) e a *International Commission of the Elbe* (1821), ou a *European Commission of the Danube* (1856).

Essas experiências demonstraram que o sacrifício de parcela da soberania poderia ser vantajoso para o enfrentamento de problemas comuns transfronteiriços e incentivaram iniciativas de regulação conjunta de outros setores. Foram criadas, assim, a *International Telegraphic Union* (1865), a *Universal Postal Union* (1874), o *International Office of Public Health* (1903), a *International Copyright Union* (1886) e o *International Institute for Agriculture* (1905). Essas uniões intergovernamentais introduziram ideias para facilitar a cooperação internacional, como o voto por maioria, conferências periódicas, secretarias permanentes e financiamento proporcional de suas ações. Desse modo, pavimentaram o caminho para o surgimento das organizações internacionais no século XX⁶.

Ao final da Primeira Guerra Mundial, foi criada a Liga das Nações, para o estabelecimento de um sistema coletivo de segurança e de um fórum para discussão de temas que pudessem afetar a paz entre os Estados. A despeito de haver falhado em evitar uma nova guerra mundial, a experiência da Liga das Nações ajudou a moldar a organização que sucederia ao final da Segunda Guerra Mundial, oferecendo um modelo de aspectos a serem reproduzidos ou evitados. No período pós-guerra, embora no contexto de bipolarização que caracterizou a Guerra Fria, a cooperação econômica e militar se intensificou, fomentada pelo surgimento de várias organizações⁷, num movimento que gradualmente mudou a feição do

⁵ As conferências de paz na Haia, organizadas em 1899 e 1907, são exemplos trazidos por Klabbbers dessa nova diplomacia baseada em reuniões regulares, realizadas para a busca de solução para problemas comuns ou que exigiam a cooperação internacional para sua solução.

⁶ SHAW, Malcolm N. *International Law*. 6. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. Chap. 23.

⁷ Klabbbers ilustra esse movimento referindo-se ao surgimento da Organização para a Cooperação Europeia (1960), mais tarde sucedida pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (1951), embrião da União Europeia, o Conselho para Assistência Econômica Mútua (COMECON, 1949), a União da Europa Ocidental (*Western European Union*, 1954), a Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN, 1949), o Pacto de Varsóvia (1955) e a Organização dos Estados Americanos (OEA, 1948). KLABBERS, Jan. *An Introduction to International Institutional Law*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 19-20.

direito internacional público, que, de um direito concebido para regular a coexistência entre os Estados, tornou-se um também um Direito para cooperação⁸.

Após a Segunda Guerra Mundial e o surgimento da Organização das Nações Unidas (ONU), foi galvanizada uma série de noções que até então não estava bem assentada, dentre as quais a de interesse da comunidade internacional. As organizações internacionais, concebidas para lidar com problemas globais, mostraram-se fundamentais na consolidação da noção de *global public interest* ou *collectivités publiques*, dando proeminência ao fundamento que justificou sua criação.

É inegável que hoje os Estados se encontram em situação fática de maior interdependência, e esse novo modelo de sociedade internacional, com características mais comunitárias do que individuais, foi favorecido pela Carta da ONU e seus princípios, e pela própria dinâmica da globalização, na qual as atividades transfronteiriças são intensificadas e repercutem no território de mais de um Estado. Todas as atividades de uma sociedade industrializada moderna podem repercutir, em maior ou menor grau, além das fronteiras do Estado em cujo território são realizadas, afetando o ar, a água e o solo. Os agentes econômicos que ultrapassam um determinado volume de negócios se sentem impelidos a estender sua atuação a outros Estados a fim de sobreviver à competição internacional, e essa multinacionalização tampouco pode ser adequadamente tratada apenas pela legislação nacional de cada Estado⁹.

Essa nova realidade passou a demandar um mais elevado nível de cooperação internacional e uma regulação em comum de diversas atividades e setores, desafios perenes e que podem ser convenientemente enfrentados no âmbito de organizações internacionais. Desse modo, uma das mais marcantes características da cena jurídica internacional atual é o elevado número de organizações internacionais¹⁰ dedicadas a múltiplos propósitos, algumas das quais

⁸ TOMUSCHAT, Christian. Obligations Arising for States Without or Against Their Will. *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, v. 241, p. 210-211, 1993.

⁹ TOMUSCHAT, Christian. Obligations Arising for States Without or Against Their Will. *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, v. 241, p. 212, 1993.

¹⁰ “As organizações (ou instituições) internacionais tornaram-se indispensáveis. Em um mundo globalizado, elas facilitam a cooperação além das fronteiras estatais, permitindo a identificação, discussão e resolução de dificuldades em uma ampla gama de assuntos, desde a manutenção da paz até as preocupações ambientais, econômicas e de direitos humanos. Esta dimensão do sistema jurídico internacional permite a criação relativamente rápida de novas regras, novos padrões de conduta e novos mecanismos de cumprimento. De fato, se há uma característica primordial do direito internacional moderno é o desenvolvimento e o alcance das instituições internacionais, sejam elas universais ou globais, regionais ou sub-regionais”. Tradução livre da seguinte passagem: “International organisations (or institutions) have now become indispensable. In a globalised world they facilitate co-operation across state frontiers, allowing for the identification, discussion and resolution of difficulties in a wide range of subjects, from peacekeeping and peace enforcement to environmental, economic and human rights concerns. This dimension of the international legal system permits the relatively rapid creation

de inquestionável e profunda influência na política internacional, economia e desenvolvimento da ordem jurídica internacional, como a Organização das Nações Unidas, a Organização Mundial da Saúde, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e a Organização Mundial do Comércio.

As organizações internacionais podem se dedicar a atuar diretamente na missão para as quais foram criadas e também servir como ambiente para discussão e resolução de questões comuns a seus membros ou a toda a humanidade. Desde o final da Segunda Guerra Mundial, as organizações internacionais contribuem para a promoção e o desenvolvimento dos direitos humanos, envolvendo-se na elaboração de tratados ou instituindo mecanismos de monitoramento das obrigações internacionais¹¹.

Conforme observa Jan Klabbers, todas as partes do mundo são alcançadas pelo trabalho de alguma organização internacional, e dificilmente haverá alguma atividade humana que não seja, em certa medida, regida pelo trabalho de uma organização internacional¹². O elevado número de organizações, com características diversas, torna sua conceituação uma tarefa árdua. Guy Fiti Sinclair acredita que, por volta de 1945, quando as agências especializadas da ONU estavam sendo criadas, talvez tenha sido possível identificar características comuns a uma ou duas dúzia dessas organizações internacionais, e, a partir da análise dessas características, elaborar uma definição desses novos sujeitos do direito internacional. No entanto, nas décadas seguintes, as organizações internacionais proliferaram, exercendo os mais variados poderes e

of new rules, new patterns of conduct and new compliance mechanisms. Indeed, if there is one paramount characteristic of modern international law, it is the development and reach of international institutions, whether universal or global, regional or subregional". (SHAW, Malcolm N. *International Law*. 6. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. p. 1284). No mesmo sentido: OKEKE, Edward Chukwuemeke. *Jurisdictional Immunities of States and International Organizations*. New York: Oxford University Press, 2018. p. 15.

¹¹ LE FOCH, Guillaume. Responsibility for Human Rights Violations by International Organizations. In: VIRZO, R.; INGRAVALLO, I. (org). *Evolutions in the Law of International Organizations*. Leiden: Koninklijke Brill NV, 2015. Chap. 14, p. 381. Exemplificativamente, no âmbito das Nações Unidas podemos destacar: a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984), a Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio (1948), a Convenção para Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006) e a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado (2006). No âmbito da Organização dos Estados Americanos: a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969), a Convenção Interamericana contra o Terrorismo (2002), a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (1985). No âmbito da União Europeia e da Organização da Unidade Africana, respectivamente, a Convenção Europeia de Direitos Humanos (1950) e a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (1981).

¹² KLABBERS, Jan. *An Introduction to International Institutional Law*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 20.

exibindo diferentes estruturas, inibindo, assim, a formulação de teorias gerais sobre o direito das organizações internacionais¹³.

A seu turno, August Reinish observa que, enquanto trabalhava o hoje abandonado tema “Relações entre Estados e Organizações Internacionais”, a Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas optou por não as definir, justamente para evitar um interminável debate teórico e doutrinário. Todavia, pondera que, ainda que inexista uma definição de organização internacional aceita universalmente, existe amplo consenso a respeito de seus elementos constitutivos:

Embora não haja uma definição geralmente aceita de organizações internacionais, parece haver um amplo consenso sobre seus elementos constitutivos. As organizações internacionais são entidades constituídas predominantemente por Estados, criadas por acordos internacionais, tendo seus próprios órgãos e encarregadas de cumprir algumas tarefas comuns (geralmente públicas). Ocasionalmente, a posse de uma personalidade jurídica distinta de seus Estados membros é incluída nas definições de uma organização internacional, sendo mais uma consequência do que um critério constitutivo de uma organização internacional. Além disso, a existência de uma vontade independente da organização e de órgãos permanentes competentes para expressar essa vontade como um "critério básico para distinguir uma organização internacional de outras entidades" parece se concentrar mais no resultado do que nos elementos constitutivos de uma organização internacional¹⁴.

Klabbers acredita não ser possível formular uma definição universal de organização internacional, dado que, por se tratar de construções sociais destinadas a desempenhar uma certa missão, não seguem um modelo preestabelecido e são dotadas, caso a caso, das características necessárias à consecução de seus fins. Na prática, porém, é possível identificar uma organização internacional a partir de certos atributos comuns, que podem não estar necessariamente presentes em todas elas¹⁵. Apesar da variedade empírica que dificulta a

¹³ EJIL: LIVE! *Interview with Professor Jan Klabbers and Dr Guy Fiti Sinclair*. Professor Joseph Weiler, Editor in Chief of EJIL, speaks with Jan Klabbers, Professor of International Law at the University of Helsinki, Finland, and Guy Fiti Sinclair, Senior Lecturer at Victoria University of Wellington Law School, New Zealand.. Disponível em: <http://www.ejil.org/episode.php?episode=42>. Acesso em: 20 mar. 2021.

¹⁴ “Although there is no generally accepted definition of international organizations, there seems to be wide consensus on their constitutive elements. International organizations are entities consisting predominantly of states, created by international agreements, having their own organs, and entrusted to fulfil some common (usually public) tasks. Sometimes the possession of a legal personality distinct from its member states is included in definitions of an international organization. rather a consequence than a constitutive criterion of an international organization. Also, the existence of an independent will of the organization and of permanent organs competent to express that will as a ‘basic criterion for distinguishing an international organization from other entities’ seems to focus more on the result than on the constitutive elements of an international organization” (REINISCH, August. *International Organizations Before National Courts*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. p. 5-6).

¹⁵ KLABBERS, Jan. *An Introduction to International Institutional Law*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 7.

formulação de teorias gerais, algumas definições foram formuladas, a exemplo da trazida por Ana Sofia Barros, Cedric Ryngaert e Jan Wouters:

“Organizações internacionais são entes jurídicos complexos, criados por Estados e dotadas de personalidade jurídica internacional distinta de seus criadores”¹⁶.

Organismos internacionais são usualmente criados por acordos internacionais entre Estados, embora seja possível que seu surgimento ocorra por um ato de uma organização internacional preexistente, como ocorreu com a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO), inicialmente um órgão das Nações Unidas e, posteriormente, transformada em uma organização internacional separada e uma agência especializada da ONU¹⁷.

Como reconhecido pela Corte Internacional de Justiça (CIJ), em seu parecer consultivo *Legalidade do Uso por um Estado de Armas Nucleares em Conflitos Armados*, as organizações internacionais distinguem-se dos Estados na medida em que não possuem uma competência geral e são regidas pelo princípio da especialidade. As organizações internacionais são instituídas pelo acordo de seus Estados membros para os fins específicos estabelecidos em seu acordo constitutivo, e os limites de seus poderes são dados pela função a elas confiadas pelos seus instituidores¹⁸.

A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados descreveu-as apenas como organizações intergovernamentais¹⁹. Posteriormente, a Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas buscou oferecer no Projeto de Artigos sobre a Responsabilidade das Organizações Internacionais (DARIO)²⁰ uma definição mais precisa, assim descrevendo-as em seu artigo 2(a): “Organizações estabelecidas por um tratado ou outro instrumento regido pelo direito internacional, dotadas de personalidade jurídica internacional própria e cujos membros podem ser Estados ou outras entidades”²¹.

¹⁶ “International organizations are complex, composite legal entities. They have been established by States but, endowed with separate international legal personality, aspire to lead an autonomous life at arm’s length from their creators” (BARROS, Ana Sofia; RYNGAERT, Cedric; WOUTERS, Jan. *Member States, International Organizations and International Responsibility: Exploring a Legal Triangle in International Organizations and Member State Responsibility Critical Perspectives*. Leiden: Brill Nijhof, 2017. Chap. 1, p. 1).

¹⁷ OKEKE, Edward Chukwuemeke, *Jurisdictional Immunities of States and International Organizations*. New York: Oxford University Press, 2018. p. 232.

¹⁸ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Parecer Consultivo. *Legalidade do uso por um Estado de armas nucleares em conflitos armados*. Haia, 8 de julho de 1996. ICJ Reports, para. 25.

¹⁹ BRASIL. Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Diário Oficial da União, Seção 1, Brasília, DF, p. 59, col. 1, 15 dez. 2009.

²⁰ PROJETO da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas sobre Responsabilidade Internacional dos Estados. [Draft articles on the responsibility of international organizations (DARIO)]. *Yearbook of the International Law Commission*, v. II, Part Two, 2011. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_11_2011.pdf. Acesso em: 20 out. 2020.

²¹ Ao discorrer a respeito do trabalho da CDI, Giogio Gaja, Relator Especial do Projeto de Artigos sobre a Responsabilidade das Organizações Internacionais, pondera que o artigo 2(i) não tinha a pretensão de oferecer

Para fins do presente estudo, centrado na imunidade de jurisdição das organizações internacionais, a definição contida no DARIO é a mais adequada, pois salienta a necessidade de personalidade jurídica distinta dos membros, atributo essencial para que a análise da imunidade seja feita relativamente a esse sujeito, e não em relação a seus membros.

1.1 A personalidade e capacidade jurídica das organizações internacionais

1.1.1 Personalidade jurídica perante o direito interno

A partir do século XX, a necessidade de que as organizações internacionais atuassem de modo independente de seus membros se acentuou, contribuindo para o processo de erosão da noção de soberania absoluta dos Estados. O reconhecimento da personalidade jurídica no âmbito doméstico foi aceito sem grandes dificuldades, pois as ordens jurídicas internas já prescreviam condições e procedimentos para que uma coletividade alcançasse personalidade jurídica. Assim, os tratados constitutivos ou de sede comumente preveem que a organização é dotada de personalidade jurídica e capacidade para contratar, adquirir e alienar bens, além de realizar outros atos da vida civil necessários ao exercício de suas funções²².

Edward C. Okeke observa que, embora “personalidade jurídica” e “capacidade jurídica” costumem ser empregadas indistintamente, são a rigor conceitos distintos. Personalidade é o *status* que um sistema jurídico reconhece a um dado ente, como uma pessoa distinta de outras. A capacidade, por seu turno, que deriva da personalidade, refere-se à gama de direitos e obrigações que esse sistema jurídico reconhece a essa pessoa, determinada pela legislação doméstica²³.

1.2.2 Personalidade jurídica internacional

uma definição geral de organização internacional, mas apenas delimitar com maior precisão o alcance do Projeto de Artigos, destacando, assim, a necessidade de que ostentassem personalidade internacional própria e abrangendo igualmente a situação real e corrente de organismos cujos membros não se limitam a Estados (GAJA, Giorgio. Articles on the Responsibility of International Organizations. *United Nations Audiovisual Library of International Law*, 2011. p. 2. Disponível em: <https://legal.un.org/avl/ha/ario/ario.html>. Acesso em: 27 set. 2020.

²² OKEKE, Edward Chukwuemeke, *Jurisdictional Immunities of States and International Organizations*. New York: Oxford University Press, 2018. p. 246.

²³ OKEKE, Edward Chukwuemeke, *Jurisdictional Immunities of States and International Organizations*. New York: Oxford University Press, 2018. p. 245.

Embora muitas organizações internacionais tenham surgido entre o final do século XIX e início do século XX, por muito tempo o direito internacional relutou em reconhecê-las como um sujeito de direitos no plano internacional. Até o princípio do século XXI, era frequente a afirmação de que apenas os Estados eram aptos a adquirirem direitos e obrigações, e as organizações internacionais então existentes agiam por meio de um de seus membros e suas ações eram a ele atribuídas²⁴. Apenas por volta da década de 1920 que as organizações passaram a ser compreendidas como instituições e não como simples centros de competências definidos em tratados celebrados pelos Estados membros^{25, 26}.

Assim, foi necessário mais tempo para que a personalidade das organizações internacionais fosse reconhecida no plano internacional, onde inexitem regras claras e uma autoridade competente para atribuir a personalidade a uma coletividade²⁷.

O parecer consultivo no caso *Reparações por Danos Sofridos a Serviço das Nações Unidas*, dado pela CIJ em 1949 a pedido da Assembleia-Geral, sedimentou a situação jurídica das Nações Unidas e representou um importante marco na consolidação das organizações internacionais, em geral, como sujeitos do direito internacional público²⁸. Apesar de a

²⁴ SCHERMERS, Henry G; BLOKKER, Niels M. *International Institutional Law: Unity within Diversity*. 5. rev. ed. Leiden: Brill; Boston: Nijhoff, 2011. p. 986-987; KLABBERS, Jan. *An Introduction to International Institutional Law*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 38.

²⁵ Como observado por Jan Klabbbers, “Da mesma forma, a CPJI precisou de alguns anos para aceitar a ideia de que poderia haver algo de especial nas organizações internacionais. Suas primeiras opiniões sobre organizações internacionais sempre envolveram os poderes da OIT e invariavelmente se resumiram à sugestão de que o alcance dos poderes da OIT era apenas uma questão de interpretação de tratados, não uma questão que exigisse alguma teoria refinada sobre organizações internacionais. Foi somente em meados dos anos 20 que a Corte Mundial começou a se sensibilizar para a ideia de que poderia haver algo específico sobre as organizações internacionais, algo que não poderia ser capturado de forma adequada pensando nelas simplesmente como tratados” (KLABBERS, Jan. *The Paradox of International Institutional Law*. *International Organization Law Review*, Leiden: Brill, v. 5, n. 1, p. 151-173, 2008, tradução livre). No mesmo sentido: “Desde a Paz de Vestefália em 1648 até a criação das Nações Unidas em 1945, os Estados estavam no centro do direito internacional, pois eram considerados seu único sujeito no sentido de que o direito internacional só se aplicava aos Estados. Em seu parecer consultivo de 1949, *Reparações por Danos Sofridos a Serviço das Nações Unidas*, a Corte Internacional de Justiça (CIJ) confirmou que as organizações internacionais também são sujeitos de direito internacional, mesmo que não possuam todos os direitos e responsabilidades no plano internacional como Estados” (OKEKE, Edward Chukwuemeke. *Jurisdictional Immunities of States and International Organizations*. New York: Oxford University Press, 2018. p. 2, tradução livre).

²⁶ Não obstante o entendimento geral de que a personalidade internacional era atributo apenas dos Estados soberanos, algumas jurisdições, como a Corte de Cassação Italiana, já haviam constatado, ainda na década de 30, que organizações internacionais seriam sujeitos de direito internacional e livres da interferência soberana de seus Estados membros e beneficiários de imunidade de jurisdição, conforme colaciona Niels Blokker, ao referir-se ao julgamento do caso *International Institute of Agriculture v. Profili*, de 26 de fevereiro de 1931, no qual o tesoureiro do Instituto Internacional de Agricultura buscou indenização após ter sido demitido de seu posto (BLOKKER, Niels. *International Organizations: The Untouchables?* In: BLOKKER, N.; SCHRIJVER, N. (ed.). *Immunity of International Organizations: Legal Aspects of International Organizations*. Leiden: Brill, 2015. p. 5-6).

²⁷ SCHERMERS, Henry G; BLOKKER, Niels M. *International Institutional Law: Unity within Diversity*. 5. rev. ed. Leiden: Brill; Boston: Nijhoff, 2011. p. 987.

²⁸ Na sequência do assassinato do Conde Folke Bernadotte no exercício de suas funções de Mediador das Nações Unidas para a Palestina, ocorrido em Jerusalém, em 17 setembro de 1948, a Assembleia Geral indagou à CIJ se,

consulta não haver questionado especificamente se a ONU seria dotada de personalidade jurídica internacional, a CIJ considerou essa definição um passo necessário para responder se a organização teria capacidade para demandar de um Estado a reparação por um dano causado a um agente no exercício de suas funções.

Considerando que a Carta da ONU não é explícita em afirmar a personalidade jurídica internacional da ONU, a CIJ concluiu que esse atributo existiria como decorrência necessária da função e poderes conferidos à organização por seus fundadores. A gama de funções e poderes outorgados pela carta, notadamente o de celebrar acordos internacionais com seus membros, levou a Corte concluir que era a intenção dos Estados fundadores que a ONU fosse uma pessoa jurídica de direito internacional, realidade essa corroborada pela prática da organização.

No entendimento da Corte, a Organização destinava-se a exercer e usufruir, e está de fato a exercer e usufruir funções e direitos que somente podem ser explicados com base na posse de uma grande medida de personalidade internacional e na capacidade de operar num plano internacional. Ela é, atualmente, o tipo supremo de organização internacional, e não poderia realizar a intenção dos seus fundadores se fosse desprovida de personalidade internacional. Deve reconhecer-se que os seus membros, ao confiarem-lhe determinadas funções, com os deveres e responsabilidades que lhes estão associadas, revestiram-na da competência necessária para permitir que essas funções fossem efetivamente desempenhadas²⁹.

Nesse parecer, a CIJ reconheceu que o direito internacional se desenvolve a partir das necessidades impostas pela vida internacional e que o aumento das atividades empreendidas em conjunto por Estados havia resultado na atuação internacional por entidades que embora não fossem Estados, precisariam necessariamente gozar de personalidade internacional a fim de atingirem os fins para as quais foram criadas. Ainda que a Corte tenha ancorado sua conclusão na realidade observada, não concluiu que a personalidade das Nações Unidas seria uma mera decorrência jurídica de sua existência fática; diversamente, o fundamento para a personalidade residiria na vontade de seus fundadores de, ainda que implicitamente, a dotarem de personalidade internacional, para que pudesse desempenhar o conjunto de poderes e funções a ela confiados.

no evento de um agente das Nações Unidas, sofrer um dano no exercício de suas funções em circunstâncias que envolvam a responsabilidade de um Estado, teria a ONU capacidade para apresentar contra o governo responsável pelo dano uma reclamação a fim de obter reparação dos danos causados às Nações Unidas, à vítima ou a seus sucessores (CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Parecer Consultivo. *Reparações por Danos Sofridos a Serviço das Nações Unidas*. Haia, 11 de abril de 1949. ICJ Reports, p. 174).

²⁹ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Parecer Consultivo. *Reparações por Danos Sofridos a Serviço das Nações Unidas*. Haia, 11 de abril de 1949. ICJ Reports, p. 179.

Ademais, a personalidade internacional das organizações seria oponível não apenas a seus membros, mas também a terceiros Estados, sendo, nesse sentido, objetiva. No entendimento da Corte, o fato de uma organização ter sido criada pela maioria dos membros da comunidade internacional permitiria que eles lhe dotassem de personalidade internacional própria e necessária à consecução de seus fins. Destaca-se que, de acordo com esse parecer consultivo, o caráter objetivo da personalidade alude à possibilidade de ela ser oposta a terceiros, e não à mera existência da organização, independentemente da vontade de seus fundadores³⁰.

De todo modo, a maioria das razões de decidir adotadas pela CIJ no caso *Reparação por Danos*³¹ se adaptam à realidade de muitas organizações internacionais, igualmente dotadas de funções e poderes que necessitam ser exercidos de modo separado e independente de seus membros, razões essas que, portanto, podem ser a elas aplicadas por analogia³².

Refletindo sobre o impacto desse parecer consultivo para a evolução do direito das organizações internacionais, Schermers e Blokker observam que, na era da soberania absoluta dos Estados, as organizações internacionais eram vistas como órgãos servis para administrar e coordenar interesses estatais específicos e transfronteiriços. Os Estados não concordavam em reconhecer expressamente a personalidade internacional das organizações que criavam, movidos pelo receio de que elas poderiam, no futuro, exceder seus criadores em poderes e funções. Embora compreensíveis, essas razões se tornaram obsoletas e impraticáveis com o passar do tempo. Ao reconhecer que o plano internacional era habitado por outros sujeitos, a CIJ adotou uma posição inequivocamente inovadora.

Anos mais tarde, essa lógica também contribuiu para o reconhecimento expresso da personalidade jurídica da União Europeia (UE). Em 1997, objeções políticas ao reconhecimento

³⁰ A respeito de uma teoria objetiva da personalidade das organizações internacionais, Reinisch pontua que, segundo essa visão, a personalidade desses sujeitos seria aferida a partir de critérios puramente objetivos e independentemente da vontade de seus criadores (REINISCH, August. *International Organizations Before National Courts*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. p. 57-58).

³¹ O atributo da personalidade internacional de que podem ser dotadas as organizações internacionais, a depender das funções e poderes que lhes sejam confiados, foi reafirmado em diversas outras ocasiões pela CIJ, a exemplo dos pareceres consultivos *Intepretação do Acordo de Março de 1951 entre a OMS e o Egito e Legalidade do Uso por um Estado de Armas Nucleares em Conflitos Armados* (CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Parecer Consultivo. *Intepretação do Acordo de Março de 1951 entre a OMS e o Egito*. Haia, 20 de dezembro de 1980. ICJ Reports, p. 73, para. 37; e no CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Parecer Consultivo. *Legalidade do Uso por um Estado de Armas Nucleares em Conflitos Armados*. Haia, 08 de julho de 1996. ICJ Reports, p. 66, para 25).

³² SCHERMERS, Henry G.; BLOKKER, Niels M. *International Institutional Law: Unity within Diversity*. 5. rev. ed. Leiden: Brill; Boston: Nijhoff, 2011. p. 990; OKEKE, Edward Chukwuemeke. *Jurisdictional Immunities of States and International Organizations*. New York: Oxford University Press, 2018. p. 250; REINISCH, August. *International Organizations Before National Courts*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. p. 56-57.

expresso da personalidade ainda prevaleceram, mas a necessidade prática levou à celebração de tratados pela UE e ao reconhecimento explícito da personalidade pelo Tratado de Lisboa (2007)³³. Novamente, a realidade se impôs à reserva dos Estados, consolidando juridicamente uma situação fática.

A personalidade internacional derivada da vontade, ainda que implícita, dos fundadores da organização internacional é a teoria mais aceita. No entanto, é digna de registro a teoria objetiva da personalidade das organizações internacionais, que propõe que a personalidade desses sujeitos seria determinada por critérios puramente objetivos e independentemente da vontade de seus criadores. Por uma questão de costume internacional, se preenchidos determinados critérios objetivos, em particular a capacidade de celebrar tratados e a existência de um órgão capaz de exprimir a vontade da organização, ela seria, *ipso facto*, um sujeito de direito internacional. Essa teoria, defendida por Finn Seyersted, foi parcialmente corroborada pela Comissão de Direito Internacional no Quarto Relatório sobre as Relações entre Estados e as Organizações Internacionais (1989), cujo projeto de artigos previa que as organizações internacionais devem ter personalidade jurídica internacional e que sua capacidade de concluir tratados é determinada pelos seus instrumentos constitutivos e pelo direito internacional.

A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais³⁴ parece igualmente encampar essa visão, ao declarar, no preâmbulo, que as organizações internacionais possuem capacidade para celebrar tratados, capacidade essa necessária para o exercício de suas funções, e também ao prever, em seu artigo 6º, que a capacidade de uma organização para celebrar tratados é regida pelas regras da organização, definidas pelo artigo 2º (1) como os atos constitutivos, decisões e resoluções adotados de acordo com eles, e o procedimento vigente da organização. Na prática, a expansão da doutrina dos poderes implícitos se encarregou de tornar pouco relevante a divergência teórica, pois, sendo possível inferir poderes ou mesmo a personalidade da vontade dos Estados membros, o recurso ao costume não seria necessário³⁵.

³³ SCHERMERS, Henry G; BLOKKER, Niels M. *International Institutional Law: Unity Within Diversity*. 5. rev. ed. Leiden: Brill; Boston: Nijhoff, 2011. p. 1077.

³⁴ CONVENÇÃO de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais (1986). Ainda não em vigor. Disponível em https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_2_1986.pdf e em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=701DBCD1773F1FB1F2C5DA2890871FFD.proposicoesWeb2?codteor=1427770&filename=MSC+589/2015. Acesso em: 12 abr. 2021.

³⁵ REINISCH, August. *International Organizations Before National Courts*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. p. 57-59.

Como salientado no caso *Reparação por Danos*, os sujeitos de um dado sistema jurídico não são necessariamente idênticos em natureza ou extensão de seus direitos, estando sua natureza subordinada às necessidades da comunidade³⁶. Consequentemente, o conjunto de direitos e obrigações de cada sujeito é igualmente variável, sendo que as organizações internacionais são dotadas de personalidade mais reduzida que os Estados. Todavia, são capazes de contrair obrigações e direitos e vindicá-los perante terceiros, características típicas da personalidade jurídica.

O reconhecimento das organizações internacionais como sujeitos de direito internacionais com patrimônio jurídico, direitos e obrigações próprios e distintos de seus membros são cruciais para a compreensão da imunidade de jurisdição que frequentemente as beneficia. Sem que houvesse personalidade distinta da de seus membros, essa questão sequer existiria, pois as organizações agiriam por meio deles, cuja imunidade é regida pelo costume internacional.

A CIJ já havia afirmado, em 1949, que, se uma organização viola suas obrigações internacionais e lesa alguém, incorre em responsabilidade internacional. Trata-se de uma decorrência do reconhecimento de sua personalidade distinta da de seus membros. Porém, é extremamente difícil para o sujeito lesado buscar essa responsabilização e a adequada reparação. No plano internacional, há poucos foros competentes e, no doméstico, há a barreira da imunidade. Por serem partes de poucos tratados de direitos humanos, as organizações internacionais não se sujeitam aos mecanismos de monitoramento previstos em alguns desses tratados, como a Corte Europeia de Direitos Humanos (CtEDH) e o Comitê de Direitos Humanos. As tentativas de apresentar seus pleitos a esses órgãos foram rejeitadas por ausência de jurisdição *ratione personae*, conforme observado por Le Foch³⁷.

1.2 Finalidade e justificativas para a concessão de imunidade de jurisdição

1.2.1 Algumas distinções

³⁶ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Parecer Consultivo. *Reparações por Danos Sofridos a Serviço das Nações Unidas*. Haia, 11 de abril de 1949. ICJ Reports, p. 174.

³⁷ LE FLOCH, Guillaume. Responsibility for Human Rights Violations by International Organizations. In: VIRZO, R.; INGRAVALLO, I. (ed.). *Evolutions in the Law of International Organizations*. Leiden: Brill Nijhoff, 2015. (Legal Aspects of International Organization Series). p. 397.

Antes de tratar das notas fundamentais da imunidade de jurisdição, será útil fixar algumas definições e estabelecer distinções, a fim de melhor situar o objeto da presente investigação.

Embora a distinção entre imunidade e privilégio não seja sempre nítida e os termos sejam comumente tomados por sinônimos³⁸, atualmente a visão predominante para defini-los e distingui-los designa como privilégio a situação em que uma norma de direito material do ordenamento jurídico local deixa de ser aplicada, ou é aplicada de modo diferente, gerando uma posição privilegiada para seu beneficiário. Cuida-se, assim, de uma derrogação da legislação material, que isenta o seu titular de determinados encargos ou obrigações legais, a exemplo da concessão de privilégios fiscais.

A imunidade, por outro lado, confere uma proteção procedimental, impedindo que os tribunais locais, sejam eles judiciais ou administrativos, adjudiquem ou executem determinados casos, permanecendo aplicável a legislação local. Caso exista uma outra corte ou autoridade com jurisdição para solucionar a disputa, a imunidade não resultará numa posição privilegiada de seu beneficiário³⁹. A inviolabilidade, usualmente prevista ao lado de privilégios e imunidades, implica que seu beneficiário não será sujeito a medidas de coerção pelas autoridades locais.

Outro termo que tampouco alcança consenso quanto a sua definição é a própria imunidade de jurisdição. Malcolm N. Shaw, com arrimo em Amerasinghe e outros internacionalistas, notadamente ingleses, conceitua *jurisdiction* como o poder que um Estado detém de regular ou de atuar sobre as pessoas, propriedades e circunstâncias, segundo o direito internacional, refletindo princípios fundamentais como o da soberania, o da igualdade entre Estados e o da não intervenção em assuntos internos de outros Estados⁴⁰. A palavra se referiria, assim, a uma ampla gama de poderes, e não apenas ao poder estatal exercido pelo Poder Judiciário de definir o direito no caso concreto, pondo fim a disputas em caráter definitivo.

³⁸ De acordo com a Corte Superior do Quebec, a imunidade seria a soma dos privilégios que um Estado concede a outro ou a uma organização internacional, a fim de permitir a realização dos objetivos da atividade diplomática (CANADÁ. Tribunal Superior do Quebec. Julgamento sobre jurisdição 2003 CanLII 44121. *Trempe x Associação de Funcionários da ICAO (Organização da Aviação Civil Internacional)*, 20 de novembro de 2003. ILDC 1748 (CA 2003) e comentários de Gillian MacNeil).

³⁹ Ver: SCHERMERS, Henry G; BLOKKER, Niels M. *International Institutional Law: Unity Within Diversity*. 5. rev. ed. Leiden: Brill; Boston: Nijhoff, 2011. p. 258; e REINISCH, August. *International Organizations Before National Courts*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. p. 12-17. Reinisch, igualmente, emprega o termo “imunidade” para se referir a outras situações de exoneração ao poder administrativo, judicial ou Executivo de um Estado, sendo a imunidade ao processo legal a situação mais corriqueira (REINISCH, August. *The Privileges and Immunities of International Organizations in Domestic Courts*. New York: Cambridge University Press, 2013. p. 6-7).

⁴⁰ SHAW, Malcolm N. *International Law*. 6. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. p. 645.

Englobaria tanto o poder de legislar, ou de prescrever, como o de aplicar e garantir a observância de suas leis, comumente exercido em seus limites territoriais⁴¹. Ao tratar da imunidade de jurisdição (*jurisdictional immunity*), Okeke, também da tradição inglesa, entende que *jurisdiction* é um conceito que abrange os vários poderes exercidos no processo judicial, não apenas o de decidir o litígio, mas também o de impor medidas de execução necessárias à satisfação do julgamento⁴².

Por outro lado, Fernanda Caetano observa que algumas legislações domésticas distinguem a imunidade de jurisdição da imunidade de execução, a exemplo do que foi adotado pela CIJ no julgamento do caso *Imunidades Jurisdicionais do Estado*⁴³ e pela Convenção das Nações Unidas sobre a Imunidade de Jurisdição dos Estados Estrangeiros e de seus Bens⁴⁴, que a, despeito de ainda não ter entrado em vigor, “pode ser considerada por seu caráter costumeiro”⁴⁵. Esse entendimento, embora concebido no contexto das imunidades dos Estados, pode ser transposto para as imunidades das organizações internacionais, tendo em vista, em especial, que semelhante distinção foi abraçada pela Convenção sobre os Privilégios e Imunidades das Nações Unidas (1946) e pela Convenção sobre os Privilégios e Imunidades das

⁴¹ “There are really two major categories of jurisdiction: some writers describe them as jurisdiction to legislate and jurisdiction to enforce. I think the better division is between jurisdiction to prescribe *and jurisdiction to apply*” (HIGGINS, Rosalyn. *Problems and Process: International Law and How We Use It*. Oxford: Oxford University Press, 1995. p. 78.

⁴² OKEKE, Edward Chukwuemeke. *Jurisdictional Immunities of States and International Organizations*. New York: Oxford University Press, 2018. p. 4.

⁴³ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Julgamento. *Imunidades Jurisdicionais do Estado. Alemanha x Itália: Grécia como interveniente*. Haia, 3 de fevereiro de 2012. ICJ Reports, p. 99. para. 113.

⁴⁴ “Artigo 20: Nos casos em que o consentimento para a adoção de medidas cautelares e de execução seja necessário em virtude dos artigos 18o e 19o, o consentimento para o exercício da jurisdição ao abrigo do artigo 7º não implica que haja consentimento para a adoção de medidas cautelares e de execução” (CONVENÇÃO das Nações Unidas sobre as Imunidades Jurisdicionais dos Estados e de seus Bens (2004). Ainda não em vigor. Disponível em https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/4_1_2004.pdf. Acesso em: 12 abr. 2021.

⁴⁵ O *State Immunity Act* (1978), do Reino Unido, artigo 13.3, o *Foreign Sovereign Immunities Act* (1985), da Austrália, artigo 31, e o *State Immunity Act* (1982), artigo 11.2, do Canadá, prescrevem que o consentimento dado pelo Estado estrangeiro ao exercício da jurisdição não implica o consentimento para medidas executivas (CAETANO, Fernanda de Araújo Kallás e. *As imunidades dos sujeitos de direito internacional: análise dos novos limites propostos pelo processo de relativização*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 64-65). Corroborando o entendimento de que a UNCSI refletiria o costume internacional são os seguintes julgados, compilados por Rosanne van Alebeek, Riccardo Pavoni: *Cudak v Lithuania*, App No 15869/02 (23 March 2010); ECtHR, *Guadagnino v Italy and France*, App No 2555/03 (18 January 2011); ECtHR, *Sabeh El Leil v France*, App No 34869/05 (29 June 2011); ECtHR, *Wallishauser v Austria*, App No 156/04 (17 July 2012); ECtHR, *Radunović and Others v Montenegro*, App Nos 45197/13, 53000/13, and 73404/13 (25 October 2016); ECtHR, *Naku v Lithuania and Sweden*, App No 26126/07 (8 November 2016). For an earlier decision, (at least) partially overruled by the preceding jurisprudence, where the ECtHR denied instead a violation of Article 6 ECHR allegedly arising from a grant of state immunity in a dispute involving recruitment at a foreign embassy, see ECtHR, *Fogarty v United Kingdom*, App No 37112/97 (21 November 2001). See R Garnett, ‘State and Diplomatic Immunity and Employment Rights: European Law to the Rescue?’ (2015) 64 *ICLQ* 783.

Agências Especializadas da ONU (1947), que se tornaram o modelo seguido por muitas das organizações internacionais desde então:

Seção 2 – A Organização das Nações Unidas, seus bens e haveres, qualquer que seja sua sede ou o seu detentor, gozarão da imunidade de jurisdição, salvo na medida em que a Organização a ela tiver renunciado em determinado caso. Fica, todavia, entendido que a renúncia não pode compreender medidas executivas⁴⁶.

4ª Seção: 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 execução⁴⁷.

Desse modo, para fins da presente análise, compreenderemos a imunidade de jurisdição como o benefício que protege seu favorecido de ser submetido a julgamento de mérito, limitando o exercício da jurisdição, administrativa ou judicial, um dos poderes típicos do Estado. Não se trata, pois, de uma isenção à observância do direito material, que continua aplicável conforme estabelecido pelo direito doméstico, salvo se limitado por eventuais privilégios acordados entre a organização e o Estado. Não se confunde, tampouco, com a proteção procedimental contra atos de execução de um julgamento.

Aludindo ao entendimento fixado pela CIJ do caso *Mandado de Prisão*, Okeke reafirma que a imunidade não implica ausência de jurisdição, assim como tampouco o não reconhecimento da imunidade implicaria a existência de jurisdição, e a partir dessa distinção evidencia o caráter procedimental do instituto⁴⁸. O exame de uma alegação de imunidade pressupõe que, ao menos em princípio, a Corte tenha jurisdição para se pronunciar sobre o caso e sobre essa matéria de defesa. Consequentemente, a imunidade seria uma derrogação do poder jurisdicional, mas não um direito substantivo de seu titular. Para o autor, a propositura de uma ação contra um sujeito beneficiado pela imunidade é possível e a ação prosseguirá e terá seu mérito julgado, caso a parte demandada renuncie ao benefício.

Amerasinghe concorda que a prática dos Estados indicaria que a presunção é de que a Corte tenha jurisdição, cujo exercício poderá vir a ser impedido caso a parte demandada

⁴⁶ BRASIL. Decreto nº 27.784, de 16 de fevereiro de 1950. Promulga a Convenção sobre os Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, adotada em Londres, a 13 de fevereiro de 1946. Diário Oficial da União, Seção 1, Brasília-DF, 14 mar. 1950.

⁴⁷ BRASIL. Decreto nº 52.288, de 24 de julho de 1963. Promulga a Convenção sobre os Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas das Nações Unidas, adotada a 21 de novembro de 1947. Diário Oficial da União, Seção 1, Brasília-DF, 30 jul. 1963, retificação em 22 out. 1963.

⁴⁸ OKEKE, Edward Chukwuemeke. *Jurisdictional Immunities of States and International Organizations*. New York: Oxford University Press, 2018. p. 5.

vindique seu direito à imunidade. Porém, adota outra conclusão a respeito do modo de funcionamento do benefício, defendendo que a imunidade precisa ser alegada, seja pelo seu titular, seja por alguém em seu favor, ou do contrário haverá renúncia e estará estabelecida a jurisdição da Corte⁴⁹.

O Guia Prático de Aplicação da Imunidade de Jurisdição das Organizações Internacionais elaborado Comitê Jurídico Interamericano da Organização dos Estados Americanos (OEA)⁵⁰ propõe que, sem prejuízo à imunidade de jurisdição, a organização deva comparecer em juízo para arguir sua imunidade, comportamento que seria consistente com a obrigação de cooperação com as autoridades nacionais. Ainda que em linha de princípio essa visão seja adequada, é importante notar que é comum que os tratados de imunidade exijam que a renúncia seja expressa, o que parece sugerir que os Estados e as próprias organizações internacionais presumem que inexistirá a jurisdição, podendo tal presunção ceder no caso de renúncia.

1.2.2 Razões para a atribuição de imunidade às organizações internacionais

As organizações internacionais são entes criados por seus Estados membros ou organizações membros para desempenhar, em nome próprio, determinadas funções que lhe foram confiadas por seus criadores em comum acordo. Enquanto esses sujeitos ainda se ocupavam em exercer atividades administrativas e técnicas em prol de seus membros, como a União Telegráfica Universal (1865) ou a União Postal Universal (1878), não se vislumbrava necessidade de conceder-lhes privilégios ou imunidades. Porém, à medida que sua atuação passou a envolver atividades com reflexos políticos, tornou-se natural reconhecer-lhes imunidades, extensíveis a seus funcionários, a fim de que pudessem bem realizar suas funções. A atuação em áreas politicamente sensíveis foi acentuada a partir da Primeira Guerra Mundial

⁴⁹ AMERASINGHE, Chittharanjan Felix. *Principles of the institutional law of international organizations*. 2. ed. New York: Cambridge University Press, 2005. p. 349.

⁵⁰ O Guia Prático de Aplicação da Imunidade de Jurisdição das Organizações Internacionais é um documento não vinculante elaborado pelo Comitê Jurídico Interamericano a partir da análise da legislação nacional, tratados e jurisprudência dos Estados membros da organização, com o objetivo de consolidar as boas práticas identificadas na região e ser usado como documento de referência para o enfrentamento de casos concretos (GUIA PRÁTICO do Comitê Jurídico Interamericano da Organização dos Estados Americanos sobre a Aplicação da Imunidade de Jurisdição das Organizações Internacionais. Aprovado pela Resolução 241/2018 da OEA. Disponível em http://www.oas.org/en/sla/iajc/docs/themes_recently_concluded_Immunities_International_Organizations_Guide.pdf. Acesso em: 12 abr. 2021.

e da criação da Liga das Nações, mas já podia ser identificada anteriormente, nas comissões que disciplinavam a navegação de rios internacionais como o Reno ou o Danúbio⁵¹.

Diferentemente dos Estados, as organizações internacionais não são dotadas de território próprio, e, por necessariamente estarem estabelecidas e atuarem a partir do território de um ou de mais Estados, seriam mais vulneráveis a interferências do Estado em que se localizem. Cientes desse risco, e sobretudo da necessidade de que a organização opere de modo eficiente e independente, livre de ingerência indevida por parte de algum Estado em particular, é comum que os Estados membros ou o Estado sede da organização reconheça em seu favor privilégios e imunidades que previnam tais embaraços. Assim, “o preço da cooperação internacional é a parcial renúncia da soberania pelo Estado membro dessas organizações”⁵².

Ao tratar da imunidade dos Estados, Phillipa Webb pontua como determinadas ações propostas em tribunais domésticos podem interferir na soberania dos Estados: consumindo tempo e recursos na defesa, visando à exibição de informação confidencial, gerando o risco de dano à reputação ou mesmo perturbando a condução das relações internacionais⁵³. Embora as organizações internacionais não sejam dotadas de soberania, a sua atuação independente está igualmente sujeita a esses riscos, e em razão disso generalizou-se a noção, e também a prática, de que os tribunais domésticos não devem poder exercer o seu poder jurisdicional sobre as atividades dos organismos internacionais, salvo com seu consentimento.

Por conseguinte, o propósito da imunidade é evitar que os tribunais domésticos interfiram na essência do trabalho da organização, esquadrihando o exercício de suas funções ou direcionando suas ações num dado sentido. De resto, a imunidade não opera apenas em favor da organização em si, mas destina-se a assegurar a igualdade entre seus membros.

A noção bastante difundida, e ainda corrente, de que as organizações internacionais são instituições benéficas e ocupam-se de realizar objetivos relevantes e necessários contribuiu para sedimentar a noção de que elas necessitariam da proteção da imunidade de jurisdição para desempenhar adequadamente o seu mister. Essa visão positiva, levada a um extremo,

⁵¹ MOLL, Leandro de Oliveira. *Imunidades internacionais: tribunais nacionais ante a realidade das organizações internacionais*. Brasília: FUNAG, 2010. p. 31-31.

⁵² OKEKE, Edward Chukwuemeke. *Jurisdictional Immunities of States and International Organizations*. New York: Oxford University Press, 2018. p. 237.

⁵³ WEBB, Philippa. The Immunity of States, Diplomats and International Organizations in Employment Disputes: The New Human Rights Dilemma? *The European Journal of International Law*, Oxford: Oxford University Press, v. 27, n. 3, p. 745-767, 2016.

justificaria a atitude de se reputar indevida a imposição de limites aos poderes das organizações⁵⁴.

As razões apresentadas por McKinnon Wood em 1944, para justificar a necessidade de se conceder imunidade de jurisdição às organizações internacionais, permanecem aplicáveis e ainda são frequentemente referidas pelos autores da atualidade: (a) risco de preconceito ou má-fé por parte de tribunais nacionais; (b) necessidade de proteção contra ações infundadas e temerárias, propostas por motivos impróprios; (c) inconveniência de os tribunais nacionais determinarem os efeitos jurídicos de atos das organizações internacionais, possivelmente de modo contraditório⁵⁵.

Por outro lado, desde então, mudanças importantes ocorreram, retirando parte da força dessas justificativas⁵⁶. As organizações internacionais foram criadas originalmente para constituírem um foro permanente de cooperação e coordenação entre os Estados, mas, com o tempo, passaram a assumir outras funções e a agirem concretamente, tornando-se importantes atores no plano internacional, a ponto de terem sido descritas por Mosler como uma superestrutura sobre e acima da sociedade dos Estados. Ilustrativa desse inegável fortalecimento das organizações internacionais é a passagem de *Frankenstein*, de Mary Shelley, escolhida por Klabbers para a epígrafe de *An Introduction to International Institutional Law*: “Você é o meu criador, mas eu sou o seu senhor; obedeça!”.

Esse incremento progressivo de sua atuação modificou a percepção a respeito das organizações internacionais, que se tornaram capazes de afetar diretamente e com maior frequência e gravidade a vida e o patrimônio de terceiros. De sujeitos dedicados a fazer o bem e a promover objetivos elevados como a manutenção da paz mundial, as organizações passaram a ser, muitas vezes, percebidas como autoridades dotadas de poderes, mas não de responsabilidades, renovando a oposição à imunidade de jurisdição⁵⁷ e aguçando a percepção de suas deficiências⁵⁸.

⁵⁴ SINCLAIR, Guy Fiti. The Original Sin (and Salvation) of Functionalism. *European Journal of International Law*, v. 26, n. 4, p. 965-973, 2015.

⁵⁵ BLOKKER, Niels. International Organizations: The Untouchables? In: BLOKKER, N.; SCHRIJVER, N. (ed.). *Immunity of International Organizations: Legal Aspects of International Organizations*. Leiden: Brill, 2015. p. 14; SCHERMERS, Henry G.; BLOKKER, Niels M. *International Institutional Law: Unity within Diversity*. 5. rev. ed. Leiden: Brill; Boston: Nijhoff, 2011. p. 1034.

⁵⁶ Para contrapontos detalhados às costumeiras justificativas para a concessão de imunidade de jurisdição, ver: REINISCH, August. *International Organizations Before National Courts*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. Chap. 4. Rationales for Judicial Abstention.

⁵⁷ BLOKKER, Niels. International Organizations: The Untouchables? In: BLOKKER, N.; SCHRIJVER, N. (ed.). *Immunity of International Organizations: Legal Aspects of International Organizations*. Leiden: Brill, 2015. Chap.1.

⁵⁸ PETERS, Anne. *International Organizations and International Law in the Oxford Handbook of International Organizations and International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2017. p. 40.

Em que pese a maior parte dos conflitos ainda dizer respeito a disputas laborais e com fornecedores⁵⁹, nas últimas décadas reclamações pelo cometimento de violações de maior gravidade também foram apresentadas contra as organizações internacionais. Dois episódios envolvendo as forças de paz das Nações Unidas imediatamente vêm à mente não apenas em razão de sua gravidade e repercussão, mas em especial pelo fato de a imunidade ter impedido que a responsabilidade direta da ONU fosse decidida por tribunais domésticos: o massacre no enclave bósnio de Srebrenica e a epidemia de cólera no Haiti em 2010, que afetou cerca de cinco mil haitianos e que a toda evidência foi levada pelas forças de paz da organização.

Paralelamente a essa ampliação de poderes e atribuições, que torna mais provável que a ação de uma organização cause prejuízos a terceiros, a ascensão dos direitos humanos fez crescer a expectativa da sociedade internacional de que haja responsabilização e reparação no caso de desvios. O aumento da importância dada a questões como transparência, controle, acesso à informação, participação e prestação de contas generalizou a percepção de que todo aquele que exerça um poder deva responder por suas ações. O reconhecimento do indivíduo como sujeito de direitos internacionais, o maior número de pessoas hoje empregadas pelos organismos internacionais e a modificação ocorrida na imunidade dos Estados, que passou a restringir-se aos atos de império, foram outras mudanças que afetaram a forma como a imunidade das organizações é hoje percebida⁶⁰.

Devido ao aumento de poder e intrusão das organizações e às mudanças de percepção a seu respeito, o foco do pensamento jurídico relacionadas às organizações internacionais passou de uma inicial preocupação em estabelecê-las e dotá-las de capacidade e meios que tornassem possível o seu funcionamento, para a necessidade de impor-lhes limites⁶¹.

Nesse contexto surgem outros argumentos em favor da limitação da imunidade de jurisdição das organizações internacionais, cujo escopo, ou mesmo existência, é questionado desde o seu surgimento⁶². Essa tensão pode ser percebida em particular quando observado o comportamento dos tribunais domésticos, foros onde essas teses são apresentadas e testadas.

⁵⁹ REINISCH, August. *International Organizations Before National Courts*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. p. 3.

⁶⁰ WEBB, Philippa. The Immunity of States, Diplomats and International Organizations in Employment Disputes: The New Human Rights Dilemma? *The European Journal of International Law*, Oxford: Oxford University Press, v. 27 n. 3, p. 745-767, 2016; BLOKKER, Niels. International Organizations: The Untouchables? In: BLOKKER, N.; SCHRIJVER, N. (ed.). *Immunity of International Organizations: Legal Aspects of International Organizations*. Leiden: Brill, 2015. p. 3.

⁶¹ PETERS, Anne. *International Organizations and International Law*. In: COGAN, J. K.; HURD, I.; JOHNSTONE, I. (ed.). *The Oxford Handbook of International Organizations*. Oxford: Oxford University Press, 2017. Chap. 2, p. 41.

⁶² “From the early days in which immunity rules became part of the law of international organizations, it has been recognized that such immunity should not leave complainants without a remedy. Therefore, mechanisms have

Ao se apresentar, no próximo capítulo, como diversos tribunais domésticos têm se comportado quando confrontados com alegações de imunidade de jurisdição trazidas por organizações internacionais, pretende-se não apenas documentar a prática dos Estados e a aceitação de determinadas teses, mas também destacar as tendências no questionamento e na reafirmação da imunidade de jurisdição, além de se demonstrar em que medida as organizações respondem a essas decisões, eventualmente modificando seu comportamento. Buscou-se, igualmente, identificar quais fatores foram levados em consideração pelos tribunais domésticos na rejeição ou na manutenção da imunidade.

1.3 Fontes da imunidade de jurisdição das organizações internacionais

A compreensão das fontes da imunidade de jurisdição das organizações internacionais, longe de se tratar de uma questão simplesmente teórica, é de grande relevância prática, pois a afirmação em juízo do direito à imunidade exigirá a demonstração da existência desse direito e as bases em que se apoia. De acordo com o artigo 38(1) do Estatuto da CIJ, as fontes dos direitos e obrigações internacionais seriam: (a) as convenções internacionais; (b) o costume internacional, definido como a prova de uma prática geral aceita como sendo o direito; e (c) os princípios gerais de direito. As decisões judiciais e a doutrina dos publicistas mais qualificados são aceitas como meios subsidiários para a determinação das regras de direito⁶³.

No século XIX, quando do surgimento das primeiras organizações internacionais, a concessão de imunidade de jurisdição era medida excepcional e prevista, em especial, para seus agentes ou representantes dos Estados membros. Progressivamente, os contornos do benefício passaram a ser detalhados em convenções e acordos de sede e, notadamente, a partir de 1945, passaram a incluir a organização como titular da imunidade⁶⁴. Em decorrência da expressiva

been created to deal with staff disputes, and arbitration was seen as a proper way to deal with disputes of private law character. However, it is increasingly questioned whether these remedies suffice” (BLOKKER, Niels. *International Organizations: The Untouchables? In: BLOKKER, N.; SCHRIJVER, N. (ed.). Immunity of International Organizations: Legal Aspects of International Organizations*. Leiden: Brill, 2015. p. 2).

⁶³ BRASIL. Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte o Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em 26 de junho de 1945. *Diário Oficial da União*, Seção 1, Brasília-DF, 22 out. 1945.

⁶⁴ WOOD, Michael. Do International Organizations Enjoy Immunity under Customary International Law? *In: BLOKKER, N.; SCHRIJVER, N. (ed.). Immunity of International Organizations: Legal Aspects of International Organizations*. Leiden: Brill, 2015. p. 32-33; arrimado em C. Wilfred Jenks, Okeke expõe que a imunidade das organizações internacionais se originou como um princípio geral inspirado na questionável analogia com as imunidades diplomáticas (OKEKE, Edward Chukwuemeke. *Jurisdictional Immunities of States and International Organizations*. New York: Oxford University Press, 2018. p. 17).

disseminação de tratados versando sobre a imunidade das organizações internacionais⁶⁵, tornou-se amplamente aceito que as normas convencionais são a fonte mais importante da imunidade de jurisdição para esses sujeitos, ainda que não exista uma convenção disciplinando o tema para as organizações internacionais em geral. A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais (1986) ainda não está em vigor e a Comissão de Direito Internacional não logrou produzir projeto de artigos a respeito do *status* e imunidade de jurisdição das organizações internacionais até o momento⁶⁶.

Quando a imunidade é contemplada no instrumento constitutivo, a organização não será parte do tratado, mas, na qualidade de beneficiária, poderá exigir o cumprimento da obrigação internacional nos termos do artigo 36 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Por outro lado, é também possível que a organização figure como parte de um tratado que preveja imunidade em seu favor, como ocorre nos acordos bilaterais de sede ou nos acordos especiais destinados a disciplinar situações específicas decorrentes da atuação da organização em um determinado local⁶⁷.

Em contraste, ainda é controvertida a existência de um costume ou princípio geral como fonte independente da imunidade jurisdicional, se ausente um tratado nesse sentido.

O debate a respeito da existência de uma obrigação internacional não escrita de que as jurisdições nacionais devam reconhecer a imunidade em favor de organizações internacionais não raro se dá perante a Justiça de Estados não membros, pois, em regra, o tratado constitutivo disciplinará os privilégios e as imunidades acordados pelos membros da organização⁶⁸. Mas uma eventual norma costumeira ou princípio geral poderia, além de permitir o reconhecimento da imunidade quando ausente um tratado, esclarecer se uma imunidade prevista em tratado seria exemplificativa ou exaustiva. Poderia, igualmente, justificar a concessão de imunidade caso a incorporação do tratado ao direito doméstico seja condição de eficácia da obrigação perante o

⁶⁵ Schermers e Blokker anotam que, para quase todas as organizações internacionais, há um tratado ou acordo concedendo imunidades à organização, ao seu pessoal e aos delegados que compareçam às sessões de seus órgãos (SCHERMERS, Henry G.; BLOKKER, Niels M. *International Institutional Law: Unity within Diversity*. 5. rev. ed. Leiden: Brill; Boston: Nijhoff, 2011. p. 259.

⁶⁶ FOX, Hazel; WEBB, Phillipa. *The Law of State Immunity*. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 579.

⁶⁷ AMERASINGHE, Chittharanjan Felix. *Principles of the institutional law of international organizations*. 2. ed. New York: Cambridge University Press, 2005. p. 315-320; MOLL, Leandro de Oliveira. *Imunidades internacionais: tribunais nacionais ante a realidade das organizações internacionais*. Brasília: FUNAG, 2010. p. 31; OKEKE, Edward Chukwuemeke. *Jurisdictional Immunities of States and International Organizations*. New York: Oxford University Press, 2018. p. 266-268;

⁶⁸ WOOD, Michael. Do International Organizations Enjoy Immunity under Customary International Law? In: BLOKKER, N.; SCHRIJVER, N. (ed.). *Immunity of International Organizations: Legal Aspects of International Organizations*. Leiden: Brill, 2015. p. 31; OKEKE, Edward Chukwuemeke. *Jurisdictional Immunities of States and International Organizations*. New York: Oxford University Press, 2018. p. 253-254.

direito interno e a norma incorporadora ainda não tenha sido editada, ou caso os termos de tal legislação diverjam dos do tratado⁶⁹.

Ao refletir sobre a situação de uma organização internacional que não tenha em um tratado assegurada a imunidade de jurisdição com um Estado não membro, C. Wilfred Jenks ponderou que isso não significaria, necessariamente, que a organização seja desprovida de qualquer direito. No seu sentir, não seria razoável que tal Estado a considerasse como apenas um grupo de sujeitos privados sem qualquer status legal. Deveria ser tratada, ao menos, como Estados agindo coletivamente, e que, de acordo com a conclusão da CIJ no caso *Reparação por Danos*, são capazes de criar um ente com personalidade jurídica internacional oponível a terceiros. Um Estado, naturalmente, não teria obrigação de permitir que uma organização internacional da qual não fosse membro operasse em seu território, mas, ao aceitá-la, deveria respeitar as imunidades necessárias, tal como ocorreria com as imunidades dos agentes diplomáticos⁷⁰. Nessa linha de raciocínio principiológica, também se pronunciou Rosalyn Higgins, ao defender que a boa-fé justificaria o reconhecimento da imunidade necessária ao funcionamento independente da organização, seja por parte de seus Estados membros, seja pelo Estado que aceitou sediá-la, independentemente de ser ou não membro:

A questão é realmente bem diferente: é se o direito internacional exige que um tipo diferente de pessoa internacional, uma organização internacional, receba imunidades funcionais. A base para uma resposta afirmativa – que acredito ser correta – está na boa-fé (isto é, no fornecimento do que é necessário para que uma organização desempenhe suas funções) e não na deferência à soberania ou à sua representação diplomática. E não vejo diferença de princípio entre uma organização de filiação universal e uma de filiação limitada.

A questão não é, no que diz respeito aos membros, uma questão de “reconhecimento” da personalidade da organização. É simplesmente que os membros – e *a fortiori* o Estado anfitrião – não podem, ao mesmo tempo, estabelecer uma organização e deixar de lhe proporcionar aquelas imunidades que assegurem seu status distinto do Estado anfitrião. Este ponto – uma combinação de boa-fé e funcionalismo – conduz todo o Parecer Consultivo do Tribunal Internacional no caso Mazilu, e encontra articulação explícita no parecer separado do juiz Shahabuddeen⁷¹.

⁶⁹ HIGGINS, Rosalyn. *International Law and Avoidance, Containment and Resolution of Disputes: General Course on Public International Law. Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, v. 230, 1991. p. 131-132.

⁷⁰ OKEKE, Edward Chukwemeke. *Jurisdictional Immunities of States and International Organizations*. New York: Oxford University Press, 2018. p. 254.

⁷¹ HIGGINS, Rosalyn. *International Law and Avoidance, Containment and Resolution of Disputes: General Course on Public International Law. Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, v. 230, 1991. p. 130-131 (referências do original omitidas). Em sentido semelhante está Leandro de Oliveira Moll, com amparo em Guido Fernando Silva Soares e Charles H. Brower: “Apesar de toda a divergência, a lógica e a prática impõem a necessidade – ao menos entre os Estados-membros de uma dada organização internacional – do reconhecimento de um catálogo mínimo de privilégios e imunidades a tal organismo e a seus funcionários, a fim que lhes seja garantida a possibilidade de bem exercer (com independência e liberdade) as funções que lhes foram atribuídas por aqueles mesmos Estados. Trata-se do reconhecimento da doutrina da necessidade funcional, que passa a fazer parte do direito costumeiro por força da prática reiterada dos Estados e devido à

A seu turno, Giorgio Gaia acredita que, a despeito da controvérsia ainda existente, a tendência prevalente recente seria em favor de reconhecer que integra o direito internacional geral alguma forma de imunidade para as organizações internacionais⁷².

A prática disseminada de se conceder imunidades às organizações por tratados foi considerada por algumas cortes domésticas como indicativo de um costume internacional nesse sentido⁷³. Todavia, tomando-se a expressão “costume internacional” no significado preciso de fonte do direito internacional enunciado no artigo 38(1), b do Estatuto da CIJ, é questionável que haja surgido uma obrigação internacional vinculante para todos os Estados, independentemente de sua anuência expressa, de que as organizações internacionais devam ser imunes ao exercício da jurisdição nacional.

Ao analisar se existiria uma regra de direito consuetudinário a respeito da imunidade da organizações internacionais, Michael Wood concluiu que a prática dos Estados revela que, em regra, eles não se consideram obrigados a conferir imunidade às organizações, se ausente um tratado prevendo o benefício, circunstância que apontaria para o entendimento de que a imunidade das organizações internacionais não seria coberta pelo direito costumeiro. A prática estatal, com exceção da abundante celebração de tratados, residiria em decisões judiciais e leis que revelassem a posição estatal sobre o tema. Porém, essas evidências seriam inconsistentes ou mesmo esporádicas. Se, de um lado, haveria diversas manifestações judiciais rejeitando uma norma costumeira de imunidade para as organizações internacionais, de outro, verifica-se que algumas decisões, embora declarando a existência de tal costume, estavam na realidade a aplicar preceitos da legislação doméstica ou tratados, ou anda não haviam demonstrado um

consciência jurídica de sua necessidade. [...] Com relação a organizações regionais menores, a divergência é grande. Em geral, tribunais nacionais, sobretudo dos Estados Unidos, não se têm sentido obrigados a reconhecer imunidades jurisdicionais a organismos de que o Estado do foro não seja parte, ignorando indagação sobre a possibilidade de existência de costume internacional em sentido contrário. Ainda assim, a questão não está pacificada, devido à posição vacilante dos tribunais ultimamente. Não obstante, a tendência internacional tem se solidificado no sentido da necessidade do reconhecimento de imunidade à organização de que o Estado do foro não seja membro, mormente se esse Estado – em circunstância rara – for sede da organização em questão” (MOLL, Leandro de Oliveira. *Imunidades internacionais: tribunais nacionais ante a realidade das organizações internacionais*. Brasília: FUNAG, 2010. p. 31-32 (referências do original omitidas).

⁷² GAJA, Giorgio. *Jurisdictional immunity of international organizations*. Report of the Commission to the General Assembly on the Work of its Fifty-Eighty Session. Annex II: Yearbook of the International Law Commission, 2006. v. II, Part Two, p. 201-205, para. 3.

⁷³ SCHERMERS, Henry G.; BLOKKER, Niels M. *International Institutional Law: Unity within Diversity*. 5. rev. ed. Leiden: Brill; Boston: Nijhoff, 2011, p. 26. Klabbers, igualmente, identifica esse argumento de que a abundância de tratados de imunidade seriam evidências de prática estatal e *opinio juris*, mas pondera que ainda que existisse um costume internacional de se conceder imunidade às organizações internacionais, essa norma seria por demais abstrata para ter utilidade nos casos concretos, em virtude da igualmente grande variedade na extensão da imunidade prevista nos tratados (KLABBERS, Jan. *An Introduction to International Institutional Law*. 2. ed. New York: Cambridge University Press, 2009. p. 148-149).

levantamento realmente amplo de prática generalizada acompanhada do elemento subjetivo *opinio iuris*⁷⁴.

Reinisch, Klabbers⁷⁵ e Okeke⁷⁶ comungam dessa conclusão de que há pouca evidência da existência de normas consuetudinárias determinando aos Estados que concedam imunidade de jurisdição às organizações internacionais.

Diante da divergência na prática dos Estados⁷⁷, entende-se mais persuasiva a posição que afirma não estar comprovada a existência de um princípio geral ou regra consuetudinária para a imunidade das organizações internacionais, especialmente as de filiação não universal. Algumas leis editadas com o objetivo de disciplinar de modo geral a concessão de privilégios e imunidades às organizações internacionais ilustram como Estados relutam em reconhecer a existência de um dever geral nessa linha, conforme se verá a seguir.

Em complemento às três fontes clássicas do direito internacional codificadas no Estatuto da CIJ, a imunidade de jurisdição pode ter como fundamento a legislação doméstica, seja ela a legislação incorporadora de um tratado específico no âmbito interno ou as leis que disciplinem em linhas gerais a concessão de privilégios e imunidades às organizações internacionais e os requisitos para que elas possam fazer jus à proteção⁷⁸.

⁷⁴ WOOD, Michael. Do International Organizations Enjoy Immunity under Customary International Law? In: BLOKKER, N.; SCHRIJVER, N. (ed.). *Immunity of International Organizations: Legal Aspects of International Organizations*. Leiden: Brill, 2015. Chap. 3.

⁷⁵ KLABBERS, Jan. The Paradox of International Institutional Law, *International Organization Law Review*, Leiden: Brill, v. 5, p. 151-173, 2008. p. 163.

⁷⁶ OKEKE, Edward Chukwuemeke. *Jurisdictional Immunities of States and International Organizations*. New York: Oxford University Press, 2018. p. 269-278.

⁷⁷ Fernanda Kallás e Caetano colaciona os seguintes exemplos: em março de 2001, a Corte de Cassação da Bélgica não reconheceu a imunidade arguida pela Liga dos Estados Árabes por entender que o acordo de sede concluído entre a Bélgica e a Liga não havia entrado em vigor na ordem jurídica belga, e que tampouco existiria princípio de direito público que conferisse imunidade às organizações internacionais assim reconhecidas pelos Estados. Anteriormente, em 1993, a Corte de Apelação de Paris havia deixado de reconhecer imunidade à Comunidade Econômica dos Estados do Oeste Africano, salientando a necessidade de um acordo internacional firmado pela França ou regra costumeira para que a imunidade pudesse ser validamente invocada. Inexistindo prova de um ou outro, a imunidade não foi reconhecida (CAETANO, Fernanda de Araújo Kallás e. *As imunidades dos sujeitos de direito internacional: análise dos novos limites propostos pelo processo de relativização*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 17-18). Em contrapartida, Edward C. Okeke relata decisões favoráveis a uma norma costumeira de imunidade proferidas pela Corte Trabalhista de Genebra, da Suprema Corte dos Países Baixos e das Filipinas (OKEKE, Edward Chukwuemeke. *Jurisdictional Immunities of States and International Organizations*. New York: Oxford University Press, 2018. p. 255).

⁷⁸ Exemplo de legislação incorporadora de um tratado de imunidade ao direito doméstico é o Decreto nº 27.784, de 16 de fevereiro de 1950, que determinou a execução e cumprimento, no Brasil, da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas de 1948, que havia sido aprovada pelo Congresso consoante o Decreto Legislativo nº 4, de 13 de fevereiro de 1948. Alguns Estados aprovaram leis gerais disciplinando a imunidade das organizações internacionais. O *Federal Act on the Privileges, Immunities and Facilities and the Financial Subsidies granted by Switzerland as a Host State (the Host State Act)* de 2007, da Suíça, estabelece categorias distintas de organizações e o alcance dos privilégios, imunidades e incentivos de que poderão se beneficiar.

Frequentemente citadas nesse contexto, são a Lei de Imunidade das Organizações Internacionais (*International Organizations Act – IOA*, de 1968), do Reino Unido, a Lei de Imunidade das Organizações Internacionais (*International Organization Immunity Act – IOIA*, de 1945), dos Estados Unidos, e a Lei de Imunidade dos Estados (*State Immunity Act*, de 1985) do Canadá.

Relativamente às organizações de que o Reino Unido seja membro, a IOA traz um rol de privilégios e imunidades que poderão ser concedidos por *Order in Council* de acordo com o nível de proteção julgado apropriado para a organização em questão, conquanto não ultrapassem os que foram acordados por tratado. Quanto às organizações de que o Reino Unido não seja membro, a IOA apenas autoriza que, por *Order in Council*, seja reconhecida sua capacidade jurídica e concedida a isenção de alguns tributos, atendidas certas condições⁷⁹. Percebe-se, pois, que o Reino Unido não reconhece uma norma geral e não escrita que imponha a obrigação de outorgar imunidade de jurisdição a quaisquer organizações internacionais.

Nos Estados Unidos, a IOIA⁸⁰ estipula que as organizações internacionais gozarão da mesma imunidade de jurisdição relativa a todas as formas de processo legal que gozam os Estados estrangeiros, salvo renúncia expressa e específica a um determinado processo ou por contrato (*Section 2*). O *status* de organização internacional poderá ser reconhecido à organização internacional pública de que os Estados Unidos participem por tratado ou outro ato autorizado pelo Congresso e que tenham sido designadas por decreto presidencial (*presidential decree*) como titular de privilégios, isenções e imunidades. Porém, o presidente detém a prerrogativa de retirar da organização ou de seus dirigentes ou funcionários qualquer um dos privilégios, isenções ou imunidades, ou limitar o seu gozo, bem como revogar a designação de organização internacional em caso de abuso por parte da organização ou de seus agentes (*Section 1*). A ampla discricionariedade conferida ao presidente ilustra que tampouco esse Estado se vê obrigado a reconhecer a imunidade jurisdicional de organizações internacionais de um modo geral, como mera decorrência de sua condição de pessoa jurídica internacional ou para a consecução dos fins para os quais foi criada.

⁷⁹ WICKREMASINGHE, Chanaka. The Immunity of International Organizations in the United Kingdom. In: BLOKKER, N.; SCHRIJVER, N. (ed.). *Immunity of International Organizations: Legal Aspects of International Organizations*. Leiden: Brill, 2015. p. 178-180.

⁸⁰ ESTADOS UNIDOS. Lei de Imunidade das Organizações Internacionais. *Código dos Estados Unidos*, Título 22, Seção 288a(b), 1945.

1.4 Alcance da imunidade de jurisdição

a) Funcionalismo: poderes e limites

Quando do surgimento das primeiras organizações internacionais, no século XIX, ainda não era percebida a necessidade de conceder-lhes imunidade de jurisdição e entendia-se que elas não gozariam da imunidade soberana reconhecida costumeiramente aos Estados. A partir da década de 1920, alguns tratados passaram a prever a imunidade jurisdicional, normalmente para seus funcionários, ou mesmo em favor dos representantes dos Estados membros perante a organização, mas não era usual se atribuir a imunidade em favor da própria organização. A exceção notável do período foi a Liga das Nações, estabelecida em Genebra, e que celebrou com a Suíça um acordo de sede, conhecido como *modus vivendi*, que previa a personalidade internacional da organização, sua capacidade jurídica e que, em princípio, ela não deveria ser processada perante os tribunais suíços, salvo com seu consentimento⁸¹. Essas primeiras previsões de imunidade, compreensivelmente, seguiam o modelo das imunidades diplomáticas, e prevaleceu até o advento da ONU⁸².

Com efeito, inicialmente as organizações internacionais ainda eram vistas como entidades coletivas que representariam seus Estados membros, e não pessoas jurídicas com personalidade própria. Assim, foi natural estender a imunidade diplomática a elas e a seus representantes⁸³.

A experiência desse período, porém, evidenciou as diferenças na natureza e funções das organizações e embaixadas e a inconveniência de transportar o regime das imunidades diplomáticas para as organizações internacionais. O vínculo estabelecido entre a organização internacional e seus funcionários não se baseia na nacionalidade, e subsiste a necessidade de assegurar a imunidade de seus oficiais mesmo perante o Estado dos quais sejam residentes ou nacionais. Ademais, o princípio da reciprocidade, essencial no cumprimento da imunidade diplomática, não tem aplicação na relação entre a organização e seus Estados membros ou

⁸¹ WOOD, Michael. Do International Organizations Enjoy Immunity under Customary International Law? In: BLOKKER, N.; SCHRIJVER, N. (ed.). *Immunity of International Organizations: Legal Aspects of International Organizations*. Leiden: Brill, 2015. Chap. 3, p. 32-34.

⁸² MOLL, Leandro de Oliveira. *Imunidades internacionais: tribunais nacionais ante a realidade das organizações internacionais*. Brasília: FUNAG, 2010. p. 36; SCHERMERS, Henry G.; BLOKKER, Niels M. *International Institutional Law: Unity within Diversity*. 5. rev. ed. Leiden: Brill; Boston: Nijhoff, 2011.

⁸³ REINISCH, August. *International Organizations Before National Courts*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. p. 259.

Estado em que está sediada, fazendo com que o respeito à imunidade dos oficiais das organizações dependa do cumprimento da obrigação internacional assumida em tratado por esses Estados⁸⁴.

O artigo 105 da Carta da ONU promoveu uma importante mudança no quadro ao contemplar uma imunidade de natureza funcional, associada, portanto, à necessidade de assegurar o exercício independente de suas funções. Essa previsão foi reafirmada na Convenção sobre os Privilégios e Imunidades das Nações Unidas de 1946 (CPINU) e na Convenção sobre os Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas da ONU de 1947(CPIAE) e tornou-se o modelo seguido pela maioria das organizações internacionais que surgiram a partir de então, sedimentando a prática e doutrina ameadas entre as décadas de 1920 e 1930⁸⁵.

⁸⁴ BLOKKER, Niels. *International Organizations: The Untouchables?* In: BLOKKER, N.; SCHRIJVER, N. (ed.). *Immunity of International Organizations: Legal Aspects of International Organizations*. Leiden: Brill, 2015. p. 9. Em contraponto, Philippa Webb, embora cética sobre a utilidade de uma convenção geral sobre a imunidade das organizações, sustenta que as imunidades diplomáticas oferecem um modelo mais adequado para a imunidade das organizações internacionais do que Convenção das Nações Unidas sobre as Imunidades Jurisdicionais dos Estados e de seus Bens (2004) (WEBB, Philippa. Should the 2004 UN State Immunity Convention Serve as a Model/Starting Point for a Future UN Convention on the Immunity of International Organizations? In: BLOKKER, N.; SCHRIJVER, N. (ed.). *Immunity of International Organizations: Legal Aspects of International Organizations*. Leiden: Brill, 2015. Chap. 4.

⁸⁵ A fim de comprovar que o modelo das Nações Unidas ainda influencia tratados multilaterais de privilégios e imunidades, Niels Blokker apresenta os exemplos do Acordo sobre Privilégios e Imunidades do Tribunal Penal Internacional (2002), o Acordo sobre Privilégios e Imunidades da Associação das Nações do Sudeste Asiático (2009) e o Acordo sobre Privilégios e Imunidades da Agência Internacional para as Energias Renováveis (2012), que apresentam a imunidade funcional como fundamento para os privilégios e imunidades e adotam redação idêntica à da Convenção Geral das Agências Especializadas da ONU (1948), prevendo imunidade para toda forma de processo legal, salvo renúncia expressa em caso determinado e que não se estenderá a medidas de execução. A diferença relevante estaria apenas na aplicação das regras aos nacionais do país, que comportaria exceções, e no mecanismo alternativo para solução de controvérsias, mais limitado perante a Associação das Nações do Sudeste Asiático (BLOKKER, Niels. *International Organizations: The Untouchables?* In: BLOKKER, N.; SCHRIJVER, N. (ed.). *Immunity of International Organizations: Legal Aspects of International Organizations*. Leiden: Brill, 2015. Chap. 1, p. 9-14). Acrescentamos os seguintes exemplos: Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização Internacional para as Migrações referente à Posição Legal, Privilégios e Imunidades da Organização no Brasil (2010): “Artigo 1 No Brasil, a Organização beneficiar-se-á de iguais privilégios e imunidades que aqueles concedidos às Agências Especializadas da ONU, em conformidade com a Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas, de 21 de Novembro de 1947 e à Lei e aos Regulamentos brasileiros vinculados a este tema. [...] Artigo 3.3: 3. As instalações, os arquivos, documentos e correspondência oficial da OIM gozarão de inviolabilidade e imunidade de jurisdição local, salvo nos casos em que o Diretor Geral renuncie expressamente a tais privilégios”. Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Sistema Econômico Latino-Americano para a Concessão de Privilégios e Imunidades à Secretaria do Comitê de Ação para o Estabelecimento da Rede de Informação Tecnológica Latino-Americana (1982): “ARTIGO I O Comitê de Ação da RITLA terá capacidade jurídica em todo o território da República Federativa do Brasil e gozará dos privilégios e imunidades necessários ao cumprimento de suas funções e à realização de seus propósitos como organismo internacional, na forma em que prevê este Acordo. ARTIGO II O Comitê de Ação da RITLA, assim como seus bens, arquivos, fundos e haveres, gozarão, na República Federativa do Brasil, de imunidade a todas as formas de processo legal. O Secretário do Comitê de Ação poderá renunciar, por escrito, em nome do Comitê de Ação, a tal imunidade. Fica entendido, porém, que nenhuma renúncia de imunidade se estenderá a qualquer medida de execução, salvo no caso em que o Comitê de Ação intervenha judicialmente como autor, situação em que ficará sujeito às leis brasileiras pertinentes”.

A necessidade funcional, que se tornou a justificativa predominante para a imunidade de jurisdição⁸⁶, propõe que, a fim de poderem desempenhar suas funções de modo independente, eficiente e imparcial, as organizações internacionais devem ser protegidas da possibilidade de serem submetidas a julgamentos e determinações emanados de tribunais nacionais⁸⁷.

De acordo com o cânone funcional, a imunidade de jurisdição deve se limitar ao que seja suficiente para assegurar a atuação independente. O fato de certas organizações internacionais terem mandatos minúsculos, ao passo que outras recebem mandatos imensos, como a ONU e a União Europeia não é a única explicação para a diferença das regras de imunidade observadas entre elas. Recordando-se que a principal fonte da imunidade de jurisdição dessas organizações são os acordos internacionais, o conteúdo dessa proteção será fatalmente determinado pela negociação levada a efeito entre as partes do tratado, da qual poderá resultar uma proteção não raro maior do que poderia ser necessária para o desenvolvimento independente das funções para as quais a organização foi criada⁸⁸.

É o que se passa com a imunidade da Nações Unidas e de suas agências especiais. A redação do artigo 105⁸⁹ da Carta da ONU autorizaria a conclusão de que os privilégios e as imunidades devam se limitar ao necessário para o cumprimento da missão para a qual foi

⁸⁶ Reconhecendo a prevalência da justificativa funcional para a concessão de privilégios e imunidades para as organizações internacionais, sugerem-se: FOX, Hazel; WEBB, Phillipa. *The Law of State Immunity*. Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 578; KLABBERS, Jan. The Transformation of International Organizations Law. *The European Journal of International Law*, Oxford: Oxford University Press, v. 26 n. 1, p. 9-82, 2015. p. 10; OKEKE, Edward Chukwuemeke. *Jurisdictional Immunities of States and International Organizations*. New York: Oxford University Press, 2018. p. 293; AMERASINGHE, Chitharanjan Felix. *Principles of the institutional law of international organizations*. 2. ed. New York: Cambridge University Press, 2005. p. 316-319, 346; HIGGINS, Rosalyn. *Problems and Process: International Law and How We Use It*. Oxford: Oxford University Press, 1995. p. 91-93.

⁸⁷ SHAW, Malcolm N. *International Law*. 6. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p. 1319-1320.

⁸⁸ Ao apontar as deficiências da lógica funcional, Klabbbers observa que, ainda que o fundamento para a concessão de imunidades resida na necessidade funcional, na prática o conteúdo do benefício dependerá da negociação realizada entre os Estados membros ou entre a organização e o Estado em que sediada, podendo, assim, divergir da prescrição teórica. “E os privilégios e imunidades das organizações internacionais podem, em geral, ser inspirados por preocupações funcionais, mas estão sempre sujeitos à negociação entre a organização e seus Estados membros ou entre a organização e seu estado anfitrião (ou ambos) e, portanto, sempre dependentes do que é considerado politicamente possível” (KLABBERS, Jan. The Transformation of International Organizations Law. *The European Journal of International Law*, Oxford: Oxford University Press, v. 26, n. 1, p. 9-82, 2015. p. 28.

⁸⁹ “Artigo 105. 1. A Organização gozará, no território de cada um de seus Membros, dos privilégios e imunidades necessários à realização de seus propósitos. 2. Os representantes dos Membros das Nações Unidas e os funcionários da Organização gozarão, igualmente, dos privilégios e imunidades necessários ao exercício independente de sus funções relacionadas com a Organização. 3. A Assembléia Geral poderá fazer recomendações com o fim de determinar os pormenores da aplicação dos parágrafos 1 e 2 deste Artigo ou poderá propor aos Membros das Nações Unidas convenções nesse sentido” (BRASIL. Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte o Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em 26 de junho de 1945. *Diário Oficial da União*, Seção 1, Brasília-DF, 22 out. 1945.

instituída a organização, de sorte que a necessidade funcional serviria não apenas como justificativa, mas também como limite para os benefícios.⁹⁰ Contudo, a Convenção sobre os Privilégios e Imunidades das Nações Unidas (1946) e a Convenção sobre os Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas das Nações Unidas (1947), muito embora tenham repetido em seu preâmbulo a lógica funcional dos privilégios e imunidades, adotaram uma redação mais generosa ao detalhar essa proteção:

Seção 2. A Organização das Nações Unidas, seus bens e, haveres, qualquer que seja sua sede ou seu detentor, gozarão da imunidade de jurisdição, salvo na medida em que a Organização a ela tiver renunciado, em determinado caso. Fica, todavia, entendido que a renúncia não pode compreender medidas executivas⁹¹.

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 execução⁹².

Desse modo, a interpretação das convenções conforme o sentido usual dos termos adotados faz com que a expressão “imunidade de todas as formas de processo legal” seja entendida de modo amplo, incluindo quaisquer processos perante autoridades nacionais, sejam elas judiciais ou administrativas, e também quando a organização imune figure como parte demandada ou testemunha, resultando assim em uma imunidade absoluta.⁹³

Ainda assim, Reinisch observa que em geral as cortes entendem que a “imunidade funcional” ou a “imunidade necessária” seriam conceitos restritos, contrapostos a uma noção de imunidade não qualificada e, portanto, ilimitada. O adjetivo “necessário” seria em si mesmo restritivo e relacionado ao que seja fundamental, urgente ou indispensável. Em apoio a essa conclusão, traz o exemplo de julgamentos proferidos por cortes dos Estados Unidos nas décadas de 1960 e 1970 ao interpretar o campo de aplicação da imunidade das Nações Unidas⁹⁴.

⁹⁰ REINISCH, August. *International Organizations Before National Courts*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. p. 253.

⁹¹ BRASIL. Decreto nº 27.784, de 16 de fevereiro de 1950. Promulga a Convenção sobre os Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, adotada em Londres, a 13 de fevereiro de 1946. Diário Oficial da União, Seção 1, Brasília-DF, 14 mar. 1950.

⁹² BRASIL. Decreto nº 52.288, de 24 de julho de 1963. Promulga a Convenção sobre os Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas das Nações Unidas, adotada a 21 de novembro de 1947. Diário Oficial da União, Seção 1, Brasília-DF, 30 jul. 1963, retificação em 22 out. 1963.

⁹³ OKADA, Yohei. The Immunity of International Organizations Before and After *Jam v IFC*: Is the Functional Necessity Rationale Still Relevant? *Questions of International Law, Zoom-in*, 72, p. 29-44, 2020. p. 34; OKEKE, Edward Chukwuemeke. *Jurisdictional Immunities of States and International Organizations*. New York: Oxford University Press, 2018. p. 294.

⁹⁴ REINISCH, August. *International Organizations Before National Courts*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. p. 254.

Essa posição é evidentemente respeitável e compartilhada por muitos doutrinadores, que veem na qualificação “funcional” um limite para a imunidade, que apenas deveria incidir sobre atividades vinculadas ao propósito para o qual a organização foi criada, ou necessária para o seu funcionamento independente⁹⁵.

Merece atenção, porém, o ponto de vista apresentado por Okeke, que defende que “imunidade funcional” não guarda equivalência perfeita com uma “imunidade restritiva” e tampouco se contrapõe à “imunidade absoluta”. Assim como Klabbers, Okeke nota que a necessidade funcional é a justificativa usual para a concessão da imunidade às organizações. A necessidade funcional tanto poderia justificar uma imunidade jurisdicional amplíssima ou reduzida.

As funções atribuídas à organização são relevantes não apenas como indicadores de sua personalidade jurídica internacional, mas também para que Estados soberanos se convençam da necessidade de conceder imunidades a uma dada organização internacional de que sejam membros ou que aceitem receber em seu território. Conforme observa Rezek, a imunidade não é reconhecida a todas as organizações, senão àquelas consideradas mais relevantes em sua missão e que poderiam ter sua atuação indevidamente obstaculizada por ações judiciais decididas localmente⁹⁶.

Em princípio, a imunidade funcional deve estar limitada ao suficiente para que a organização concretize os objetivos para os quais foi criada, de modo a não restringir desnecessariamente o exercício da soberania do Estado no que toca ao seu poder de decidir litígios. Por outro lado, a observância ou o afastamento da imunidade no caso concreto se dará pela aplicação e interpretação do regime de imunidade pela corte doméstica provocada com o ajuizamento da demanda.

Conforme se verá na análise dos casos no capítulo a seguir, a lógica funcional influenciará o modo como algumas jurisdições interpretarão e aplicarão o tratado que preveja a imunidade, ao passo que em outras a decisão será tomada com base na legislação doméstica, independentemente da justificativa que, teoricamente, permearia a imunidade⁹⁷.

⁹⁵ Por todos: FOX, Hazel; Webb, Phillipa. *The Law of State Immunity*. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 581-582.

⁹⁶ REZEK, Francisco. *A imunidade das organizações internacionais no século XXI: a imunidade de jurisdição e o Judiciário brasileiro*. Brasília: CEDI, 2002. p. 17.

⁹⁷ Yohei Okada observa que, no julgamento proferido no caso *Jam v. International Finance Corporation* (2019), a Suprema Corte dos Estados Unidos decidiu que a *International Organizations Immunity Act* associou a imunidade organizacional à imunidade dos Estados contemplada na *Foreign State Immunity Act*, de forma que, uma vez que por essa lei a imunidade soberana não se aplica às atividades de natureza comercial, também será relativa à imunidade das organizações internacionais. Uma vez que as razões de decidir concentraram-se apenas na legislação doméstica, desconsiderando o princípio da necessidade funcional, é possível que, à luz da FSIA,

b) *Regimes de imunidade específicos*

A despeito de a maioria das organizações internacionais compartilhar a lógica funcional como fundamento para seus privilégios e imunidades⁹⁸, bem como a fonte convencional, o conteúdo dos benefícios concedidos a cada qual não é uniforme⁹⁹.

Se, de um lado, a previsão de imunidade de jurisdição para a ONU e suas agências resulte, na prática, em uma imunidade absoluta em razão da redação adotada nos tratados, para outras organizações o benefício é substancialmente menos amplo. Organizações como o Banco Mundial e bancos regionais de desenvolvimento, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), teriam sua competitividade prejudicada por um benefício demasiadamente amplo, pois os particulares estariam menos propensos a com elas contratarem caso não fosse possível processá-las perante as cortes domésticas na eventualidade de alguma lide. Desse modo, os tratados constitutivos ou relativos aos privilégios e imunidade dessas instituições financeiras costumam prever uma imunidade significativamente reduzida, permitindo que particulares, mas não seus Estados membros, ajuízem ações contra si perante os juízos competentes dos Estados em que tenham escritório ou representante com poderes para receber citações¹⁰⁰

A imunidade prevista para as Nações Unidas e para diversas outras organizações de filiação aberta é bastante ampla, ao passo que no caso de instituições financeiras as imunidades são previstas detalhadamente e tem um âmbito de aplicação mais limitado, salvo o Fundo

algumas organizações gozem de imunidades que poderiam ser até mesmo indesejadas – como certas prerrogativas que poderiam prejudicar a competitividade de instituições financeiras –, ao passo que outros organismos tenham o âmbito de aplicação da imunidade reduzido em relação ao que havia sido previsto em tratado (OKADA, Yohei. *The Immunity of International Organizations Before and after Jam v IFC: Is the Functional Necessity Rationale still Relevant?* *Questions of International Law, Zoom-in*, 72, p. 29-44, 2020. p. 41, 43).

⁹⁸ REINISCH, August. *International Organizations Before National Courts*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. p. 140.

⁹⁹ OKEKE, Edward Chukwemeke. *Jurisdictional Immunities of States and International Organizations*. New York: Oxford University Press, 2018. p. 293.

¹⁰⁰ REINISCH, August. *International Organizations Before National Courts*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 140-141, 164; CAETANO, Fernanda de Araújo Kallás e. *As imunidades dos sujeitos de direito internacional: análise dos novos limites propostos pelo processo de relativização*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 95-98. Chittharanjan Felix Amerasinghe corrobora essa visão, afirmando que a previsão de imunidade adotada pelas Nações Unidas e por diversas outras organizações de filiação aberta é bastante ampla, ao passo que, no caso de instituições financeiras, as imunidades são previstas detalhadamente e têm um âmbito de aplicação mais limitado, salvo o Fundo Monetário Internacional, cuja proteção contra a adjudicação por tribunais nacionais é mais extensa. AMERASINGHE, Chittharanjan Felix. *Principles of the institutional law of international organizations*. 2. ed. Nova York: Cambridge University Press, 2005. p. 318-320.

Monetário Internacional, cuja proteção contra a adjudicação por tribunais nacionais é mais extensa.

Noutro giro, é também perceptível que alguns acordos mais recentes, sobretudo os firmados a partir da década de 1970, passaram a conceder uma imunidade mais restrita, espelhando, ainda que pela via convencional, a evolução ocorrida com a imunidade dos Estados, que é hoje predominantemente limitada aos atos de império. Esses tratados excluem da imunidade jurisdicional certas classes de ações, como as cíveis ajuizadas contra danos resultados de acidente de trânsito, de cobrança de infrações de trânsito, ações trabalhistas e as referentes a contratos firmados em atividades acessórias ou subalternas da organização. Fernanda Caetano compila exemplos nesse sentido: o do Protocolo de Imunidades da Organização Europeia de Patentes (1973) e o da Convenção da Agência Espacial Europeia (1975), que admitem o ajuizamento de ações referentes a violações a regras de trânsito locais ou a danos resultantes de acidente de trânsito envolvendo veículos de propriedade ou dirigidos em favor da organização; os acordos de sede firmados pelo Brasil com a União Latina (1999) e com a Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (2002) excluem da imunidade as ações decorrentes de acidentes ou infrações à legislação de trânsito, demandas trabalhistas e relativas a contratos firmados no exercício de atividades comerciais.

O acordo de sede celebrado entre o Brasil e a Corporação Andina de Fomento (1995) e o Acordo-Quadro de Cooperação Financeira celebrado entre o Brasil e o Banco Nórdico de Investimento (1999), a seu turno, admitem a possibilidade de essas organizações serem processadas no Brasil, existindo, no primeiro caso, a previsão de exclusão da imunidade de execução dos bens da corporação após o trânsito em julgado da sentença¹⁰¹.

A despeito dessa heterogeneidade entre as organizações internacionais no âmbito de incidência da imunidade de jurisdição, é possível identificar duas grandes categorias: a imunidade outorgada à organização propriamente dita e a imunidade concedida a seus funcionários, ambas fundadas na necessidade funcional.

c) Indivíduos beneficiários da imunidade de jurisdição: funcionários da organização e representantes dos Estados membros

¹⁰¹ CAETANO, Fernanda de Araújo Kallás e. *As imunidades dos sujeitos de direito internacional: análise dos novos limites propostos pelo processo de relativização*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 95-98 e 128.

Organizações internacionais, assim como os Estados, são entes abstratos que somente podem agir por intermédio de uma pessoa física. As imunidades reconhecidas em favor desses agentes, portanto, destinam-se a permitir que exerçam, sem restrições, as funções que lhe foram confiadas. Nesse aspecto, organizações internacionais e Estados compartilham a razão de ser para os privilégios e imunidades de seus dirigentes e representantes: a necessidade funcional que inspirou as Convenções de Viena sobre Relações Diplomáticas (1961) e Consulares (1963). Por se tratar de indivíduos que realizam no mundo real a vontade do ente ideal, esses agentes podem invocar em nome próprio prerrogativas concedidas ao ente que representam, sendo tidos como beneficiários de certos privilégios e imunidades¹⁰².

Em decorrência da natureza instrumental dos benefícios, as prerrogativas variarão conforme o posto e a função atribuídos ao agente. No que diz respeito à imunidade jurisdicional dos funcionários das organizações internacionais, o nível de proteção dependerá dos termos da convenção internacional pertinente, podendo existir diferença entre indivíduos considerados dirigentes e demais funcionários que realizem atos reputados oficiais.

Contudo, a analogia estabelecida entre a imunidade diplomática e a imunidade dos agentes das organizações internacionais é imperfeita e destacam-se três principais dificuldades. A uma, é normal que o agente da organização internacional seja um nacional do Estado em que exerça suas funções ou que com ele tenha algum vínculo próximo, como a residência permanente, e nessa situação o nacional do Estado sede e membro da missão somente gozará de imunidade em condições muito restritas. A duas, enquanto o diplomata é imune à jurisdição do Estado acreditado, permanecerá subordinado à jurisdição do Estado que representa, situação essa que não pode ser transposta para a realidade do funcionário da organização internacional. A três, a reciprocidade, que desempenha um papel fundamental no respeito à imunidade diplomática, inexistente no contexto das organizações internacionais. Para seus funcionários, o respeito à imunidade tem como garantidora apenas a obrigação convencionada entre a organização e o Estado membro ou Estado em que sediada¹⁰³.

Os representantes dos Estados membros perante a organização internacional podem integrar missões permanentes ou especiais e desempenham um papel ambivalente, funcionando como agentes de seus Estados de origem, mas também compondo órgãos da organização. Em princípio, deveriam gozar de ampla imunidade perante o Estado sede da organização, a fim de

¹⁰² CAETANO, Fernanda de Araújo Kallás e. *As imunidades dos sujeitos de direito internacional: análise dos novos limites propostos pelo processo de relativização*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 21-26.

¹⁰³ BROWNLEE, Ian. *Principles of Public International Law*. 8. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 171.

exercerem livremente seu mandato. A CPINU, porém, ressalva em seu Artigo IV, Seção 15, que se o representante do Estado membro for um nacional do Estado anfitrião da organização, a ele não se aplicarão os privilégios e imunidades previstos no Artigo IV.

A Convenção sobre os Privilégios e Imunidades das Nações Unidas distingue quatro campos de imunidade: a referente à organização propriamente dita, a imunidade dos representantes dos Estados membros, a imunidade dos funcionários da organização, e finalmente a imunidade dos peritos em missão oficial.

d) Exceções desenvolvidas pela jurisprudência dos tribunais domésticos

Quanto ao alcance, a imunidade de jurisdição poderá ser absoluta ou limitada, e a identificação do universo de pessoas e condutas alcançados não raro exigirá mais do que a simples leitura dos acordos internacionais e legislação específicos para cada organização.

O regime jurídico de imunidade específico da organização poderá por diversas maneiras prescrever uma imunidade limitada, seja contemplando a imunidade apenas para disputas relativas a atos oficiais ou às atividades necessárias para o cumprimento da missão oficial; seja excluindo atividades comerciais do alcance da imunidade ou ainda prevendo uma regra geral de imunidade acompanhada por rol detalhado de exceções, como pode ser verificado em legislações domésticas e nas Convenção das Nações Unidas sobre as Imunidades Jurisdicionais dos Estados e de seus Bens¹⁰⁴ e a Convenção Europeia sobre a Imunidade dos Estados¹⁰⁵.

Além de exceções expressamente prevista por acordo internacional, a jurisprudência dos tribunais domésticos vem desenvolvendo outras hipóteses de exceção para a imunidade das organizações internacionais que serão exploradas no capítulo seguinte.

Uma das estratégias consiste na interpretação da cláusula de imunidade à luz da necessidade funcional da organização, limitando a prerrogativa aos atos estritamente vinculados à execução das atividades fim da entidade.

Ainda no campo da delimitação do campo de aplicação do benefício, alguns tribunais aplicarão por analogia a doutrina da imunidade relativa dos Estados soberanos, que adaptada à realidade das organizações, justificaria o indeferimento da imunidade para atos considerados

¹⁰⁴ Convenção das Nações Unidas sobre as Imunidades Jurisdicionais dos Estados e de seus Bens (2004). Ainda não em vigor. Disponível em https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/4_1_2004.pdf Acesso em 23.02.2021.

¹⁰⁵ CONVENÇÃO Europeia sobre a Imunidade dos Estados (European Convention on State Immunity. (16 de maio de 1972), 1495 UNTS, entrada em vigor em 11 de jun de 1976.

de mera gestão privada, também referidos por atos puramente comerciais ou atos praticados sem o exercício de autoridade pública.

Por fim, a rejeição da imunidade de jurisdição em homenagem ao direito de acesso à justiça é uma tese que vem se fortalecendo quando a organização não disponibiliza ao litigante em potencial uma via alternativa para a solução da disputa, animada pela crescente importância adquirida pelos direitos humanos e pela expectativa de que desvios no exercício de poder atraiam a responsabilização do agente e reparação para a vítima. A prática dos tribunais, porém, se revela mais conservadora do que a doutrina, e acolhe o argumento com parcimônia.

2 PRÁTICAS E DESAFIOS IMPOSTOS PELA IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS REUNIDOS NO ACERVO DO *OXFORD REPORTS ON INTERNATIONAL LAW – INTERNATIONAL LAW IN DOMESTIC COURTS*

Enquanto inexistentes tribunais internacionais com jurisdição para solucionar disputas entre as organizações internacionais e particulares, caberá às cortes domésticas se pronunciar em definitivo a respeito da imunidade desses entes.¹⁰⁶ No parecer consultivo *Diferenças Relativas à Imunidade de Jurisdição de um Relator Especial da Comissão de Direitos Humanos*, sem contestar que compete às cortes locais decidir a respeito da existência de imunidade no caso concreto sob sua apreciação, a Corte Internacional de Justiça (CIJ) enfatizou a relevância do entendimento da própria organização quanto ao enquadramento dos atos de seus agentes como necessários ao desempenho das funções da instituição. Desse modo, o pronunciamento da organização no sentido de que o ato discutido seria oficial e necessário geraria uma presunção que somente deveria ser afastada pelas cortes locais com base em fortíssimas razões¹⁰⁷.

A despeito dessa orientação, a observância da imunidade jurisdicional em um caso concreto, ou a sua rejeição, dependerá da interpretação que a corte doméstica dará ao tratado relevante ou à legislação nacional eventualmente editada sobre o tema¹⁰⁸. No campo do direito das imunidades, quer se trate de imunidade dos Estados soberanos, da imunidade diplomática ou da imunidade outorgada às organizações internacionais, o papel das cortes domésticas no desenvolvimento do direito internacional é especialmente saliente, uma vez que a grande parte das decisões a respeito da submissão ou não do sujeito internacional a injunções emanadas do Estado local será feita nesses foros. Casos decididos por tribunais internacionais, em que pese de inegável impacto doutrinário, são menos frequentes. Conforme salienta August Reinisch, os tribunais nacionais não apenas interpretam e aplicam o direito internacional das imunidades,

¹⁰⁶ OKEKE, Edward Chukwuemeke. *Jurisdictional Immunities of States and International Organizations*. New York: Oxford University Press, 2018. p. 292.

¹⁰⁷ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Parecer Consultivo. *Diferenças Relativas à Imunidade de Jurisdição de um Relator Especial da Comissão de Direitos Humanos*. Haia, 29 de abril de 1999. ICJ Reports, 1999. para 60-61.

¹⁰⁸ A Suprema Corte de Justiça da Áustria, no *Syrian National Immunity Case*, não apenas declarou que é competência da corte doméstica decidir se a imunidade impedirá o exercício da jurisdição, aplicando a legislação doméstica e o direito internacional, como entendeu que cabe à organização internacional definir os limites de sua atuação e declarar se a visita de um representante de determinado Estado é feita em missão oficial, e consequentemente protegida pelas imunidades previstas no Acordo de Sede. ÁUSTRIA. Supremo Tribunal de Justiça. Decisão 12 OS 3/98. *Áustria x Faissal S*, 12 de fevereiro de 1998. ILDC 2169 (AT 1998) e comentários de Cristoph Greil.

mas também participam de sua criação ao estabelecerem exemplos judiciais da prática estatal e frequentemente oferecendo em suas decisões, simultaneamente, a *opinio iuris* necessária para a aferição de um costume¹⁰⁹.

Ainda que a imunidade de jurisdição tenha sido assegurada a uma dada organização internacional por um tratado, o fato é que essa obrigação internacional, comum aos Estados partes, poderá ser interpretada e aplicada de modo distinto pelos tribunais domésticos, sendo alguns mais abertos à aplicação do direito internacional e outros mais resistentes a tanto, preferindo solucionar a questão a elas submetidas com recurso ao direito doméstico. Essa posição é em parte explicada pela opção constitucional de uma abordagem monista ou dualista no que se refere à interação entre as normas de direito doméstico e as de direito internacional, mas também por outros fatores como a cultura jurídica local¹¹⁰. Consequentemente, as decisões dos tribunais domésticos a respeito da imunidade de jurisdição são de difícil previsibilidade¹¹¹, embora seja fundamental que as organizações internacionais, os Estados em que operem ou que as sediarem, e os particulares que com elas mantêm relações jurídicas consigam antever se determinados atos estarão excluídos do exercício da jurisdição nacional ou a ela submetidos.

Jan Klabbers observa que cada organização internacional tem seu próprio conjunto de regras. Portanto, em lugar de um plexo normativo comum e coerente, o direito das organizações internacionais é composto por diversas ordens jurídicas independentes, que poderão ou não coincidirem entre si. Essa realidade desafiadora, porém, não impede que a doutrina busque sintetizar e comparar esses corpos normativos, buscando uma “unidade nessa diversidade”, conforme adequadamente propõe o subtítulo da obra de Blokker e Schermers¹¹². De modo semelhante, a presente pesquisa buscou delinear aspectos comuns sobre o tema, todavia concentrando-se nos pronunciamentos dos tribunais domésticos a respeito da imunidade de jurisdição das organizações internacionais, e não nas normas pertinentes a determinadas organizações selecionadas para o estudo. O objetivo, assim, é reunir elementos que permitam melhor compreender e demonstrar como previsões comuns a diversos tratados, como “imunidade funcional”, “imune a toda forma de processo legal” e “renúncia expressa” vêm

¹⁰⁹ REINISCH, August. *The Privileges and Immunities of International Organizations in Domestic Courts*. New York: Cambridge University Press, 2013, p. 3.

¹¹⁰ HIGGINS, Rosalyn. *International Law and Avoidance, Containment and Resolution of Disputes: General Course on Public International Law*. Collected Courses, The Hague, v. 230, 1991, p. 266-267.

¹¹¹ KLABBERS, Jan. *An Introduction to International Institutional Law*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 135.

¹¹² KLABBERS, Jan. *The Paradox of International Institutional Law*. *International Organization Law Review*. Leiden: Brill, v. 5, p. 151-173, 2008. p. 163-164.

sendo interpretadas e aplicadas na prática, e ilustrar as circunstâncias em que a imunidade de jurisdição deixa de ser reconhecida.

2.1 Metodologia

No intuito de verificar como a imunidade de jurisdição das organizações internacionais e seus agentes é observada e aplicada na prática, optou-se pela análise dos julgados reunidos no acervo *Oxford Reports on International Law*, especificamente no banco de dados *International Law in Domestic Courts* (ILDC) dedicado aos casos de aplicação do direito internacional pelos tribunais domésticos.

Essa opção se justifica pelo fato de esse acervo reunir decisões de diversos países traduzidos para a língua inglesa, resultando, desse modo, numa amostragem mais abrangente do que a que seria alcançada pela pesquisa direta nas páginas eletrônicas dos tribunais superiores dos países cujo idioma fosse de domínio da pesquisadora, ou que já se encontrassem traduzidos para alguma dessas línguas. O recorte, assim, é fortuito e dependente sobretudo da disposição dos internacionalistas de cada Estado em contribuir com as decisões de seus países para esse banco de dados, analisando-as e ocasionalmente traduzindo-as. É importante observar a esse respeito que como a presença das organizações internacionais é heterogeneamente distribuída no mundo, os litígios domésticos que as envolvam, conseqüentemente, costumam estar concentrados nos países onde elas tenham sede ou exerçam diretamente suas atividades.

Por outro lado, além de diversificar as jurisdições analisadas, buscou-se afastar eventuais vieses, incluindo na análise todos os casos existentes dentro dos parâmetros de busca adotados, o que se verificou possível diante do número de resultados encontrados.

O ILDC é um acervo composto, especialmente, por decisões proferidas pelos tribunais judiciais superiores, cujo impacto na formação do direito internacional ou na identificação de suas normas é maior do que aquele das instâncias inferiores¹¹³. Essa característica, bem como um número viável de casos levantados, cuja análise seria possível dentro prazo disponível para o desenvolvimento da pesquisa, igualmente influíram favoravelmente na opção de limitar a

¹¹³ “As decisões dos tribunais nacionais em todos os níveis podem contar como prática estatal (embora seja provável que seja dado maior peso aos tribunais superiores)” (COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. Projeto de Conclusões sobre a Identificação do Direito Internacional Costumeiro, com comentários. *Yearbook of the International Law Commission*, v. 2, Parte II, p. 122-156, 2018. p. 134. [*Decisions of national courts at all levels may count as State practice (though it is likely that greater weight will be given to the higher courts)*]. Draft conclusions on identification of customary international law, with commentaries.]

pesquisa a esse banco de dados. Contudo, os julgamentos proferidos pelas instâncias inferiores, quando reportados, foram também considerados no presente estudo.

Conjugando-se os critérios de busca “*international organization*” e “*jurisdictional immunity*”, foram obtidos 50 resultados, dos quais, todavia, 24 tratavam de imunidade de Estados estrangeiros ou outro ponto diverso do tema da presente pesquisa e 26 tinham por objeto a imunidade de jurisdição das organizações internacionais.

A seguir, empregando-se a ferramenta de busca por assunto disponível na página eletrônica do *Oxford Reports on International Law*, e seguindo os parâmetros sugeridos: “imunidades – imunidade de jurisdição - imunidade de jurisdição, organizações internacionais”, foram apurados 72 resultados, dos quais 31 eram distintos da primeira amostragem e simultaneamente correspondiam ao objeto da pesquisa. Por conseguinte, apurou-se um total de 57 casos, decididos por tribunais de diversas tradições jurídicas.

Os 57 casos pertinentes foram julgados entre 1985 e 2018, por tribunais da Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, China, Dinamarca, Estados Unidos, França, Geórgia, Grécia, Itália, Israel, Nigéria, Países Baixos, Portugal, Quênia, Reino Unido, Rússia, Serra Leoa, Suíça e Ucrânia. A amostragem abrange, assim, mais de três décadas e 23 países, neles representados os sistemas jurídicos da *common law* e da *civil law*, com inequívoca predominância dos casos europeus e dos Estados Unidos, não por coincidência onde se encontram sediadas muitas organizações internacionais.

Uma visão geral e quantitativa dos casos será apresentada, e a seguir as razões de decidir e as circunstâncias determinantes serão analisadas com vistas a se formular um quadro de análise de acordo com as diferentes circunstâncias em que o benefício pode ser vindicado, e à luz da interpretação que vem sendo adotada pelos tribunais nacionais. Para tanto, os julgamentos foram classificados a partir do tipo de relação jurídica subjacente à lide, pois as normas de imunidade pertinentes e teses jurídicas enfrentadas variarão conforme a natureza dessas relações. Assim, as categorias inicialmente consideradas foram: litígios trabalhistas; responsabilidade contratual decorrente de relações de natureza comercial estabelecidas para o fornecimento de bens ou serviços, como aluguéis de salas, construções e aquisição de equipamentos; responsabilidade extracontratual por atos ilícitos imputados à organização por terceiros e controvérsias a respeito da renúncia à imunidade.

Em um segundo momento foram consideradas isoladamente as duas questões predominantemente levantadas em conexão com a imunidade das organizações internacionais: a extensão da imunidade e o direito de acesso à justiça.

A sistematização buscada na presente pesquisa se propõe a organizar as decisões das cortes domésticas sob diferentes parâmetros, fornecendo referências cruzadas a partir das quais seja possível divisar tendências e variáveis na prática dessas jurisdições, reveladoras de como a imunidade de jurisdição dos organismos internacionais é interpretada e aplicada.

2.2 Perspectiva geral

Dos 57 casos objeto do presente estudo, 19 negaram a imunidade de jurisdição e 38 o reconheceram. Uma vez que a imunidade de jurisdição das organizações internacionais tem como fonte principal um acordo internacional, na maior parte dos casos a controvérsia residia no campo de aplicação da imunidade, sua extensão e exceções.

No que tange à natureza da demanda apresentada à justiça doméstica, a maior parte dos casos eram litígios trabalhistas propostos contra a organização (26). Ações cujo objeto foram contratações de natureza comercial corresponderam ao segundo grupo mais numeroso (15), seguidas de ações em que discutida a existência de imunidade em favor de um oficial ou agente da organização apontado como réu ou corréu (10). Em menor quantidade, mas de inequívoca gravidade, foram os casos de atos ilícitos imputados à organização internacional por terceiros prejudicados por suas condutas (sete).

A disponibilização pela organização internacional de meios alternativos para a solução da controvérsia como condição para o reconhecimento da imunidade foi sopesada em 26 casos. Desses, foram considerados existentes e satisfatórios os meios alternativos em 15 casos. Em seis decisões a imunidade foi reconhecida, a despeito de inexistir uma outra via adequada para que a parte autora pudesse vindicar seus direitos contra a organização. Em cinco julgamentos a imunidade foi afastada a fim de não impedir o acesso à justiça, pois inexistente uma alternativa para a solução da controvérsia ou em razão da inadequação dessa via.

2.3 Disputas trabalhistas

As ações movidas por funcionários ou ex-funcionários das organizações e reclamando o pagamento de salários e outros benefícios relacionados ao exercício de suas funções ou indenizações por atos ilícitos diretamente conectados à relação de trabalho corresponderam a cerca de metade dos casos analisados (26 de 57). Algumas das ações analisadas nessa seção foram propostas concomitantemente contra a organização e outros funcionários ou dirigentes,

mas a decisão a respeito da imunidade desses funcionários será tratada separadamente na seção dedicada à imunidade dos agentes das organizações, pois trata-se de prerrogativa fundamentada em normas distintas das previstas para a imunidade.

A imunidade de jurisdição foi reconhecida em 18 dos casos, rejeitada em 7, e em um único caso a organização renunciou à proteção em segundo grau após uma decisão de primeira instância que havia aplicado a imunidade prevista em tratado. As variáveis consideradas relevantes para a decisão podem ser classificadas em quatro grupos: a) a natureza do ato ou relação jurídica e sua conexão com as funções centrais da organização ou sua subsunção à regra de imunidade ou às exceções acordadas em tratado; b) o efeito direto da obrigação internacional na ordem jurídica doméstica do Estado do foro; c) a existência e qualidade de um mecanismo alternativo para a solução de disputas laborais; e d) o enquadramento da relação de trabalho nas exceções à imunidade previstas na legislação doméstica.

Os 8 casos em que os tribunais nacionais afirmaram sua jurisdição foram julgados entre 1991 e 2010 e as razões invocadas para o não reconhecimento da imunidade foram: a) ausência de efeito direto da obrigação internacional na ordem interna; b) aplicação da distinção entre atos de império e de gestão na interpretação do tratado de imunidade; c) não enquadramento das relações de emprego no campo de aplicação da imunidade funcional; e d) a necessidade de observância do direito de acesso à justiça, que restaria inviabilizado caso aplicada a previsão de imunidade.

Dos julgamentos que acolheram a imunidade, podem ser identificados três argumentos centrais, sem embargo de alguns casos terem desafiado mais de um deles: a) a imunidade seria legítima, inexistindo violação ao direito de acesso à corte; b) a imunidade funcional reconhecida à organização internacional se aplicaria à relação de trabalho e c) as relações de trabalho não se enquadrariam nas exceções à imunidade de jurisdição previstas na legislação nacional.

Estabelecido esse quadro de análise das principais variáveis, as especificidades de cada caso e posicionamento adotado pelos tribunais nacionais serão analisadas a seguir.

2.3.1 Delimitação do campo de aplicação da imunidade de jurisdição e pronunciamento sobre sua aplicação aos litígios trabalhistas

A delimitação do campo de incidência da imunidade, particularmente se a imunidade se aplicaria aos litígios trabalhistas, foi a questão central de seis julgamentos, dos quais três confirmaram a imunidade e três entenderam que ela não se aplicaria ao caso. A diferença da abordagem do tema pelas diversas cortes, a despeito da similaridade, em muitos casos, da

redação da cláusula de imunidade, confirma a advertência de Reinisch de que a imunidade funcional pode ter significados distintos e até mesmo contraditórios para diferentes juízes ou Estados.¹¹⁴

a) Recurso à lógica funcional para restringir a cláusula de imunidade

Para alguns tribunais, as relações de trabalho relacionam-se diretamente às funções exercidas pela organização internacional e, conseqüentemente, são resguardadas pela imunidade de jurisdição¹¹⁵. Outras cortes, contudo, chegaram à conclusão diametralmente oposta e entenderam que relações de trabalho seriam atos praticados em caráter privado pela organização e não relacionados ao exercício das funções centrais¹¹⁶.

O caso mais antigo de não reconhecimento da imunidade identificado na pesquisa foi decidido em 1991 e dizia respeito a um litígio trabalhista movido contra o Centro Internacional de Estudos Agronômicos Avançados do Mediterrâneo (CIEAAM), organização internacional estabelecida em 1962, cujo acordo multilateral de fundação contemplava privilégios e imunidades contra processos legais, salvo expressa renúncia¹¹⁷. Ao aplicar o acordo de

¹¹⁴ KLABBERS, Jan. *An Introduction to International Institutional Law*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 135.

¹¹⁵ PAÍSES BAIXOS. Suprema Corte. Recurso em última instância 12627. *Spaans x Tribunal de Apelações Irã – Estados Unidos*, 20 de dezembro de 1985. ILDC 1759 (NL 1985) e comentários de R. Peeters e C. Brölmann; QUÊNIA. Tribunal Superior. Decisão de primeira instância no caso 1737. *Killeen x Centro Internacional de Fisiologia e Ecologia de Insetos*, 27 de maio de 2005. ILDC 77 (KE 2005) e comentários de Ken Otieno Obura; ALEMANHA. Tribunal Administrativo Superior de Hesse. Recurso 7 E 2900/09. *A x Agência Europeia de Exploração de Satélites Meteorológicos (EUMETSAT)*, 17 de fevereiro de 2010. ILDC 2247 (DE 2010) e comentários de Leslie Manthey; CHINA. Tribunal Popular Intermediário n. 3. Recurso, Sanzhongminzhongzi n. 06823. *Zhu Zhu x Comitê Internacional da Cruz Vermelha*, 18 de março de 2015. ILDC 3106 (CN 2015) e comentários de Sicen Hu.

¹¹⁶ GRÉCIA. Tribunal de Recursos. Recurso n. 479/1991, *Anônimo x Centro Internacional de Estudos Agronômicos Avançados do Mediterrâneo*, 1991. ILDC 1596 (GR 1991) e comentários de Natalia Mouzoula; GEORGIA. Corte Constitucional. Decisão 8/177/2. *Pedido de Esclarecimento apresentado pela Corte Distrital Tibilisi Didube-Chughureti*, 21 de maio de 2002. ILDC 3103 (GE 2002) e comentários de Nana Kruashvili; RÚSSIA. Suprema Corte. Análise de Supervisão 5-B10-49. *SN Ryabov x. Banco Eurasiano de Desenvolvimento*, 9 de julho de 2010. ILDC 1559 (RU 2010) e comentários de S. Marochkin, A. Yakovlev e O. Sashnikova.

¹¹⁷ “Artigo 13.1. Nos territórios das partes contratantes, o Centro gozará da capacidade jurídica e dos privilégios e imunidades previstos na Parte I do Protocolo Adicional nº 2 do presente Acordo. PROTOCOLO SUPLEMENTAR Nº 2 do Acordo que cria o Centro Internacional de Estudos Agronômicos Avançados do Mediterrâneo. Artigo 2 O Centro, os seus bens e bens, onde quer que se encontrem e por quem quer que seja que os detenha, gozam de imunidade contra todas as formas de processo judicial, exceto na medida em que, em qualquer caso particular, tenha expressamente levantado a sua imunidade. (Article 13.1. In the territories of the contracting parties, the Centre shall enjoy the legal capacity and the privileges and immunities provided for in part I of Supplementary Protocol nº 2 to this Agreement. SUPPLEMENTARY PROTOCOL Nº 2 to the agreement establishing the International Centre for Advanced Mediterranean Agronomic Studies Article 2. The Centre, its property and assets wherever located and by whomsoever held, shall enjoy immunity from every form of legal process except insofar as in any particular case it has expressly waived its immunity. AGREEMENT ESTABLISHING of the International Centre for Advanced Mediterranean Agronomic Studies

fundação, a Corte de Apelação de Creta entendeu que a imunidade de jurisdição prevista em seu artigo 13 se limitaria a salvaguardar o funcionamento efetivo da organização internacional, livre da interferência de algum Estado, de acordo com o princípio da igualdade soberana dos Estados. Litígios trabalhistas, por se relacionarem a atos praticados na capacidade privada do Instituto, e não no exercício de uma autoridade governamental, estariam, assim, sujeitos à jurisdição grega. A ação foi proposta por trabalhadores empregados em diferentes funções e que pleiteavam, com fundamento em seus contratos de trabalho, promoções e o recebimento de benefícios¹¹⁸.

A analogia estabelecida entre a imunidade da organização internacional e a imunidade dos Estados foi apresentada sem maiores considerações a respeito da diferença nos fundamentos de cada qual, notadamente o fato de que, para o CIEAAM, existia um tratado prevendo imunidade absoluta, apenas afastada por renúncia expressa, não ocorrida. Adicionalmente, embora tenha tangenciado a justificativa funcional para imunidade, a decisão não analisou se as atividades exercidas pelos autores eram vinculadas ao desenvolvimento das funções centrais do CIEAAM, ou periféricas a ela, nem se o acolhimento dos pedidos ou a mera instrução do processo poderia afetar o livre funcionamento da organização.

O ponto central considerado foi que os contratos de emprego seriam atos de gestão privada, despidos de autoridade governamental. Conseqüentemente, o funcionamento independente da organização, livre da influência unilateral de um dos Estados membros, por meio de seus tribunais, não integrou as razões de decidir do julgamento. Poder-se-ia conceber que o fato de se tratar de um julgamento proferido em 1991 justificasse a ausência de um paralelo mais aprofundado entre a imunidade estatal e a institucional, pois nessa época a adoção da doutrina da imunidade relativa dos Estados passava por um processo de sedimentação.

Porém, há que se destacar que o raciocínio da corte foi aceito sem reparos em 2020, na análise feita por Natalia Mouzoula, a qual observou que o julgamento havia adotado a mesma distinção entre atos de império e atos de gestão, reconhecida pela Corte Internacional Justiça (CIJ) anos mais tarde no caso *Imunidades Jurisdicional do Estado – Alemanha x Itália*¹¹⁹. Referindo-se ao recente julgamento do caso *Jam e outros x Corporação Financeira*

(1962). Disponível em https://www.ciheam.org/uploads/attachments/352/CIHEAM_-_Textes_constitutifs_1_.pdf Consultado em 16.06.2021

¹¹⁸ GRÉCIA. Tribunal de Recursos. Recurso n. 479/1991, Anônimo x Centro Internacional de Estudos Agrônomicos Avançados do Mediterrâneo, 1991. ILDC 1596 (GR 1991) e comentários de Natalia Mouzoula.

¹¹⁹ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Julgamento. Imunidades Jurisdicionais do Estado. *Alemanha x Itália: Grécia como interveniente*. Haia, 3 de fevereiro de 2012. ICJ Reports, 2012.

*Internacional*¹²⁰, a análise reafirmou o acerto da vinculação da imunidade das organizações internacionais à evolução experimentada pela imunidade dos Estados, sem contudo destacar uma peculiaridade fundamental: nos Estados Unidos, a legislação doméstica estabeleceu expressamente um paralelo entre a imunidade das organizações internacionais e a imunidade dos Estados, e nesse julgamento a Suprema Corte afirmou que modificações nesse regime repercutiriam naquele.

A abordagem da Corte Constitucional da Geórgia, diversamente, não recorreu à aplicação da distinção entre atos de império e atos de gestão a fim de limitar a imunidade prevista em termos absolutos no tratado. Ao responder a um consulta formulada pela Corte Distrital de Tbilisi Didube-Chughureti, concluiu que a previsão de imunidade contra toda forma de processo judicial ou administrativo contida no acordo de sede firmado pela República da Geórgia e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (Cruz Vermelha) não viola o direito constitucional de acesso à justiça. A decisão assinalou que a extensão da imunidade de jurisdição reconhecida para as organizações internacionais em geral seria determinada pela necessidade de facilitar o exercício de suas funções. Por considerar que relações de trabalho não integrariam tais funções oficiais, a elas não se aplicaria a imunidade.

Além de enxergar uma justificativa funcional, que delimitaria a abrangência da imunidade, a decisão observou que o acordo de imunidade firmado entre a Suíça e a Cruz Vermelha excluía expressamente as disputas trabalhistas, e mesmo reconhecendo que essa norma não se repetia na maioria dos tratados firmados com outros Estados, seria possível aplicá-la a quaisquer Estados que sediarem a Cruz Vermelha, por analogia. Em apoio a essa conclusão, destacou que o Regulamento Interno da Delegação da Cruz Vermelha na Geórgia determinava a aplicação do direito interno nas relações de trabalho firmadas com seus empregados. Consequentemente, a despeito dos termos amplos contidos no acordo de sede firmado com a República da Geórgia, a imunidade da Cruz Vermelha não seria absoluta, e estando as disputas trabalhistas fora do alcance da imunidade de jurisdição, inexistiria inconstitucionalidade na norma.

A interpretação restritiva da imunidade de jurisdição, portanto, baseou-se no regulamento interno da Cruz Vermelha na Geórgia, e na aplicação analógica do acordo firmado com a Suíça, que aplicados em conjunto com a justificativa funcional para a concessão do

¹²⁰ ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte. No. 17–1011, 586 U. S. ____ (2019). *Jam e outros x Corporação Financeira Internacional (International Finance Corporation)*, 27 de fevereiro de 2019. Disponível em <www.supremecourt.gov/opinions/18pdf/17-1011_mkhn.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2021.

benefício, foram considerados suficientes para limitar o campo de aplicação da imunidade reconhecida no acordo de sede.

Em 2010, a Suprema Corte Russa estabeleceu uma peculiar distinção entre as relações jurídicas decorrentes do desempenho das principais funções da organização, que seriam protegidas pela imunidade, e as relações encetadas com a finalidade de executar tais funções principais, as quais não seriam imunes ao escrutínio das cortes domésticas. O caso envolveu um litígio em que a parte autora reclamava salários não pagos e indenização por danos morais contra o Banco Eurasiano de Desenvolvimento (EDB), instituição financeira criada pela Federação Russa e o Cazaquistão em 2006¹²¹.

Ao disciplinar a imunidade de jurisdição, a Carta do Banco Eurasiano de Desenvolvimento adotou a técnica de conferir ampla imunidade contra toda forma de processo legal e, em seguida, prever as exceções para o benefício. Estariam dessa forma sujeitas à jurisdição nacional as disputas que não decorressem ou que não estivessem relacionadas ao exercício dos poderes da instituição.

Artigo 31

Imunidades e Privilégios do Banco

1. O Banco gozará de imunidade de toda forma de processo legal, exceto em casos que não decorram ou sejam relacionados ao exercício de seus poderes. As ações podem ser propostas contra o Banco somente em um tribunal de jurisdição competente no território de um Estado no qual o Banco tenha seu escritório principal ou uma filial, um banco subsidiário ou um escritório de representação, ou tenha nomeado um agente para receber citação ou intimação de processo, ou tenha emitido ou assegurado garantias.¹²²

Não obstante, e enfatizando a natureza funcional e limitada da imunidade, a Suprema Corte da Rússia entendeu que ela somente incidiria sobre os litígios resultantes do exercício dos poderes assumidos pelo EBD na execução do seu conjunto de funções essenciais previstas na Carta. Prosseguindo nessa linha interpretativa, a Suprema Corte decidiu que as relações jurídicas estabelecidas com o objetivo de executar as funções primordiais do banco, a exemplo

¹²¹ RÚSSIA. Suprema Corte. Análise de Supervisão 5-B10-49. *SN Ryabov x. Banco Eurasiano de Desenvolvimento*, 9 de julho de 2010. ILDC 1559 (RU 2010) e comentários de S. Marochkin, A. Yakovlev e O. Sashnikova.

¹²² “Article 31. Immunities and Privileges of the Bank 1. The Bank shall enjoy immunity from every form of legal process, except in cases not arising out of or in connection with the exercise of its powers. Actions may be brought against the Bank only in a court of competent jurisdiction in the territory of a state in which the Bank has its principal or a branch office, a subsidiary bank or a representative office, or has appointed an agent for the purpose of accepting service or notice of process, or has issued or guaranteed securities.” (Agreement Establishing the Eurasian Development Bank and its Annex, the Charter). Disponível em: <https://eabr.org/upload/iblock/c91/foundation-documents.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2021.

das relações de emprego, não estariam associadas ao exercício dos poderes do banco e não seriam alcançadas pela imunidade de jurisdição.

Ao enfatizar o aspecto consequente e afastar o liame causal, o julgamento entendeu que apenas os atos de direta implementação da missão institucional do banco estariam dentro da esfera de atuação da imunidade. Nem a natureza da relação trabalhista nem o seu propósito, que em última análise se relaciona à realização das funções para as quais o banco foi criado, foram aspectos determinantes para a decisão, mas sim a circunstância de as questões trabalhistas discutidas não terem sido classificadas como resultado dos poderes da organização.

Nesses três casos, decididos por tribunais da Grécia, Geórgia e Rússia, a obrigação assumida em tratado foi estabelecida em termos amplos, valendo-se da clássica formulação “contra todos os tipos de processo legal”, e sem exceção expressa às relações de emprego. Todavia, ao interpretar a norma, as cortes restringiram o alcance da imunidade, justificando o raciocínio na natureza funcional do benefício. A obrigação internacional assumida não chegou a ser repudiada nem declarada incompatível com a Constituição, nem foi proposta uma interpretação em conformidade com o texto constitucional, mas ainda assim o seu conteúdo restou modificado em relação ao texto convencionado.

A aplicação da lógica finalística seguiu estratégias diversas, mas, surpreendentemente, em nenhum desses três casos foi discutida a relação de trabalho ou se os atos contestados seriam essenciais para a realização da missão confiada à organização por seus Estados membros. Tampouco foi ponderado se o eventual pronunciamento daquele tribunal sobre tais atos e relações discutidos poderia prejudicar o funcionamento da organização, intrometendo-se indevidamente em sua administração. O que se observou foi o recurso à necessidade funcional para limitar o alcance da imunidade, sem, todavia, relacionar a dita necessidade às particularidades do caso concreto.

O exame das atividades exercidas pelo funcionário e sua relação com o cumprimento dos objetivos confiados à organização ré bem como a consideração da natureza dos pedidos formulados seriam, todavia, cruciais para se concluir, caso a caso, se o pronunciamento do tribunal nacional se imiscuiria indevidamente no funcionamento da organização e, por conseguinte, se a imunidade de jurisdição deveria ser confirmada no caso em concreto.

Com efeito, o acolhimento de determinados pedidos em juízo poderia interferir diretamente nas decisões e na política da organização, a exemplo de uma ordem para readmissão de um alto funcionário demitido, ou para a contratação de um indivíduo que não se tenha conformado com o resultado de um processo seletivo. A simples sindicância judicial sobre atos e decisões, ordens de exibição de documentos ou intimação para oitiva de

testemunhas, poderia representar uma ingerência do Estado do foro em tópicos sensíveis ou mesmo confidenciais da organização, precisamente o que a concessão da imunidade visa a prevenir¹²³.

Porém, o que se percebeu foi que nesses três casos os tribunais domésticos optaram por decidir a questão em termos amplos, alcançando uma conclusão em princípio aplicável a todas as categorias de funcionários da instituição ré, independentemente do pedido ou causa de pedir apresentados em juízo.

Adicionalmente, é possível constatar que nenhuma dessas decisões adotou como fundamento o nível hierárquico ou a natureza das funções exercidas pela parte autora, situação que no campo da imunidade dos agentes diplomáticos seria determinante na apreciação do direito à imunidade, por força de previsão expressa da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas¹²⁴. Assim, independentemente de se tratar de um funcionário encarregado de executar ações estreitamente vinculadas aos objetivos centrais da organização e investido de poder de decisão ou de um funcionário contratado para realizar atividades subalternas como a limpeza das instalações ou serviço de copeiragem, o resultado seria o mesmo segundo esses precedentes: disputas trabalhistas podem ser resolvidas pelos tribunais dos Estados em que situadas¹²⁵.

b) Análise das atividades do autor e sua relação com o cumprimento das funções atribuídas à organização ré

Entre as decisões que entenderam que a imunidade de jurisdição se aplicaria à disputa trabalhista, três se pronunciaram a respeito da relação próxima ou distante da atividade desempenhada pelo reclamante e as atividades essenciais da organização¹²⁶.

¹²³ WEBB, Philippa. The Immunity of States, Diplomats and International Organizations in Employment Disputes: The New Human Rights Dilemma? *The European Journal of International Law*, Oxford: Oxford University Press, v. 27, n. 3, p. 745-767, 2016.

¹²⁴ BRASIL. Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. *Diário Oficial da União*, Seção 1, Brasília, DF, p. 59, col. 1, 15 dez. 2009. Os artigos 31 a 37 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados prescrevem níveis diferentes de proteção para o agente diplomático, sua família, membros do pessoal administrativo e técnico da missão e sua família e membros do pessoal de serviço da missão criados particulares.

¹²⁵ No caso SN Ryabov x Banco Eurasiano de Desenvolvimento, todavia, a Suprema Corte da Rússia apresentou uma razão de decidir adicional, consistente na inexistência de um mecanismo alternativo para a proteção dos direitos do autor, que conforme se verá adiante, poderia servir como fundamento independente para a rejeição da imunidade.

¹²⁶ *Spaans x Tribunal de Reclamações Irã-Estados Unidos* (Países Baixos, 1985); *Killeen x Centro Internacional de Fisiologia e Ecologia de Insetos* (Quênia, 2005); *X x EPO*. (Países Baixos, 2009).

Dois desses julgamentos foram proferidos pela Suprema Corte dos Países Baixos, o primeiro deles no ano de 1985 e o segundo em 2010. Em ambos os casos, a corte se dedicou a analisar se a atividade exercida pelos autores se relacionava diretamente o cumprimento da missão institucional da organização demandada, e, uma vez verificada a existência dessa conexão, acolheu o pedido de imunidade apresentado pela organização.

A primeira lide havia sido proposta por Spaans, empregado como tradutor pelo Tribunal de Reclamações Irã-Estados Unidos¹²⁷. A Suprema Corte decidiu que mesmo ausente um tratado estipulando regras de imunidade em favor da organização ré, o costume internacional impunha aos Estados sede que se abstivessem de submeter a suas jurisdições litígios diretamente relacionados ao cumprimento das funções atribuídas às organizações internacionais. Definida a existência de uma norma de imunidade a que vinculado o país, a Corte considerou que o autor pertenceria à categoria de empregados cujas atividades seriam essenciais para o desenvolvimento das funções do Tribunal de Reclamações Irã-Estados Unidos e, conseqüentemente, o caso não poderia ser adjudicado pelas cortes do Estado sede.

Na instância inferior, a imunidade havia sido reconhecida em virtude de a função de tradutor ter sido considerada um ato de império, pois fundamental para o funcionamento da organização. Embora tenha confirmado o resultado do julgamento e a essencialidade da atividade desempenhada pelo autor, a Suprema Corte destacou que a imunidade das organizações internacionais teria natureza distinta da imunidade dos Estados. Conseqüentemente, afastou a aplicação da distinção entre atos de império e atos de gestão quanto a elas, retificando a *ratio decidendi* do julgamento. A tradução do julgamento não consta do ILDC, mas conforme observado na análise do caso, a Suprema Corte dos Países Baixos não chegou a empregar o termo “imunidade funcional”, mas ao se referir às “atividades imediatamente relacionadas à performance da missão confiada à organização em questão”, certamente aplicou o conceito de imunidade funcional.

Anos mais tarde, no julgamento do caso *X x Instituto Europeu de Patentes (EPO)*¹²⁸, ocorrido em 2009, a Suprema Corte dos Países Baixos novamente se dedicou a analisar a relação entre a execução das funções institucionais da organização e os fatos relevantes para a

¹²⁷ *Spaans x Tribunal de Reclamações Irã-Estados Unidos* (Países Baixos, 1985) foi o julgamento precursor de posicionamentos ainda hoje adotados nos Países Baixos: a natureza funcional da imunidade das organizações internacionais; a ampla incidência da imunidade sobre litígios relacionados à execução dos objetivos institucionais; a legitimidade advinda da existência de um procedimento interno para que funcionários submetessem suas reclamações.

¹²⁸ PAÍSES BAIXOS. Suprema Corte. Recurso em última instância 08/00118. *X x Instituto Europeu de Patentes (European Patent Organisation – EPO)*, 23 de outubro de 2009. ILDC 1464 (NL 2009) e comentários de Catherine Brölmann.

disputa trabalhista, no caso, a invalidez adquirida pelo examinador de patentes “X”, decorrente de lesão por esforço repetitivo. A Corte novamente entendeu que a lide se relacionava diretamente ao cumprimento da missão institucional do EPO, e rejeitou o argumento de que o Tribunal de Recursos havia errado em enquadrá-la como uma disputa trabalhista. Destacando a interpretação ampla conferida pela jurisprudência da Suprema Corte à imunidade funcional, Catherine Brölmann observou que em 2010, pela primeira vez, um tribunal dos Países Baixos teria rejeitado a imunidade vindicada por uma organização internacional, por concluir que a controvérsia - com um fornecedor de alimentos - seria alheia aos objetivos institucionais do Instituto Europeu de Patentes, criado para a emissão de patentes.

Em uma decisão proveniente do Quênia, o Tribunal Superior de Nairóbi entendeu que o contrato de emprego celebrado com um cientista visitante se enquadraria perfeitamente nas atividades do Centro Internacional de Fisiologia e Ecologia de Insetos (ICIPE), e, inexistindo renúncia, o litígio não poderia ser julgado pelas cortes domésticas, sob pena de ameaçar as relações do Quênia com a organização em questão. Embora estabeleça a necessidade de existir um liame entre os atos controvertidos e os propósitos da organização, a decisão afirma que o ICIPE seria detentor de imunidade diplomática.

A interpretação ampla da imunidade funcional, como vista nesses casos, justifica a preocupação de que a imunidade das organizações, embora qualificada pela lógica funcional, resulte em uma proteção absoluta na prática¹²⁹. Nas jurisdições favoráveis a essa abordagem, os atos praticados no âmbito das relações de trabalho tendem a ser considerados oficiais, pois, em princípio, todas as atividades exercidas pela organização, de maneira direta ou indireta, destinam-se a realizar os fins que justificaram sua criação. A imunidade somente seria afastada caso aplicável alguma exceção expressamente prevista no tratado ou na legislação doméstica que regule o tema, ou se aceite o argumento de que o direito de acesso à justiça deva prevalecer, conforme se verá no item 2.3.3.

c) Decisão baseada na aplicação do tratado de imunidade

Em outros casos, a confirmação da imunidade no caso concreto decorreu da interpretação e aplicação do tratado, sem alusão à necessidade da imunidade para o

¹²⁹ Como observado por August Reinisch e Ulf Andreas Weber, como as organizações internacionais somente podem atuar dentro das competências que lhe foram atribuídas, em princípio todas as suas ações seriam se destinam a cumprir as funções, e consequentemente todas estariam ao abrigo da funcional. REINISCH, A; WEBER, U.A. In the shadow of Waite and Kennedy. *International Organizations Law Review*, Leiden: Koninklijke Brill, v. 1, p. 59-110, 2004. p.78-79, p. 63.

funcionamento escoreito da organização. Foi o que se passou perante o Tribunal Administrativo Superior de Hesse¹³⁰. O Protocolo de Privilégios e Imunidades da Agência Europeia de Exploração de Satélites Meteorológicos (EUMETSAT), organização internacional sediada em Darmstadt, concedia-lhe imunidade jurisdicional para todos os atos oficiais, dentre os quais estavam incluídas as atividades administrativas. A reclamante, “A”, trabalhava como assistente pessoal do Diretor-Geral da EUMETSAT desde 1991. Insatisfeita com a avaliação de sua performance aferida em 2006 e contestando uma oferta de contrato considerada inadequada como também sua colocação em licença de trabalho, apresentou reclamação e pedido de indenização por danos à Comissão de Recursos da organização (*Appeals Board*).

A comissão reconheceu apenas a ilegalidade da licença de trabalho e negou a indenização. “A” então buscou a revisão dessa decisão perante a Corte Administrativa de Darmstadt, sustentando a inaplicabilidade da imunidade funcional da EUMETSAT ao caso, pois estavam em jogo direitos fundamentais (violações à sua honra e integridade física). A Corte Administrativa remeteu o caso para a Justiça do Trabalho, que, a seu turno, entendeu que não seria necessário, naquele estágio do processo, decidir a questão da imunidade. A EUMETSAT então recorreu ao Tribunal Administrativo Superior de Hesse sustentando a ilegalidade da remessa dos autos à Justiça do Trabalho e a necessidade de a Corte Administrativa decidir de plano a respeito de sua imunidade de jurisdição.

Além de classificar os atos praticados no contexto da relação de trabalho como atividades administrativas e assim imunes por força do Protocolo sobre os Privilégios e Imunidades da EUMETSAT, o tribunal administrativo ainda salientou que a imunidade seria um óbice procedimental ao exercício da jurisdição, e que, conseqüentemente, precisaria ser decidida de plano. Embora tenha destacado que a alegação de violação a um direito fundamental não afetaria a natureza trabalhista da lide e tampouco justificaria uma nova exceção à imunidade, a corte observou que a existência de uma Comissão de Reclamação tornaria lícita a imunidade também de acordo com o critério estabelecido em *Waite e Kennedy*¹³¹.

¹³⁰ ALEMANHA. Tribunal Administrativo Superior de Hesse. Apelação 7 E 2900/09. *A x Agência Europeia de Exploração de Satélites Meteorológicos (EUMETSAT)*, 17 de fevereiro de 2010. ILDC 2247 (DE 2010) e comentários de Leslie Manthey.

¹³¹ Nos casos *Waite e Kennedy* e *Beer and Regan*, a Corte Europeia de Direitos Humanos entendeu que a limitação do direito de acesso à justiça ocasionado pela imunidade de jurisdição deve ser legítima e proporcional ao objetivo visado, e não deve restringir ou reduzir o acesso aos tribunais a ponto de prejudicar a própria essência desse direitos. Assim, um fator material para avaliar se a imunidade seria compatível com a CEDH seria a existência de vias alternativas para que os litigantes pudessem obter a proteção dos direitos humanos assegurados na convenção. CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. Requerimento nº 26083/94. *Waite e Kennedy x Alemanha*, 18 de fevereiro de 1999, Estrasburgo e CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. Requerimento nº 28934/95. *Beer and Regan x Alemanha*, 18 de fevereiro de 1999, Estrasburgo.

Leslie Manthey observa que o julgamento, fundamentado nos termos do Protocolo sobre os Privilégios e Imunidades da EUMETSAT, alinhou-se com a tendência geral dos tribunais alemães de considerar que a imunidade das organizações internacionais alcança as questões trabalhistas, conforme observado na análise do caso. Bardo Fassbender pontua que embora a doutrina da proteção equivalente desenvolvida pela Corte Constitucional alemã nas decisões *Solange I* e *Solange II* não se refiram diretamente à imunidade das organizações internacionais, essa jurisprudência funcionou como advertência importante para que as organizações aprimorassem seus procedimentos internos e oferecessem um padrão mínimo de proteção previsto na constituição. A maioria das organizações estabelecidas no país com capacidade de adotar atos supranacionais disponibilizam procedimentos de revisão compatíveis com as exigências da Constituição alemã. Assim, é pouco provável que ocorra a revisão de atos das organizações internacionais imunes pelos tribunais alemães. No âmbito da Corte Constitucional, são esporádicas as referências a *Waite e Kennedy*, preferindo o tribunal sustentar sua jurisprudência da proteção equivalente, exigindo que os direitos fundamentais recebam uma proteção equivalente à da Constituição, mesmo quando funções públicas são transferidas a organizações supranacionais.¹³²

O caso *Bisson x Nações Unidas*¹³³ lidou com o pedido de indenização apresentado por uma funcionária do Programa Mundial de Alimentos da Organização das Nações Unidas (ONU) em Bagdá, ferida quando um caminhão contendo explosivos foi detonado próximo ao escritório em que se encontrava trabalhando. Embora as Nações Unidas tenham reembolsado as despesas decorrentes do atentado e oferecido uma indenização de US\$ 104.000,00 pela incapacidade parcial e permanente adquirida, Bisson pleiteava uma compensação em razão da alegada negligência de sua empregadora em garantir um ambiente de trabalho seguro para seus

¹³² Nos julgamentos que vieram a ser conhecidos como *Solange*, a Corte Constitucional reconheceu-se competente para rever atos de organizações supranacionais que afetem direitos assegurados pela ordem constitucional alemã, caso a proteção oferecida pela organização em questão seja inferior ao padrão mínimo estabelecido na Constituição alemã. Desse modo, em 1974, em *Solange I*, a Corte Constitucional afirmou conservar sua competência para apreciar violações a direitos humanos enquanto o direito europeu não estabelecesse proteções a direitos fundamentais comparáveis às existentes no direito nacional alemão. Posteriormente, em *Solange II*, decidido em 1986, reconheceu que a justiça alemã careceria de jurisdição para rever atos dos órgãos da Comunidade Europeia, desde que a Corte Europeia de Justiça assegurasse a mesma proteção aos direitos humanos. Desse modo, a possibilidade de revisão constitucional de atos de organizações supranacionais que violem direitos fundamentais constitucionais quando não disponibilizado um remédio jurídico adequado é uma razão de decidir que poderia ser extrapolada para os casos de imunidade das organizações internacionais. FASSBENDER, B. Germany. In: REINISCH, A. (org.). *The Privileges and Immunities of International Organizations in Domestic Courts*. New York: Cambridge University Press, 2013. Chap. 7. p.127-130.

¹³³ ESTADOS UNIDOS. Justiça Federal de Primeira Instância no Distrito Sul de Nova York. Decisão no caso n. 06-6352. *Bisson x Nações Unidas e outros, 11 de fevereiro de 2008*. ILDC 889 (US 2008) e comentários de Carlo Boehm.

funcionários. A decisão, adotando como fundamento jurídico principal a Convenção sobre os Privilégios e Imunidades das Nações Unidas (CPINU), destacou que a natureza da relação da autora com a organização seria irrelevante para fins de reconhecimento da imunidade. Independentemente de a causa de pedir basear-se numa relação de emprego ou sustentar a ocorrência de ato ilícito que extrapolasse essa relação, a ONU não poderia ser submetida à jurisdição doméstica naquele caso, fosse por uma funcionária, fosse por um terceiro, pois não renunciou à imunidade a que faz jus.

Numa linha semelhante à adotada pelo Tribunal Administrativo Superior de Hesse, a Corte Superior do Quebec reconheceu a imunidade da Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO) em uma ação em que um ex-empregado sustentava que a não renovação de seu contrato seria na realidade uma demissão disfarçada, pois a premissa de seu desligamento - a eliminação de seu posto de trabalho - seria falsa. A decisão destacou o papel fundamental da imunidade nas relações internacionais e que os Estados abdicam de parte de sua soberania quando escolhem conceder o benefício a outro Estado ou organização a fim de assegurar-lhe uma atuação independente. Assim, observou o acordo de sede celebrado pela ICAO com o Canadá¹³⁴ previa uma imunidade quase absoluta, sendo a única exceção a hipótese de a disputa envolver uma atividade comercial para a qual inexistisse um modo alternativo para a solução do conflito¹³⁵.

Em que pese o julgamento ter mencionado a importância da imunidade para proteger as organizações internacionais das indevidas influência ou intervenção de um Estado em detrimento dos demais membros, a razão de decidir inequivocamente se concentrou nos termos da obrigação internacional assumida em tratado e na inaplicabilidade de qualquer exceção convencional ao caso concreto. Assim, embora tenha enriquecido a fundamentação, a necessidade funcional não foi mencionada com o objetivo de restringir o campo de aplicação da imunidade ou apontar a solução para o caso concreto, como ocorreu nos casos *SN Ryabov x.*

¹³⁴ Acordo de Sede entre o Governo do Canadá e a Organização da Aviação Civil Internacional. Can TS 1992 no 7, 20 de fevereiro de 1992. Disponível em <https://treaty-accord.gc.ca/text-texte.aspx?id=101905>. Acesso em 1.jul.2021. Incorporado à legislação canadense pela Ordem de Privilégios e Imunidades da ICAO (*ICAO Privileges and Immunities Order*), SOR/94-563, exarada de acordo com a Lei sobre as Missões Estrangeiras e Organizações Internacionais (FMIOA, *Foreign Missions and International Organizations Act*), SC 1991 c 41.

¹³⁵ Anota-se que essa única exceção vislumbrada no julgamento não era prevista de maneira explícita no tratado e é fruto da interpretação judicial. O Acordo de Sede da ICAO prevê que a organização, seus bens e haveres, gozam da mesma imunidade de jurisdição e de toda forma de processo legal que gozam os Estados estrangeiros (artigo 3º). Prevê, igualmente, que a organização deverá providenciar modos apropriados para resolver disputas resultantes de contratos ou outras disputas de que seja parte (artigo 33). Conforme observa Gillian MacNeil, a legislação canadense contempla uma imunidade apenas relativa para os Estados estrangeiros, o que somado à obrigação de que a ICAO disponibilizasse meios alternativos para solucionar disputas contratuais indicaria a intenção de que tais controvérsias, de natureza comercial, fossem resolvidas internamente, e não nos tribunais canadenses.

Banco Eurasiano de Desenvolvimento, Pedido de Esclarecimento apresentado pela Corte Distrital Tbilisi Didube-Chughureti, Anônimo x Centro Internacional de Estudos Agrônomicos Avançados do Mediterrâneo e também em *Spaans x Tribunal de Apelações Irã – Estados Unidos* .

Uma estratégia semelhante à adotada pela Corte Superior do Quebec foi empregada no caso *Weinstrock x Banco Asiático de Desenvolvimento*¹³⁶, cuja decisão, embora se referindo à justificativa funcional para o reconhecimento da imunidade às organizações internacionais, concentrou-se no fato de que o tratado constitutivo do banco lhe outorgava imunidade contra toda espécie de processo legal, salvo sobre certas operações bancárias. Como as alegações trazidas pelo autor diziam respeito a sua relação de emprego com o banco¹³⁷ e que as disputas trabalhistas não se enquadrariam em tais exceções, a imunidade foi reconhecida.

O reconhecimento da obrigação internacionalmente assumida de não submeter a organização internacional a julgamento por suas cortes domésticas foi igualmente a principal razão de decidir do Tribunal de Recursos de Kiev¹³⁸ e da Justiça de Primeira Instância de Beijing Chaoyang¹³⁹. O primeiro caso dizia respeito a um pedido de verbas salariais de um indivíduo empregado pela Delegação da União Europeia na Ucrânia (Delegação). Confirmando a decisão de primeiro grau e baseando-se nas previsões do Acordo entre o Governo da Ucrânia e a Comissão das Comunidades Europeias para o Estabelecimento da Delegação da Comissão na Ucrânia, seus Privilégios e Imunidades e no costume internacional e no princípio da reciprocidade, o tribunal entendeu que o país havia assumido a obrigação de estender à Delegação da União Europeia as imunidades reconhecidas às missões diplomáticas de Estados estrangeiros e previstas na Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, não sendo possível submetê-la à jurisdição doméstica contra sua vontade.

A delegação exerceria a representação da União Europeia (UE) e seria responsável pela implementação da política externa comum, e por isso o acordo lhe teria concedido posição equivalente à das representações diplomáticas. Pontuando que a Ucrânia adota a doutrina da imunidade absoluta dos Estados, o tribunal entendeu que uma ação contra a delegação, contra

¹³⁶ ESTADOS UNIDOS. Justiça Federal de Primeira Instância no Distrito de Colúmbia. Decisão de Extinção por Ausência de Jurisdição n. 1:05-CV-00174. *Weinstock x Banco Asiático de Desenvolvimento e outros*, 13 de julho de 2005. ILDC 321 (US 2005) e comentários de Elizabeth Szabo.

¹³⁷ Uma das causas de pedir do autor, qual seja, o papel de alguns funcionários em auxiliar o FBI na sua apreensão e de sua filha, não se referia especificamente a sua relação com o banco, mas essa questão será analisada no item 2.4, dedicado à imunidade dos funcionários das organizações internacionais.

¹³⁸ UCRÂNIA. Tribunal de Apelação de Kiev. Apelação n. 22-c796/12966/2015. *Individual 2 x Delegação da União Europeia na Ucrânia*, 7 de outubro de 2015. ILDC 2499 (UA 2015) e comentários de Victoriya Zhun.

¹³⁹ CHINA. Tribunal Popular Intermediário n. 3. Apelação, Sanzhongminzhongzi n. 06823. *Zhu Zhu x Comitê Internacional da Cruz Vermelha*, 18 de março de 2015. ILDC 3106 (CN 2015) e comentários de Sicen Hu.

sua vontade, seria equivalente a uma ação contra um Estado estrangeiro e violaria os compromissos assumidos internacionalmente, com consequências nocivas para as relações entre a União Europeia e a Ucrânia.

No litígio envolvendo uma funcionária do Comitê Internacional da Cruz Vermelha em Pequim, a corte de primeira instância entendeu-se sem jurisdição, tendo em vista a previsão de imunidade contra toda forma de processo legal contida no Acordo entre o Governo da República Popular da China e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV). A autora recorreu, sustentando que a prática internacional exigiria que a imunidade fosse afastada no caso de disputas trabalhistas. Recebido o recurso, o Tribunal Popular Intermediário oficiou a organização indagando se ela iria sustentar sua imunidade.

Em resposta, a CICV declarou que renunciaria à sua imunidade, ato que dispensou o tribunal de se pronunciar a respeito da tese de que a imunidade não se aplicaria às disputas trabalhistas. Ainda assim, a maneira como o tribunal formulou o questionamento, indagando se a organização iria afirmar sua imunidade no caso, é sugestivo de que a decisão de primeiro grau seria mantida.

Em seus comentários, Lung Wan Pun acrescenta a observação de que o tribunal provavelmente levou em consideração a decisão de 2009 da Suprema Corte Popular¹⁴⁰, que havia recomendado ao Alto Tribunal Popular de Pequim que não afastasse a imunidade da Cruz Vermelha, pois a cláusula contratual que convencionou a aplicação da lei chinesa a um contrato de aluguel não equivale à renúncia de imunidade.

2.3.2 Decisão orientada pela legislação doméstica

Dez litígios foram decididos especialmente sob o prisma da legislação doméstica, seja à luz da legislação nacional especialmente produzida para disciplinar a imunidade das organizações internacionais, seja em razão de dispositivos constitucionais que influenciariam a aplicação das obrigações internacionais assumidas pelo Estado em questão.

a) Efeito do tratado de imunidade na ordem jurídica interna e sua interpretação em conformidade com a Constituição

¹⁴⁰ CHINA. Suprema Corte Popular. Resposta ao Pedido de Instruções Min Si Ta Zi n. 25. *Li Xiaobo x Delegação Regional do Comitê Internacional da Cruz Vermelha para a Ásia Oriental*, 14 de outubro de 2009. ILDC 2592 (CN 2009) e comentários de Lung Wan Pun.

O caso mais antigo, julgado pela Corte de Cassação da Bélgica, referia-se a uma ação trabalhista movida contra a Liga Árabe, organização internacional estabelecida no território Belga, mas cujo acordo de sede ainda não havia sido ratificado pelo parlamento federal ao tempo do julgamento¹⁴¹. Na instância inferior, o Tribunal de Recursos havia decidido que a organização não gozaria de imunidade em razão da ausência de ratificação de seu acordo de sede. O recurso da Liga Árabe para a Corte de Cassação sustentou que a concessão de imunidade de jurisdição às organizações internacionais seria um princípio geral de direito internacional e que a assinatura do tratado já implicaria que a Bélgica havia consentido em se obrigar por seus termos, sendo a aprovação legislativa desnecessária. A Corte de Cassação, porém, não se sensibilizou com a tese e, com fundamento no artigo 167 da Constituição, decidiu que a ausência de ratificação do tratado pelo parlamento federal tornava-o sem efeitos perante a ordem jurídica interna, ainda que no plano internacional a Bélgica já se encontrasse obrigada.

No federalismo de três níveis adotado no país, a aprovação pelos parlamentos dos entes federados (comunas e regiões) seria insuficiente para conferir efeito direto ao tratado de sede, sendo necessária também a aprovação pelo parlamento federal, pois seu conteúdo se relacionava à competência federal. Diante dessas circunstâncias, foi afirmada a possibilidade de exercício da jurisdição doméstica sobre a Liga Árabe.

Em *Banco Africano de Desenvolvimento x X*¹⁴², a Corte de Cassação da França, diversamente, se viu diante de um pleito de imunidade prevista em um tratado devidamente incorporado ao ordenamento interno conforme o rito previsto na Constituição. Porém, tendo em vista que ao tempo dos fatos o banco não havia estabelecido um tribunal administrativo para decidir controvérsias com seus empregados, a corte concluiu que a preservação da imunidade impossibilitaria a parte autora de submeter sua pretensão a um juiz, e, assim exercer um direito que integra a ordem pública internacional (*ordre public international*). A necessidade de impedir a negação de justiça justificaria, portanto, o exercício da jurisdição francesa.

Conforme observado por Yann Kerbrat, esse julgamento marcou uma inflexão da jurisprudência anterior, e, pela primeira vez, os tribunais franceses reconheceram que o direito de acesso à justiça prevaleceria sobre a imunidade de jurisdição das organizações internacionais. Embora seja visível que o julgamento tenha se alinhado à jurisprudência estabelecida pela Corte Europeia de Direitos Humanos (CtEDH) no caso *Waite e Kennedy x*

¹⁴¹ BÉLGICA. Corte de Cassação. Recurso S.99.0103F. *Liga Árabe x TM*, 12 de março de 2001. ILDC 42 (BE 2001) e comentários de Cedric Ryngaert.

¹⁴² FRANÇA. Corte de Cassação. Recurso 04-41012. *Banco Africano de Desenvolvimento x X*, 25 de janeiro de 2005. ILDC 778 (FR 2005) e comentários de Yann Kerbrat.

*Alemanha*¹⁴³ é interessante observar a resistência da Corte de Cassação a fazer referência à jurisprudência estabelecida pela Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH) e sua opção por fundamentar o julgamento na tradicional noção francesa de *ordre public international*. Ao empregar a esse conceito, a corte afastou a aplicação de um tratado incorporado ao direito interno, sem sentir-se obrigada a examinar sua compatibilidade com a CEDH.

Em um julgamento proferido cinco anos mais tarde, a Corte de Cassação da França novamente se valeu do conceito de política pública internacional, para desta feita confirmar a imunidade de jurisdição reclamada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em um litígio proposto por um ex-consultor cujo contrato deixou de ser renovado após cerca de cinco anos de sucessivas reiterações¹⁴⁴. A parte autora sustentava não a violação de seu direito de acesso à justiça, mas a impossibilidade de subsistência da imunidade quando a organização não oferece um mecanismo lícito para a resolução de disputas trabalhistas. No entender da parte autora, o tribunal administrativo da OCDE não poderia ser considerado um órgão imparcial e independente na forma exigida na CEDH, dada a proximidade entre seus membros com o Secretário-Geral da Organização e a ausência de recursos e de julgamentos públicos¹⁴⁵.

A Corte de Cassação entendeu que a OCDE, por não ser parte da CEDH, não estaria vinculada aos seus termos, de modo que a legalidade do seu mecanismo alternativo para a resolução de disputas somente poderia ser considerada à luz do “conceito francês de ordem pública internacional”. Relativamente à qualidade dos procedimentos adotados pelo tribunal administrativo, a corte considerou-os em conformidade com esse parâmetro.

Thomas Margheritte, comentarista do caso, anota que o conceito de *ordre public international* é principalmente usado no direito internacional privado, a fim de afastar a aplicação de leis estrangeiras que sejam incompatíveis com princípios fundamentais do ordenamento jurídico francês. Mas, como a política pública internacional francesa precisa ser compatível com as obrigações assumidas pelo país na CEDH, seria um preciosismo sem sentido afastar sua aplicação no julgamento, dado que a convenção poderia servir de parâmetro para

¹⁴³ CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. Requerimento nº 26083/94. *Waite e Kennedy x Alemanha*. 1999, para. 59.

¹⁴⁴ FRANÇA. Corte de Cassação. Recurso N. 09-41030, *X x Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)*, 29 de setembro de 2010. ILDC 1749 (FR 2010) e comentários de Thomas Margheritte.

¹⁴⁵ O Protocolo Complementar n. 1 à Convenção sobre Capacidade Jurídica, Privilégios e Imunidades da Organização para a Cooperação Econômica Europeia, organização da qual se originou a OCDE, conferia-lhe ampla imunidade contra toda forma de processo legal, salvo renúncia expressa manifestada em caso específico.

avaliar os critérios de devido processo legal. Daí sua crítica a essa linha adotada pela Corte de Cassação, que se limita a aplicar o direito interno na interpretação de obrigações assumidas no plano internacional.

Adicionalmente, Margheritte nota que o julgamento não considerou a possibilidade de o devido processo legal ser uma norma consuetudinária e, portanto, vinculante para as organizações. Embora reconheça que mesmo os tratados de direitos humanos costumam exigir o duplo grau de jurisdição apenas para procedimentos criminais, pondera que a análise apenas em abstrato do procedimento adotado perante o tribunal administrativo, e não de sua prática real, seria insuficiente para garantir o pleno respeito aos direitos humanos.

Quanto a essa crítica, o levantamento realizado nessa pesquisa indica que outras jurisdições, como a austríaca e a britânica, têm igualmente se limitado a verificar a existência de uma via alternativa para a solução de disputas, sem investigar profundamente a sua qualidade. Mesmo a Bélgica, que nos julgamentos do caso *Siedler x União da Europa Ocidental* havia considerado que o procedimento interno de resolução de disputas não garantia a imparcialidade dos julgadores, posteriormente, em *SA Energias Novas e Ambiente x Agência Espacial Europeia (ESA)* questionou com muito menos rigor a qualidade do procedimento de resolução de disputas disponibilizado pela ESA, além de ter aceito como mecanismos alternativos para a proteção de direitos a possibilidade vindica-los judicialmente perante terceiros. Há que se observar, todavia, que esses dois últimos julgamentos não envolviam uma controvérsia trabalhista.

Na Itália, a Corte Suprema de Cassação sustenta que a existência e o alcance da imunidade de jurisdição devida a uma organização internacional somente podem ser inferidos a partir do instrumento convencional pertinente, sendo que os tratados internacionais e as medidas adotadas para sua incorporação ao direito interno devem ser compatíveis com os princípios constitucionais do Estado anfitrião, não podendo sobre eles prevalecerem. Essa posição pode ser observada nos casos *Pistelli x Instituto Universitário Europeu*¹⁴⁶ e *Drago x Instituto Internacional de Recursos Fitogenéticos (IPGRI)*¹⁴⁷, cujos julgamentos se concentraram na compatibilidade dos tratados de imunidade, ou mais exatamente, da legislação que os internalizou, com o artigo 24 da Constituição Italiana.

¹⁴⁶ ITALIA. Corte Suprema de Cassação. Recurso n. 20995, *Pistelli x Instituto Universitário Europeu*, 28 de outubro de 2005. ILDC 297 (IT 2005) e comentários de Massimo Iovane.

¹⁴⁷ ITALIA. Corte Suprema de Cassação. Recurso no caso n. 3718, *Drago x Instituto Internacional de Recursos Fitogenéticos (IPGRI)*, 19 de fevereiro de 2007. ILDC 827 (IT 2007) e comentários de Alessandro Chechi.

No primeiro caso, a imunidade do Instituto Universitário Europeu foi reconhecida e considerada em conformidade com o direito constitucional de acesso à justiça, pois os funcionários poderiam submeter suas reclamações a uma comissão estabelecida pelo tratado constitutivo da organização, existindo ainda a possibilidade de o Alto Conselho submeter o caso ao julgamento pelo Tribunal de Justiça da União Europeia.

Em *Drago x IPGRI*, porém, o acordo de sede, que previa ampla imunidade de jurisdição ao IPGRI bem como a lei que o ratificou foram considerados incompatíveis com o art. 24 da Constituição Italiana, que consagra o direito à proteção jurisdicional¹⁴⁸. A Corte Suprema de Cassação observou que sua jurisprudência constante tem sido no sentido de que a imunidade de jurisdição será compatível com a Constituição quando a convenção que afasta determinadas situações da jurisdição italiana assegura, em contrapartida, a proteção dessas mesmas situações perante um juiz imparcial e independente, ainda que escolhido de acordo com critérios diferentes daqueles da legislação nacional.

As normas do IPGRI previam que o Comitê de Recursos do Instituto seria competente para resolver reclamações disciplinares ou não disciplinares, mas excluía expressamente o exame de reivindicações relativas ao término de contratos de trabalho, precisamente a queixa apresentada por Drago. Buscando interpretar as normas de acordo com a Constituição, a corte então voltou-se para o artigo 17 do acordo de sede, que previa a obrigação de o Instituto oferecer uma via independente e imparcial para a resolução de disputas relacionadas ao emprego, e entendeu que, à luz do princípio da supremacia da Constituição, o cumprimento dessa obrigação seria um pré-requisito para a lícita fruição da imunidade de jurisdição. Uma vez que esse modo alternativo para a resolução da disputa ainda não havia sido estabelecido no período relevante para o caso, a Corte afirmou a consequente possibilidade de exercício da jurisdição

¹⁴⁸ Por força do que dispõe o artigo 10 da Constituição, o ordenamento jurídico italiano, automática e continuamente, deve se adaptar às normas gerais de direito internacional, sem a necessidade de outro ato de implementação. A Corte Constitucional da Itália interpreta a norma conferindo aos princípios gerais e ao costume internacional o mesmo nível das normas constitucionais, podendo sobre essas prevalecer, exceto sobre os princípios constitucionais fundamentais. No caso de conflito de uma norma geral de direito internacional com um princípio fundamental da constituição, a Corte Constitucional limita sua incorporação aos aspectos compatíveis com os princípios fundamentais (doutrina dos contra-limites). Para as normas internacionais de origem convencional, como é o caso da imunidade das organizações internacionais, é necessária sua incorporação ao direito interno para que se tornem aplicáveis pelas cortes domésticas. A Corte Constitucional entende que, desde a reforma constitucional de 2001, os tratados em geral passaram a gozar de um status intermediário entre a legislação ordinária e a Constituição, permanecendo possível que os atos de incorporação sejam anulados, caso conflitem com a Constituição e não seja possível solucionar a contenda pela via interpretativa. Essa solução assemelha-se à adoção da *ordre public international* vista na nos casos acima discutidos e decididos pela Corte de Cassação da França. AMOROSO, Daniele. *Italy* In: PALOMBINO, Fulvio Maria (ed.). *Duelling for Supremacy International Law vs. National Fundamental Principles*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. p. 184-186, 192 e 208.

doméstica¹⁴⁹. Assim, adotando uma estratégia semelhante à da Corte de Cassação da França, sua homóloga italiana preferiu fundamentar a decisão no direito interno, e não na CEDH ou na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia.

Massimo Iovane, analista do caso *Drago x IPGRI* para o ILDC, anota que ao buscar conciliar a manutenção da imunidade com a proteção de direitos individuais, a Corte Suprema de Cassação fortaleceu enormemente o papel dos juízes nacionais, que passaram a poder afastar a imunidade de jurisdição quando inexistente um remédio alternativo, e sem a necessidade de submeter o caso à Corte Constitucional.

No caso *Kandie v Ba and Shelter Afrique*¹⁵⁰, decidido pela Suprema Corte do Quênia em 2017, a parte autora sustentava ter sofrido agressão física pelo Diretor Executivo da Shelter Afrique, organização internacional na qual era empregada como Diretora Financeira. Pleiteava, assim, a anulação da licença de oito semanas a que submetida após o evento e o recebimento de indenização pelo ato ilícito. A Shelter Afrique e Alassane Ba invocaram a imunidade jurisdicional, consagrada em seu favor no seu acordo constitutivo e no acordo de sede, tratados esses ratificados em 1982 e 1983, respectivamente.¹⁵¹

O julgamento destacou que o artigo 2(6) da Constituição de 2010 não apenas prescrevia que os tratados ratificados anteriormente a ela integravam o direito interno, como também impunha a obrigação de que a legislação doméstica fosse interpretada em harmonia com os tratados ratificados pelo Quênia. A corte considerou que a restrição ao direito constitucional de acesso à justiça da autora seria razoável e justificável, pois tratava-se não de imunidade absoluta, mas funcional em relação à organização, e limitada a alguns funcionários, sendo possível sua renúncia.

Adotando uma atitude reverente em relação ao direito internacional, a corte decidiu que a limitação do direito de acesso à justiça não seria desproporcional, pois a imunidade destinava-se ao cumprimento de uma obrigação internacional assumida em favor do funcionamento adequado da diplomacia internacional. Malgrado o reconhecimento da natureza limitada e funcional da imunidade, e sua incidência apenas sobre os atos oficiais, o julgamento não enfrentou a alegação da autora-recorrente de que um ato de agressão a um funcionário não

¹⁴⁹ Posteriormente, em 2001, o IPRGI aceitou a jurisdição do Tribunal Administrativo da Organização Internacional do Trabalho.

¹⁵⁰ QUÊNIA. Suprema Corte. Recurso na petição n. 2 de 2015. *Karen Njeri Kandie x Shelter Afrique e Alassane Ba*, 28 de julho de 2017. ILDC 3144 (KE 2017) e comentários de Emmanuel Sebijjo Ssemmanda.

¹⁵¹ O acordo de sede Shelter Afrique estipulava em favor dos altos funcionários imunidade contra toda forma de processo legal relativamente a palavras e atos realizados em suas capacidades oficiais. Relativamente ao Diretor Executivo, membros do Conselho de Administração e Diretores Assistentes ou de nível superior, foi reconhecida a mesma imunidade concedida aos diplomatas chefes de missões.

poderia ser tratado como um ato oficial. Emmanuel Ssemmanda propõe em sua análise do caso que essa omissão aparentemente se justificaria no fato de o acordo de sede referir-se a uma imunidade contra toda forma de processo legal, assim abarcando a ação civil movida pela Sra. Kandie. Adicionalmente, tendo a corte declarado que a imunidade representaria apenas um óbice processual, não haveria necessidade de decidir a questão de mérito a respeito da controvertida natureza do ato de agressão.

b) Decisão baseada na legislação nacional

Dentre os litígios cuja razão de decidir se apoiou especialmente no direito nacional, avultam os cinco julgamentos proferidos pelas cortes dos Estados Unidos, onde a discussão sobre imunidade é normalmente considerada sob o prisma da legislação doméstica, e a aplicação e interpretação da Lei de Imunidade das Organizações Internacionais (IOIA)¹⁵² costuma ser o ponto fulcral¹⁵³.

Parte dos casos analisados, porém, conseguiu passar ao largo da divergência jurisprudencial formada a respeito da incorporação pela IOIA das exceções à imunidade previstas na Lei de Imunidade dos Estados Estrangeiros (FSIA)¹⁵⁴, pois a matéria trabalhista não se subsumiria a nenhuma delas¹⁵⁵. Essa foi a conclusão alcançada nos julgamentos dos casos *Hunter x Nações Unidas*,¹⁵⁶ *Bisson x Nações Unidas*¹⁵⁷ e *Brzak e Ishak x Nações*

¹⁵² ESTADOS UNIDOS. Lei de Imunidade das Organizações Internacionais. *Código dos Estados Unidos*, Título 22, Seção 288, 1945.

¹⁵³ Nos litígios envolvendo a ONU, porém, a CPIUN é normalmente adotada como fonte autônoma para a imunidade, como se verá no exame dos casos a seguir.

¹⁵⁴ Algumas cortes entendiam que a imunidade prevista na IOIA seria a mesma imunidade absoluta existente ao tempo de sua edição (1945), ao passo que outras reconheciam que a IOIA pretendia submeter Estados estrangeiros e organizações internacionais ao mesmo regime, devendo as previsões da FSIA repercutir na interpretação e aplicação da IOIA. Em 2019, a Suprema Corte dos Estados Unidos pôs fim ao dissídio e por maioria decidiu que, ao fazer expressa referência a outras normas passíveis de sofrerem evolução, a IOIA atrelou o regime da imunidade das organizações internacionais ao da imunidade dos Estados, evoluindo em conjunto com ele. ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte. Recurso JAM e outros x Corporação Financeira Internacional.

¹⁵⁵ ESTADOS UNIDOS. Justiça do Estado de Nova Iorque. Revisão judicial de ato administrativo 800 N.Y.S. 2d 347. *Hunter x Nações Unidas e outros*, 15 de novembro de 2004. ILDC 693 (US 2004) e comentários de Elizabeth Szabo; ESTADOS UNIDOS. Tribunal de Apelação do 2º Circuito. Apelação 08-2799-CV. *Brzak e Ishak x Nações Unidas e outros*, 2 de março de 2010. ILDC 2152 (US 2010) e comentários de Paulina Vera;

¹⁵⁶ ESTADOS UNIDOS. Justiça do Estado de Nova Iorque. Revisão judicial de ato administrativo 800 N.Y.S. 2d 347. *Hunter x Nações Unidas e outros*, 15 de novembro de 2004. ILDC 693 (US 2004) e comentários de Elizabeth Szabo.

¹⁵⁷ ESTADOS UNIDOS. Justiça Federal de Primeira Instância no Distrito Sul de Nova York. Decisão no caso n. 06-6352. *Bisson x Nações Unidas e outros*, 11 de fevereiro de 2008. ILDC 889 (US 2008) e comentários de Carlo Boehm.

*Unidas*¹⁵⁸. Nesse último julgamento, exemplificativo dessa abordagem, o Tribunal de Recursos do 2º Circuito foi expresso em afirmar que por duas razões não precisaria se pronunciar a respeito da alegação dos recorrentes de que a imunidade prevista na IOIA seria atualmente relativa como a imunidade dos Estados: inicialmente, porque independentemente da imunidade fruída por outras organizações (com base apenas na IOIA), a Convenção Geral de 1946 (CPINU) assegura à ONU imunidade absoluta e sem exceção; adicionalmente, porque os recorrentes não teriam comprovado a incidência de quaisquer das exceções previstas na FSIA ao caso.

Outras cortes dos Estados Unidos, entretanto, se pronunciaram expressamente a respeito do argumento da incorporação da imunidade relativa ao regime das organizações internacionais após a promulgação da FSIA. A Suprema Corte do Alaska¹⁵⁹ alinhou-se ao precedente estabelecido em *Atkinson x Banco Interamericano de Desenvolvimento* para declarar que as organizações internacionais conservam a imunidade absoluta, tendo em vista a ausência de referência expressa a elas na FSIA, bem como o fato de a IOIA prever mecanismos próprios para alterar com facilidade a extensão da imunidade das organizações internacionais (alteração ou revogação da imunidade por decreto presidencial). Desse modo, uma vez entendido por aquela corte que a IOIA, fonte da imunidade da organização ré, conservava seu caráter absoluto, e inexistente ato de renúncia ou restrição presidencial, os pedidos de indenização em razão de acidente do trabalho não poderiam ser apreciados pela justiça doméstica.

¹⁵⁸ ESTADOS UNIDOS. Tribunal de Apelação do 2º Circuito. Apelação 08-2799-CV. *Brzak e Ishak x Nações Unidas e outros*, 2 de março de 2010. ILDC 2152 (US 2010) e comentários de Paulina Vera. “Os autores argumentam que é esta definição mais restrita de imunidade soberana que agora define que tipo de imunidade a IOIA prescreve para as organizações internacionais. Embora este argumento tenha sido rejeitado por pelo menos um outro Tribunal de Recurso, ver *Atkinson v. Inter-American Dev. Bank*, 156 F.3d 1335, 1340-42 (D.C.Cir.1998), não precisamos resolver se a alegação dos reclamantes está correta por pelo menos duas razões. A primeira é que, quaisquer que sejam as imunidades possuídas por outras organizações internacionais, a CPINU inequivocamente concede às Nações Unidas imunidade absoluta sem exceção. A segunda é que os autores não apresentaram nenhum argumento, seja em nível distrital ou para nós, que sugeriria que uma das exceções da FSIA seria aplicável. Portanto, mesmo de acordo com a interpretação dada pelos autores à IOIA, as Nações Unidas ainda seriam imunes à ação”. No original: “Plaintiffs argue that it is this narrower definition of sovereign immunity that now defines what sort of immunity the IOIA applies to international organizations. Although this argument has been rejected by at least one other Court of Appeals, see *Atkinson v. Inter-American Dev. Bank*, 156 F.3d 1335, 1340-42 (D.C.Cir.1998), we need not resolve whether plaintiffs' argument is correct for at least two reasons. The first is that, whatever immunities are possessed by other international organizations, the CPIUN unequivocally grants the United Nations absolute immunity without exception. The second is that the plaintiffs have not presented any argument, either at the district level or to us, which would suggest that one of FSIA's exceptions to immunity would apply. Therefore, even under the plaintiffs' interpretation of the IOIA, the United Nations would still be immune from suit.” ESTADOS UNIDOS. Tribunal de Apelação do 2º Circuito. Apelação 08-2799-CV. *Brzak e Ishak x Nações Unidas e outros*, 2 de março de 2010. ILDC 2152 (US 2010) e comentários de Paulina Vera.

¹⁵⁹ ESTADOS UNIDOS. Tribunal de Recursos do 2º Circuito. Recurso 08-2799-CV. *Price x Unisea e outros*, 7 de dezembro de 2012. ILDC 2132 (US 2012) e comentários de Roberta Oluwaseun Roberts.

Em *Lampert x Rice e outros*¹⁶⁰, a Corte Distrital para o Distrito de Colúmbia, embora aludindo à jurisprudência firmada em *Brzak x Nações Unidas* e em outros dois julgamentos (*Boimah x United Nations General Assembly*, de 1987 e *De Luca x United Nations Org*, de 1994), que igualmente reconheciam a Carta das Nações Unidas e a CPINU como fontes independentes de imunidade, em obediência ao precedente vinculante firmado em *Atkinson x Banco Interamericano de Desenvolvimento*, rejeitou no mérito o argumento de que a IOIA teria incorporado as exceções previstas na FSIA.

No acervo *ILDC*, ambiente da presente pesquisa, a maioria das disputas trabalhistas movidas contra organizações internacionais nos Estados Unidos tiveram a ONU como ré. Nelas, os tribunais domésticos invariavelmente mantiveram a imunidade absoluta prevista na CPINU, embora reconhecendo não apenas a imunidade como prevista em tratado, mas também pontuando que as exceções à imunidade dos Estados estrangeiros previstas na FSIA não se aplicariam aos litígios que discutam relações de emprego, sendo esse último raciocínio extensível a quaisquer outras organizações internacionais.

A análise desses casos sugere, portanto, que as demandas trabalhistas tendem a permanecer alheias à jurisdição das cortes norte-americanas, mesmo após a Suprema Corte dos Estados Unidos haver decidido em *Jam x IFC* que o regime de imunidades previsto na IOIA deverá acompanhar as subseqüentes alterações legislativas ocorridas na imunidade dos Estados. A consistente jurisprudência é no sentido de que as relações de emprego não se enquadram nas exceções contempladas na FSIA, particularmente na exceção das atividades comerciais¹⁶¹ (*commercial activity exception*)¹⁶². Ademais, em *Jam x IFC*, a Suprema Corte reafirmou que a

¹⁶⁰ ESTADOS UNIDOS. Justiça Federal de Primeira Instância no Distrito de Colúmbia. Decisão 956 FSupp2nd 17 (DDC 2013). *Lampert x Rice e outros*, 19 de julho de 2013. ILDC 2325 (US 2013) e comentários de Grant Berg.

¹⁶¹ Nesse sentido, *Hunter x Nações Unidas* cita outros três precedentes em apoio à seguinte razão de decidir: “Ademais, ainda que a Lei de Imunidade dos Estados Estrangeiros se aplicasse para limitar a concessão da imunidade pela lei (IOIA), a relação de emprego entre uma organização internacional e seus funcionários internos não é “atividade comercial” (veja *Tuck x Pan American Health Organizations*, 668 F.2d 547, 550 [D.C. Cir. 1981]; *Broadbent x Organization of American States*, 628 F.2d, at 34–35; *Boimah x United Nations General Assembly*, 664 F.Supp., at 72).”

¹⁶² A FSIA assim define a conduta comercial que não se submete à imunidade de jurisdição: “condutas comerciais regulares ou uma transação ou ato comercial específico. O carácter comercial de uma atividade deve ser determinado pela natureza da conduta ou da transação ou ato específico, e não pela sua finalidade”. [No original: “(a) A foreign state shall not be immune from the jurisdiction of courts of the United States or of the States in any case—(...) (2) in which the action is based upon a commercial activity carried on in the United States by the foreign state; or upon an act performed in the United States in connection with a commercial activity of the foreign state elsewhere; or upon an act outside the territory of the United States in connection with a commercial activity of the foreign state elsewhere and that act causes a direct effect in the United States; (...) (d) A “commercial activity” means either a regular course of commercial conduct or a particular commercial transaction or act. The commercial character of an activity shall be determined by reference to the nature of the course of conduct or particular transaction or act, rather than by reference to its purpose.”]

IOIA representa um patamar mínimo de imunidade, e caso as funções de uma determinada organização internacional possam vir a ser obstaculizadas pela imunidade relativa atualmente prevista na FSIA, é possível que um padrão maior de proteção lhe seja assegurado em tratado específico, como é o caso das Nações Unidas, cuja CPINU é reconhecida como base legal autônoma para a imunidade¹⁶³.

No Canadá, de modo semelhante à IOIA americana, o acordo de sede firmado em favor da ICAO estipulou que a organização faria jus à mesma imunidade dos Estados estrangeiros, que, de acordo com a legislação doméstica canadense (Lei sobre a Imunidade dos Estados, RSC 1985 c S-18), gozam de imunidade apenas relativa. No caso *Trempe x Associação de Funcionários da ICAO*¹⁶⁴, acima referido, Gillian MacNeil pondera que ainda que esse fato tenha passado despercebido do julgador, o resultado possivelmente não teria sido alterado, pois também naquele país as relações de emprego não são consideradas atos comerciais (atos de gestão), e sobre eles subsistiria a imunidade soberana.

2.3.3 Direito de acesso à justiça e necessidade de existência de uma via alternativa para a solução de controvérsias

A discussão a respeito do direito de acesso à justiça, a possibilidade de sua limitação e as circunstâncias em que isso seria tolerável foi o tema central de 14 julgamentos e razão de decidir coadjuvante em outros 12, testemunhando o monumental peso dessa questão nas decisões sobre imunidade de jurisdição, bem como a necessidade de referência a dois julgamentos da Corte Europeia de Direitos Humanos (CtEDH) de inequívoca influência em muitos desses casos.

Em 1999, no julgamento em conjunto dos casos *Waite e Kennedy x Alemanha*¹⁶⁵ e *Beer e Regan x Alemanha*¹⁶⁶, a CtEDH considerou que a observância pelos tribunais alemães da imunidade jurisdicional da Agência Espacial Europeia (ESA) não havia violado o direito de

ESTADOS UNIDOS. Lei da Imunidade dos Estados Estrangeiros (*Foreign States Immunity Act*). Código dos Estados Unidos [Título 28, Seções 1605(a)(2) e 1603(d), 1976].

¹⁶³ Nesse sentido, vide *Hunter x Nações Unidas e outros*.

¹⁶⁴ CANADÁ. Tribunal Superior do Quebec. Julgamento sobre jurisdição 2003 CanLII 44121. *Trempe x Associação de Funcionários da ICAO (Organização da Aviação Civil Internacional)*, 20 de novembro de 2003. ILDC 1748 (CA 2003) e comentários de Gillian MacNeil.

¹⁶⁵ CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. Requerimento nº 26083/94. *Waite e Kennedy x Alemanha*, 18 de fevereiro de 1999, Estrasburgo.

¹⁶⁶ CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. Requerimento nº 28934/95. *Beer e Regan x Alemanha*, 18 de fevereiro de 1999, Estrasburgo.

acesso aos tribunais consagrado no artigo 6(1) da CEDH, que não seria absoluto. As decisões das cortes alemãs nesses casos foram consideradas compatíveis com a CEDH, porque o objetivo perseguido pela imunidade seria legítimo (assegurar o funcionamento independente da organização e desse modo fortalecer a cooperação internacional) e os meios empregados foram proporcionais ao fim visado, pois a ESA disponibilizava a seus funcionários um mecanismo alternativo para a resolução de disputas trabalhistas, restando assim preservada a essência do direito de acesso à justiça.

É indiscutível a ampla influência do julgamento conjunto dos casos *Waite e Kennedy e Beer e Regan* nos julgamentos dos tribunais domésticos europeus em vista das abundantes referências, explícitas ou não, às suas razões de decidir. A estrutura de análise do julgamento propunha um didático teste para aferir a compatibilidade de uma decisão concessiva de imunidade com a CEDH: o direito de acesso à justiça poderia ser limitado para atender a objetivos legítimos, a exemplo da proteção do funcionamento independente das organizações internacionais, desde que as limitações fossem proporcionais. No exame da proporcionalidade entre esse propósito legítimo e os meios empregados (no caso, a imunidade jurisdicional), a existência de vias alternativas razoáveis para a proteção dos direitos seria um fator material a ser considerado, demonstrando que a essência do acesso à justiça estaria desse modo preservada.

Porém, há que se recordar que nesse julgamento a CtEDH concluiu que a Alemanha não havia violado a CEDH, pois a imunidade reconhecida à ESA seria razoável e proporcional, e existia uma via alternativa para que os empregados submetessem suas reclamações e pedidos de reparação. Ademais, como observado por Weber e Reinisch, é questionável o rigor com que a própria decisão em *Waite e Kennedy* tenha aplicado o teste proposto. A exigência de um mecanismo alternativo para a solução da controvérsia foi considerada satisfeita pela mera existência de uma comissão de recursos administrativos, sem que a corte houvesse se pronunciado sobre a alegação dos reclamantes de que provavelmente não teriam acesso a essa comissão¹⁶⁷.

A interpretação a *contrario sensu* o parágrafo 68 do julgamento¹⁶⁸ alimentou a doutrina que propõe que o reconhecimento da imunidade deveria estar subordinado ao oferecimento pela

¹⁶⁷ REINISCH, A; WEBER, U.A. In the shadow of Waite and Kennedy. *International Organizations Law Review*, Leiden: Koninklijke Brill, v. 1, p. 59-110, 2004. p.78-79.

¹⁶⁸ “68. Para o Tribunal, um fator material para determinar se seria compatível com Convenção o reconhecimento de imunidade da jurisdição alemã à ESA é se os requerentes tinham à sua disposição meios alternativos razoáveis para efetivamente proteger seus direitos nos termos da Convenção.” Tradução livre da seguinte passagem do julgamento do caso *Waite e Kennedy x Alemanha*: “68. For the Court, a material factor in

organização internacional de meios alternativos para a preservação do acesso à justiça, e que a partir de desse julgamento passou a acreditar que contaria com o endosso da CtEDH.

Mas em *Waite e Kennedy*, a existência de uma via alternativa foi considerada um “fator material”, e não uma condição necessária para o reconhecimento da imunidade. Essa qualidade foi posteriormente confirmada pela CtEDH no julgamento do caso *Mães de Srebrenica x Países Baixos*¹⁶⁹. Ao concluir que os Países Baixos tampouco haviam infringido o artigo 6(1) da CEDH quando sua Suprema Corte manteve a imunidade da ONU, o Tribunal de Estrasburgo aclarou que mesmo se inexistente via alternativa para a resolução da controvérsia o reconhecimento da imunidade de uma organização não representa, *ipso facto*, uma violação do direito de acesso à justiça. Advertiu, outrossim, que os precedentes de *Waite e Kennedy* e *Beer e Regan* não deveriam ser interpretados em termos absolutos.

Como visto no item 2.3.2 (a), em *Banco Africano de Desenvolvimento x. X* e em *Drago x IPGRI*, as Cortes de Cassação da França e da Itália autorizaram o exercício da jurisdição doméstica sobre as organizações internacionais demandadas, pois a inexistência de uma via alternativa para que os trabalhadores contestassem atos da organização seria incompatível com o direito de acesso à justiça consagrado pela ordem jurídica nacional. Pela mesma lógica, uma vez verificada a existência de um mecanismo alternativo posto à disposição dos trabalhadores para a resolução dessas controvérsias, a imunidade da OCDE e do Instituto Universitário Europeu foi observada nos casos *Pistelli x Instituto Universitário Europeu*, e *X x Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)*.

Nos julgamentos do caso *Siedler x União da Europa Ocidental (WEU)*, o judiciário belga não se limitou a aplicar a lógica dos casos *Waite e Kennedy* e *Beer e Regan*, mas aprofundou-a. Ex-funcionária da WEU, Siedler pleiteava o recebimento de uma compensação pelo término de seu contrato de trabalho de acordo com a lei belga, superior à compensação que lhe havia sido paga conforme o Regulamento de Pessoal da WEU. Invocada a imunidade pela organização, o Tribunal Trabalhista de Recursos de Bruxelas¹⁷⁰ entendeu que o procedimento para a resolução de disputas internas da WEU não oferecia garantias de um devido processo legal, defeito esse que tornava necessário o exercício da jurisdição doméstica

determining whether granting ESA immunity from German jurisdiction is permissible under the Convention is whether the applicants had available to them reasonable alternative means to protect effectively their rights under the Convention.”

¹⁶⁹ CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. Requerimento nº 65542/12. Associação das Mães de Srebrenica (Stichting Mothers of Srebrenica) e outros x Países Baixos, 11 de junho de 2013.

¹⁷⁰ BÉLGICA. Tribunal Trabalhista de Recursos de Bruxelas. Recurso JT 2004, 617. *Siedler x União da Europa Ocidental (WEU)*, 17 de setembro de 2003. ILDC 53 (BE 2003) e comentários de Maarten Vidal.

na causa, a fim de que não ocorresse uma negativa de justiça. De acordo com o tribunal, a principal deficiência do procedimento interno residiria no modo de escolha dos membros da Comissão de Recursos da WEU, indicados pelo Conselho Intergovernamental da organização para um curto mandato de dois anos e por esse motivo mantendo um vínculo muito próximo com a organização empregadora, que poderia prejudicar sua imparcialidade.

Maarten Vidal observa em sua análise que o tribunal não se limitou a verificar a existência de um remédio alternativo à jurisdição doméstica, como havia feito a CtEDH, mas investigou a fundo suas características. Na sua visão, ao exigir que o rito perante a Comissão de Recursos da WEU atendesse aos mesmos critérios observados pelos judiciários nacionais, ao invés de avaliar se no caso concreto a restrição de acesso à justiça doméstica seria proporcional aos objetivos que a imunidade visava a alcançar, o tribunal belga teria sido excessivamente rigoroso. Observa, nesse sentido, que os procedimentos adotados perante a WEU são semelhantes aos da maioria dos tribunais administrativos das organizações internacionais, a exemplo do Tribunal Administrativo da Organização Internacional do Trabalho¹⁷¹.

A Corte de Cassação da Bélgica¹⁷², porém, concordou com as conclusões alcançadas pela instância inferior e reafirmou a importância de as cortes domésticas verificarem não somente a existência de uma Comissão de Recursos autoproclamada independente, mas aferirem se o modo de escolha dos membros dessa comissão poderia prejudicar sua independência. Em sua análise do julgamento pela Corte de Cassação, Cedric Ryngaert pondera que a jurisprudência da CtEDH admite que o mecanismo interno das organizações para a resolução de disputa não necessite atender a todas as garantias do devido processo legal contempladas na CEDH, sendo necessário, entretanto, que exista uma equivalência entre eles.

Em 2018, a Corte de Cassação da Bélgica novamente se pronunciou a respeito da imunidade de jurisdição invocada por uma organização internacional e sua alegada incompatibilidade com o artigo 6 da CEDH. Nessa ocasião, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) estava sendo processada por um ex-jardineiro cujo contrato de serviço havia sido encerrado e que se insurgia contra a cláusula de arbitragem prevista em seu contrato,

¹⁷¹ Dois anos mais tarde, no caso *SA Energies Nouvelles et Environment x Agência Espacial Europeia*, a justiça belga de primeira instância questionou com muito menos rigor a qualidade do procedimento de resolução de disputas disponibilizado pela organização, num julgamento considerado uma reação ao rigor do caso *Siedler x WEU* e que será analisado juntamente com os julgamentos de litígios contratuais envolvendo as organizações internacionais.

¹⁷² BÉLGICA. Corte de Cassação. Recurso S04 0129F. *União da Europa Ocidental (WEU) x Siedler*, 21 de dezembro de 2009. ILDC 1625 (BE 2009) e comentários de Cedric Ryngaert.

como alternativa ao processo perante a justiça nacional. Na visão do reclamante, a exigência de que os árbitros fossem nacionais de Estados membros da OTAN favoreceria a organização e violaria a igualdade entre as partes¹⁷³.

Ao reafirmar sua jurisprudência e alinhamento com os precedentes da CtEDH, a Corte de Cassação decidiu que o direito ao devido processo legal não era absoluto, e era esperado que os Estados membros da CEDH regulamentassem com certa margem de discricionariedade o acesso a seus órgãos judiciais. Pontuando que as eventuais limitações não poderiam afetar a própria essência do direito a um julgamento justo, elas seriam compatíveis com a ECHR se visassem a um objetivo legítimo e fossem proporcionais a esse objetivo. Uma vez estabelecido que a imunidade de jurisdição das organizações internacionais era um objetivo legítimo, haveria proporcionalidade na medida se os indivíduos contra quem a imunidade fosse invocada tivessem acesso a outros meios para a proteção de seus direitos¹⁷⁴.

Relativamente à exigência de que os árbitros fossem nacionais dos Estados membros da OTAN, a Corte de Cassação entendeu que ela não seria capaz de gerar uma posição privilegiada para a organização nem de afetar a neutralidade e independência dos árbitros, e à luz dessas razões, acolheu a defesa de imunidade apresentada pela organização.

Essa série de julgamentos proferidos pela Corte de Cassação da Bélgica entre 2001 e 2018 ilustra que sua preocupação fundamental ao decidir uma defesa de imunidade é viabilizar o direito de acesso à justiça do autor da ação.

Uma atitude marcadamente distinta foi observada no Reino Unido no mesmo período. No julgamento do caso *Jananyagam x Secretariado da Commonwealth*¹⁷⁵, em 2007, o teste de proporcionalidade formulado pela CtEDH em *Waite e Kennedy* foi considerado satisfeito pela mera existência de um tribunal administrativo com competência para referir controvérsias contratuais à arbitragem. Para mais, o Tribunal Trabalhista de Recurso entendeu que o direito

¹⁷³ BÉLGICA. Corte de Cassação. Julgamento n. C.160346.F. *MP x Bélgica e Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)*, 27 de setembro de 2018. ILDC 3007 (BE 2018) e comentários de Hanna Bourgeois.

¹⁷⁴ Em apoio à conclusão de que a jurisprudência da CtEDH é constante nesse sentido desde o julgamento dos casos *Waite e Kennedy* e *Beer e Regan*, Hanna Bourgeois relaciona os seguintes julgamentos: *Beer and Regan v Germany*, Merits, App No 28934/95; IHRIL 2869 (ECHR 1999), 18 February 1999, para 49 ('Beer and Regan'); *Lupeni Greek Catholic Parish and ors v Romania*, Grand Chamber judgment, App No 76943/11, 29 November 2016; *Case of Moor and ors v Switzerland*, Merits, App Nos 52067/10 and 41072/11, 11 March 2014, para 71; *Case of Nait-Liman v Switzerland*, Grand Chamber judgment, App No 51357/07, 15 March 2018, para 115; *Case of Nagy v Hungary*, Grand Chamber judgment, App No 56665/09, 14 September 2017, para 40; *Pieter van Laer Painting Case, Prince Hans-Adam II of Liechtenstein v Germany*, Grand Chamber judgment, App No 42527/98; IHRIL 3373 (ECHR 2001), 12 July 2001, para 48; *Case of Chapman v Belgium*, Merits, App No 39619/06, 5 March 2013, paras 51–6; *Case of Klausecker v Germany*, Merits, App No 415/07, 6 January 2015, paras 69–77.

¹⁷⁵ REINO UNIDO. Tribunal Trabalhista de Recursos. Recurso UKEAT/0443/06DM. *Jananyagam x Secretariado da Commonwealth*, 12 de março de 2007. ILDC 1763 (UK 2007) e comentários de Ilias Trispiotis.

da organização à imunidade não seria prejudicado pelo fato de a jurisdição desse tribunal interno, limitada às disputas contratuais, não poder ser exercida sobre a reclamação de discriminação apresentada por Jananyagam, que não era contratada diretamente pelo Secretariado da Commonwealth, mas por uma agência intermediadora de seu serviço de consultoria, Sumukan.

Apesar de abertamente admitir que a autora não teria acesso a esse procedimento interno alternativo à jurisdição doméstica, o tribunal britânico entendeu que a autora havia escolhido prestar o serviço de consultoria por intermédio da Sumukan, tendo auferido vantagem nessa escolha. Consequentemente, sua opção de estabelecer com o Secretariado um vínculo ténue e não contratual não poderia lhe render uma posição mais favorável do que a fruída pelos funcionários diretamente contratados pela organização¹⁷⁶. Assim, a imunidade do Secretariado foi considerada proporcional à desvantagem que sua invocação causaria à autora, cabendo a ela dirigir suas reclamações à Sumukan.

A fundamentação do julgamento salienta que a clareza da Lei do Secretariado da Commonwealth impediria que seus termos fossem interpretados de modo a denegar o direito à imunidade, e nesse aspecto, novamente se aproxima da conclusão alcançada pela CtEDH em *Waite e Kennedy*, de que a aplicação do teste de proporcionalidade não poderia resultar na obrigatória submissão de uma organização à jurisdição doméstica, contra sua vontade¹⁷⁷.

¹⁷⁶ “O fato de a autora não ter contrato de trabalho com o réu é invocado pelo Sr. Speight Q.C. como motivo para dizer que a lei (Lei do Secretariado da Commonwealth, 1966) aqui produz um resultado desproporcional, pois a autora não tem direitos diretos a um tribunal - mas isso é confiar na natureza ténue do vínculo entre a autora e o réu como motivo para dar-lhe direitos maiores do que os que seriam concedidos a alguém com um vínculo mais forte (isto é, contratual). Na medida em que a proporcionalidade deva ser julgada pelas circunstâncias de um caso particular, a autora usou deliberadamente a Sumukan para contratar com o Secretariado da Commonwealth. Não tenho dúvidas de que ela o fez para assegurar vantagem própria em seu relacionamento com o Secretariado. No equilíbrio que deve ser buscado na decisão entre o proporcional e o desproporcional, tal fato não deve colocá-la em uma condição mais favorável que a de alguém mais merecedor.” Tradução livre da seguinte passagem do julgamento: “The fact that the Claimant has no contract of employment with the Respondent is relied upon by Mr Speight Q.C. as a reason for saying that the statute here produces a disproportionate result, for the Claimant has no direct rights to a tribunal — but that is to rely upon the tenuous nature of the link between the Claimant and the Respondent as a reason for giving her greater rights than would be afforded to someone with a stronger (i.e. contractual) link. In so far as proportionality falls to be judged by the circumstances of a particular case, the Claimant deliberately used the vehicle of Sumukan with which to contract with the Commonwealth Secretariat. That she did so to secure her own advantage in her relationship with the Secretariat I have no doubt. This should not put her in a stronger position than someone more deserving in the balance to be struck when deciding as between proportionate and disproportionate.”

¹⁷⁷ “O Tribunal concorda com a conclusão da Comissão de que, tendo em mente o objetivo legítimo das imunidades das organizações internacionais (ver parágrafo 63 acima), o teste de proporcionalidade não pode ser aplicado de modo a obrigar uma organização internacional a se submeter a um litígio relativo às condições de emprego de acordo com as leis trabalhistas nacionais. Na opinião do Tribunal, ler o artigo 6 § 1 da Convenção e sua garantia de acesso à Justiça como necessariamente impondo a aplicação da legislação nacional a tais matérias impediria o bom funcionamento das organizações internacionais e contrariaria a atual tendência de ampliar e fortalecer a cooperação internacional.” tradução livre do parágrafo 72 do acórdão: “The Court shares the Commission’s conclusion that, bearing in mind the legitimate aim of immunities of international organisations

No caso *Kandie*, a imunidade tampouco foi considerada uma limitação desproporcional ao direito de acesso à justiça, tendo em vista o elevado objetivo de se garantir o funcionamento adequado da diplomacia e de dar cumprimento à obrigação internacional assumida em tratado. A Suprema Corte do Quênia assinalou que o direito de acesso à justiça não integraria o rol de direitos que o artigo 25 da Constituição proíbe que sejam limitados. A transcrição desse artigo contida no acórdão indica que o direito a um julgamento justo consta dessa enumeração de direitos inderrogáveis, sugerindo que a Constituição trataria como garantias distintas o acesso à justiça e o direito a um julgamento justo.

Ao interpretar o artigo 48, que estipula o dever do Estado de garantir o acesso à Justiça, a Suprema Corte afirmou que se trata de um direito amplo, que abrange não apenas o litígio perante o Judiciário, mas também o acesso à autoridade policial com legítima expectativa de que o caso será devidamente investigado. Além disso, garante o acesso a uma compensação rápida e justa paga pelo governo, na hipótese de aquisição compulsória de uma propriedade para uso público.

Nessa senda, o direito a um julgamento justo seria inderrogável, mas o acesso à justiça, que poderia ser alcançado por vias distintas do Poder Judiciário, seria passível de limitação, desde que por meio de lei, e que tal limitação fosse justificável e razoável. Mas, diversamente do caso *Jananyagam*, no caso *Kandie* o tribunal não elucidou como ou em que outro foro a autora poderia obter a reparação pela alegada violação a seus direitos.

A Suprema Corte dos Países Baixos adotou, em 2009, um posicionamento intermediário na aplicação do “teste dos meios alternativos razoáveis”, como às vezes é referido o princípio adotado em *Waite e Kennedy*. Na ação trabalhista movida contra o Instituto Europeu de Patentes (EPO)¹⁷⁸, o reclamante havia se tornado incapaz para sua função de examinador de patentes em decorrência de uma lesão por esforço repetitivo e, não satisfeito com o encerramento de seu contrato e o recebimento de uma pensão por invalidez além de uma quantia paga em parcela única, buscava a condenação de seu antigo empregador por danos morais.

(see paragraph 63 above), the test of proportionality cannot be applied in such a way as to compel an international organisation 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 organisations and run counter to the current trend towards extending and strengthening international cooperation.” CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. Requerimento nº 26083/94. *Waite e Kennedy x Alemanha*, 18 de fevereiro de 1999, Estrasburgo. para. 72.

¹⁷⁸ PAÍSES BAIXOS. Suprema Corte. Recurso em última instância 08/00118. *X x Instituto Europeu de Patentes (European Patent Organisation – EPO)*, 23 de outubro de 2009. ILDC 1464 (NL 2009) e comentários de Catherine Brölmann.

O pleito de danos morais inicialmente dirigido ao EPO foi recusado, e o reclamante foi informado que, uma vez esgotados os meios de reparação disponíveis no sistema do EPO, ele poderia submeter sua reivindicação ao Tribunal Administrativo da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Todavia, ajuizou uma ação contra a EPO perante a justiça dos Países Baixos, que em primeiro e segundo graus acolheu a defesa de imunidade apresentada pela EPO, reconhecendo que o benefício previsto no Protocolo de Privilégios e Imunidades da EPO contemplava meios alternativos para a solução de disputas laborais e que o autor não havia demonstrado que o Tribunal Administrativo da OIT deixava de atender às exigências postas no artigo 6(1) da CEDH para um julgamento justo.

O recurso julgado pela Suprema Corte, igualmente, rejeitou a alegação de que o procedimento estabelecido pela organização não ofereceria uma proteção equivalente à da CEDH. Referindo-se à jurisprudência da CtEDH sintetizada no caso *Fogarty x Reino Unido*, a Suprema Corte destacou que o direito ao processo justo previsto no artigo 6 (1) da CEDH não assegura qualquer conteúdo substantivo que obrigatoriamente deveria estar presente nas leis dos Estados partes. O dispositivo refere-se apenas a eventuais limites que podem ser postos pela legislação doméstica ao direito de acesso a um julgamento justo. Sua aplicação, portanto, será sobre óbices que a legislação doméstica imponha ao direito de acesso à justiça, sem, contudo, garantir nenhum conteúdo específico para as leis que disponham sobre o acesso à justiça.

No caso *Bisson x Nações Unidas*¹⁷⁹, a discussão a respeito do direito de acesso à justiça evidentemente não se baseou na CEDH, mas encaminhou-se por uma tese frequente nos processos sobre imunidade propostos nos Estados Unidos: a de que o não cumprimento da obrigação de estabelecer vias alternativas para a resolução de litígios corresponderia a uma renúncia expressa à imunidade¹⁸⁰. Bisson, recorde-se, era empregada do Programa Mundial de Alimentos da ONU em Bagdá quando foi ferida em uma explosão a bomba nas proximidades do prédio em que trabalhava e buscava o recebimento de indenização pela negligência de sua empregadora em garantir um ambiente de trabalho seguro para seus funcionários. A decisão destacou que a CPIUN exige que a renúncia à imunidade de jurisdição seja expressa, de sorte que ela não poderia ser inferida a partir de uma conduta omissiva da organização.

¹⁷⁹ ESTADOS UNIDOS. Justiça Federal de Primeira Instância no Distrito Sul de Nova York. Decisão no caso n. 06-6352. *Bisson x Nações Unidas e outros*, 11 de fevereiro de 2008. ILDC 889 (US 2008) e comentários de Carlo Boehm.

¹⁸⁰ Em *Weinstock x Banco Asiático de Desenvolvimento* (EUA, 2005) restou decidido que a insatisfação do autor com o resultado obtido perante o mecanismo alternativo disponibilizado para a impugnação de atos do banco não justificaria a criação de uma nova exceção à imunidade; em *Brzak e Ishak x Nações Unidas* (EUA, 2010), o tribunal entendeu que a inexistência de uma via alternativa para resolução de disputas não implicaria renúncia à imunidade, pois essa interpretação faria letra morta da palavra “expressa”, que qualifica a renúncia.

Adicionalmente, ao prescrever a obrigação de as Nações Unidas estabelecerem processos adequados para a solução de controvérsias em matéria de contrato ou outras de direito privado, o artigo 29(a) da CPIUN não previu como sanção para seu eventual descumprimento uma nova hipótese de exceção à imunidade.

Outros julgamentos enfrentaram a alegação de violação do direito de acesso à justiça, embora não a tomando como ponto central ou decisivo para a conclusão alcançada. Nesses casos, a existência¹⁸¹ ou a inexistência¹⁸² de uma via alternativa para que o indivíduo afetado pela imunidade da organização pudesse buscar a proteção de seus direitos serviu de argumento adicional em suporte à conclusão já alcançada pelo órgão julgador.

2.4 Imunidade dos representantes e agentes

Determinadas classes de pessoas naturais poderão ser beneficiárias da imunidade de jurisdição em razão das relações que mantenham com a organização internacional. Em sua sistematização dos sujeitos beneficiários da imunidade, Fernanda Caetano distingue os titulares da imunidade (Estados e organizações internacionais) dos seus beneficiários, pessoas físicas ou morais que necessitariam arguir sua condição pelas vias de direito apropriadas.

Esse segundo grupo poderia ser didaticamente subdividido em beneficiários incontestáveis, para os quais existiria alguma certeza a respeito do direito ao benefício¹⁸³ e, no que interessa à presente investigação, os representantes dos Estados membros que compõem as missões permanentes ou especiais perante a organização internacional. Para eles, em teoria a imunidade deveria ser absoluta, a fim de não existir interferência do Estado do foro no funcionamento da organização ou na sua relação com seus membros, que em princípio deveria ser apenas bilateral.¹⁸⁴ A imunidade dos funcionários das organizações internacionais, como a dela própria, deverá ser prevista em tratado, no qual se espera que sejam razoavelmente detalhados o âmbito de aplicação, as circunstâncias de fruição do benefício e as hipóteses de renúncia ou exceções.

¹⁸¹ Nesse sentido, vide *Spaans x Tribunal de Apelações Irã* (Países Baixos, 1985), *Trempe x Associação de Funcionários da ICAO* (Canadá, 2003), *A x EUMETSAT* (Alemanha, 2010) e *Weinstock x Banco Asiático de Desenvolvimento* (EUA, 2005).

¹⁸² A inexistência de um remédio alternativo apoiou a decisão de indeferir o pleito de imunidade em *SN Ryabov x Banco Eurasiano de Desenvolvimento* (Rússia, 2010).

¹⁸³ Beneficiários incontestáveis seriam os dirigentes dos Estados ou de organizações internacionais e seus representantes perante uma autoridade estrangeira, a exemplo dos agentes diplomáticos.

¹⁸⁴ CAETANO, Fernanda de Araújo Kallás e. *As Imunidades dos Sujeitos de Direito Internacional. Análise dos novos limites propostos pelo processo de relativização*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 21-27.

As ações trabalhistas movidas contra as organizações internacionais e discutidas no tópico anterior foram propostas por trabalhadores incumbidos das mais diversas tarefas, desde um jardineiro até uma diretora financeira da organização. Todavia, como assinalado, nenhum daqueles julgamentos levou em consideração o nível hierárquico do funcionário litigante a fim de determinar se a imunidade funcional abrangeria o litígio em concreto.

Por outro lado, o nível hierárquico dos agentes que foram demandados juntamente à organização foi objeto de consideração em todas as decisões tomadas pelas cortes domésticas na deliberação a respeito da existência ou não de imunidade que os favorecesse individualmente, exceto no caso *Milošević (Slobodan) x Kay (Stephen)*, em que discutida a possibilidade de exercício da jurisdição administrativa doméstica sobre a atuação de um advogado estrangeiro perante o Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia (TPII).

Em comum, os casos envolviam as Nações Unidas ou entidades que com ela mantinham alguma relação, como a ICAO, a Organização Mundial de Saúde (OMS), o Tribunal Especial para Serra Leoa (TESL) e o TPII, de modo que a semelhança nas previsões sobre a imunidade dos agentes da organização conduziu a desfechos pouco surpreendentes, todos eles alinhados com o texto das convenções.

2.4.1 Imunidade por atos relativos ao exercício das funções do agente

A Convenção sobre os Privilégios e Imunidades das Nações Unidas (CPINU) e a Convenção sobre os Privilégios e Imunidades das Agências Especiais (CPIAE) disciplinam os benefícios devidos a essas organizações do sistema ONU e aos indivíduos a elas ligados, seja na condição de dirigentes, funcionários ou representantes dos Estados membros. A imunidade de jurisdição para as palavras faladas ou escritas e para os atos praticados oficialmente¹⁸⁵, conhecida como imunidade quanto à natureza da matéria, ou imunidade funcional, assiste quaisquer funcionários e sobrevive à cessação das funções de seu titular, precisamente por se referir a condutas imputáveis à organização, figurando o agente como simples intermediário¹⁸⁶.

Para o Secretário-Geral e os Subsecretários-Gerais das Nações Unidas, seus cônjuges e filhos menores, adicionalmente são previstas as imunidades concedidas, de acordo com o direito internacional, aos enviados diplomáticos. Semelhante previsão beneficia os Diretores

¹⁸⁵ CPINU, 1946, Artigo V, Seção 18(a); CPIAE, 1947, 19ª Seção.

¹⁸⁶ CAETANO, Fernanda de Araújo Kallás e. As Imunidades dos Sujeitos de Direito Internacional. Análise dos novos limites propostos pelo processo de relativização. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 43.

Executivos das agências especializadas, ou qualquer funcionário que por eles responda durante sua ausência das funções, seus cônjuges e filhos menores¹⁸⁷.

A remissão feita à imunidade pessoal dos enviados diplomáticos torna aplicável, com as adaptações que se fizerem necessárias, as normas da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas (CVRD), particularmente as contempladas nos artigos 31 a 41. Relativamente ao alcance da imunidade pessoal dos detentores de altos cargos nas organizações internacionais, Fernanda Caetano esclarece que ela se aplica a qualquer tipo de ação, inclusive às propostas anteriormente ao exercício do posto, pois cuida-se de benefício que visa garantir que o agente exerça suas funções livre e eficazmente. Por outro lado, em se tratando de processo relativo a atos alheios à função exercida, uma vez que seu titular tenha deixado o cargo, a ação poderia ser retomada, pois não haveria prejuízo ao cumprimento da missão institucional que motivara a concessão da imunidade¹⁸⁸.

O temor é que a missão confiada à organização internacional pudesse vir a ser frustrada caso seus altos funcionários estivessem ocupados em defender-se em litígios ou tivessem sua liberdade ou outro direito limitado por força de uma decisão proferida pela justiça de um Estado membro ou Estado sede. Como forma de compensar ou mesmo limitar essa prerrogativa, tanto a CPINU (Seção 20) como a CPIAE (22ª Seção) consignam que os privilégios e as imunidades nelas previstas quanto aos funcionários são concedidas unicamente no interesse da organização, e não em benefício próprio, evidenciando a natureza funcional da prerrogativa, ainda quando seu âmbito de aplicação seja absoluto.

Ilustram a aplicação da imunidade quanto aos atos relativos à função os casos *Trempe x Associação de Funcionários da ICAO*, *Sesay x Presidente do Tribunal Especial para Serra Leoa*, *Georges e outros x Nações Unidas*, *Filie x Representante da OMS* e *Brzak and Ishak x Nações Unidas*, sendo que este último cuida da imunidade material residual que resguarda funcionários após terem deixado o cargo.

No caso *Brzak e Ishak x Nações Unidas*,¹⁸⁹ os autores processaram as Nações Unidas, e os então ocupantes do cargo de Secretário-Geral, Alto-Comissário para Refugiados e o Comissário Adjunto, acusando o Alto-Comissário de assédio sexual contra Brzak e os demais funcionários de retaliação profissional contra ambos os autores, em consequência da queixa por ela apresentada ao Escritório de Serviços de Supervisão Interna da ONU, com o apoio do colega

¹⁸⁷ CPINU, 1946, Artigo V, Seção 19; CPIAE, 1947, 21ª Seção.

¹⁸⁸ CAETANO, Fernanda de Araújo Kallás e. *As Imunidades dos Sujeitos de Direito Internacional. Análise dos novos limites propostos pelo processo de relativização*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 43.

¹⁸⁹ ESTADOS UNIDOS. Tribunal de Recursos do 2º Circuito. Recurso 08-2799-CV. *Brzak e Ishak x Nações Unidas e outros*, 2 de março de 2010. ILDC 2152 (US 2010) e comentários de Paulina Vera.

Ishak. Uma vez que ao tempo dos fatos os três indivíduos demandados ocupavam o posto de Subsecretário-Geral ou superior, o tribunal entendeu que a eles se aplicaria, por força do Artigo V, Seção 19 da CPIUN,¹⁹⁰ a imunidade residual prevista no artigo 39 (2) da CVRD¹⁹¹ para os atos oficiais praticados por agentes diplomáticos que tenham posteriormente terminado suas funções.

Ao decidir sobre o caráter oficial ou privado dos atos objeto de discussão, o tribunal destacou que nessa análise se deve atentar para o ato objetivamente considerado, e não para o caráter ilícito a ele atribuído pelos autores, abstraindo-se de julgar se o ato de fato ocorreu ou se era ilícito. Dos sete pedidos formulados, o tribunal considerou que seis diziam respeito a decisões tomadas pelos réus no exercício de funções gerenciais, ou a condutas praticadas durante a investigação interna da reclamação apresentada por Brzak contra o Alto Comissário Lubbers. Consequentemente, seriam atos imunes à jurisdição doméstica.

Essa linha de raciocínio poderia ter levado à possibilidade de julgamento de Lubbers, acusado de haver tocado Brzak de maneira inapropriada durante uma reunião, pois o contato físico intencional, não consentido e ofensivo a outra pessoa não estaria de modo algum relacionado ao exercício de suas funções. Todavia, uma vez que os outros pedidos relativos à competência federal não poderiam ser apreciados em razão do reconhecimento da imunidade, a legislação processual não permitiu que o Tribunal Distrital exercesse a jurisdição federal suplementar sobre o ato, que era previsto na legislação estadual (*state law tort of battery*). Assim, o julgamento consignou que Brzak poderia submeter essa derradeira questão à justiça estadual, a quem competiria decidir se haveria imunidade sobre essa conduta e, por fim, sobre o mérito, caso afirmada a jurisdição.

¹⁹⁰ “Seção 19. Além dos privilégios e imunidades previstos na seção 18, o Secretário-Geral e todos os Subsecretários-Gerais gozarão assim com seus cônjuges e filhos menores dos privilégios, imunidades, isenções e facilidades concedidos de acordo com o direito internacional, aos enviados diplomáticos.” BRASIL. Decreto nº 27.784, de 16 de fevereiro de 1950. Promulga a Convenção sobre os Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, adotada em Londres, a 13 de fevereiro de 1946. Diário Oficial da União, Seção 1, Brasília-DF, 14 mar. 1950.

¹⁹¹ “2. Quando terminarem as funções de uma pessoa que goze de privilégios e imunidades esses privilégios e imunidades cessarão normalmente no momento em que essa pessoa deixar o país ou quando transcorrido um prazo razoável que lhe tenha sido concedido para tal fim mas perdurarão até esse momento mesmo em caso de conflito armado. Todavia a imunidade subsiste no que diz respeito aos atos praticados por tal pessoal no exercício de suas funções como Membro da Missão.” BRASIL. Decreto nº 56.435, de 8 de junho de 1965. Promulga a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas. Diário Oficial da União, Seção 1, Brasília, DF, p. 5539, col. 2, 11 jun. 1965.

Situação ainda mais dramática foi objeto do caso *Georges e outros x Nações Unidas*¹⁹², em que os autores, vítimas ou parentes de vítimas da epidemia de cólera atribuída às forças de paz da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), buscavam em juízo a compensação que havia sido negada administrativamente pela ONU¹⁹³. A ação foi proposta contra a organização, a MINUSTAH, o Secretário-Geral, Ban Ki-moon, e o Subsecretário-Geral para o MINUSTAH, Edmond Mulet.

Nesse caso, ao tempo da decisão o Secretário-Geral conservava-se no cargo e o Subsecretário-Geral para o MINUSTAH havia se tornado o Subsecretário-Geral para as Operações de Paz. O juiz federal, vinculado ao precedente estabelecido em *Brzak e Ishak*, reconheceu que a CPINU teria aplicabilidade no âmbito doméstico e conforme o previsto em seu Artigo V, Seção 19, entendeu que a norma internacional aplicável, seria o artigo 31(1) da CVRD, pois ambos os funcionários ocupavam um posto que lhes conferia imunidade de jurisdição civil e administrativa semelhante à dos agentes diplomáticos em missão¹⁹⁴. A alegação dos autores de que a inexistência de uma via alternativa apropriada para a resolução de controvérsias impediria o reconhecimento da imunidade no caso concreto já havia sido rejeitada no capítulo da sentença referente à imunidade da organização, e a decisão sobre a imunidade dos funcionários limitou-se a aplicar os dispositivos convencionais pertinentes.

No caso *Fillie x OMS e Monrovia*¹⁹⁵ a justiça de Serra Leoa reconheceu a imunidade de jurisdição civil de um motorista da OMS que atropelou e causou ferimentos a Fillie enquanto dirigia um veículo pertencente à organização. Interpretando o artigo 10(1) da Lei de Imunidades e Privilégios Diplomáticos, o magistrado entendeu que embora Monrovia fosse nacional de Serra Leoa, a ele se aplicaria a imunidade quanto a palavras e atos praticados no exercício oficial de suas atribuições. Em reforço a esse entendimento mencionou o *Diplomatic and Privileges Order PN n. 178*, que dispunha que todos os funcionários da OMS gozariam de

¹⁹² ESTADOS UNIDOS. Justiça Federal de Primeira Instância no Distrito Sul de Nova York. Decisão no caso n. 13-CV-7146 JPO. *Georges e outros x Nações Unidas e outros*, 09 de janeiro de 2015. ILDC 2336 (US 2015) e comentários de Samuel L Wenzel, Jr.

¹⁹³ Os fatos relativos a esse evento e a rejeição do argumento no sentido de que o reconhecimento da imunidade estaria condicionado à disponibilização de vias alternativas para a resolução de disputas com terceiros serão discutidos em maior detalhe abaixo, no item 2.6, dedicado aos casos envolvendo responsabilidade ilícito extracontratuais.

¹⁹⁴ Nesse mesmo sentido foi o entendimento do tribunal Superior do Quebec no já referido caso *Trempe x Associação de Funcionários da ICAO*, que confirmou a imunidade do Diretor de Pessoal Adjunto da ICAO e do então Presidente da Associação de Funcionários da ICAO, relativa a decisões adotadas no exercício de suas funções, cuja imunidade era reconhecida no acordo de sede.

¹⁹⁵ SERRA LEOA. Decisão de Primeira Instância no caso n. CC1215/2005. *Fillie x Organização Mundial da Saúde e Monrovia*, 14 de março de 2007. ILDC 1540 (SL 2007) e comentários de Solomon T Ebobrah.

imunidade quanto a palavras e atos oficiais, referência essa que no entender da corte incluiria os motoristas serra-leonenses.

Solomon Ebobrah pondera que a interpretação dessa legislação, que basicamente reproduz os termos da CVRD, seria mais favorável aos serra-leoneses do que o entendimento comumente aplicado ao artigo 37(3) da CVRD¹⁹⁶, que prevê a imunidade funcional para o pessoal de serviço da missão, desde que não sejam nacionais ou residentes do Estado acreditado. Há que se destacar, porém, que o artigo 38 (2) da CVRD¹⁹⁷ admite que o Estado acreditado reconheça privilégios e imunidades a seus nacionais ou residentes permanentes que sejam membros do pessoal da missão, o que parece ter sido a intenção do *Diplomatic and Privileges Order PN n. 178* quanto aos funcionários da OMS.

2.4.2 Imunidade pessoal do agente sobre atos alheios ao exercício de suas funções

Diferentemente dos casos anteriores, em que funcionários da organização eram processados por atos praticados no exercício de suas funções, o caso *Schurmans x Delvoi*,¹⁹⁸ ilustra a aplicação da imunidade pessoal do agente e o âmbito territorial de incidência da prerrogativa. Guy Delvoi, Presidente do Tribunal de Apelações de Bruxelas, estava sendo processado juntamente de outros dois juízes perante a Corte de Cassação da Bélgica por violação de sigilo profissional, assédio e falsificação de documentos cometidos contra a juíza Schurmans. Porém, ao assumir o cargo de juiz do Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia¹⁹⁹ (TPII), Delvoi teve sua imunidade reconhecida pela Corte de Cassação, que interrompeu a ação penal enquanto ele se mantivesse no cargo de juiz do TPII.

¹⁹⁶ CVRD, art. 37 (3) “Os membros do pessoal de serviço da Missão, que não sejam nacionais do Estado acreditado nem nêles tenham residência permanente, gozarão de imunidades quanto aos atos praticados no exercício de suas funções, de isenção de impostos e taxas sobre os salários que perceberem pelos seus serviços e da isenção prevista no artigo 33.” BRASIL. Decreto nº 56.435, de 8 de junho de 1965. Promulga a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas. Diário Oficial da União, Seção 1, Brasília, DF, p. 5539, col. 2, 11 jun. 1965.

¹⁹⁷ CVRD, art. 38 (2) “Os demais membros do pessoal da Missão e os criados particulares, que sejam nacionais do Estado acreditado ou nêles tenham a sua residência permanente, gozarão apenas dos privilégios e imunidades que lhes forem reconhecidos pelo referido Estado. Todavia, o Estado acreditado deverá exercer a sua jurisdição sobre tais pessoas de maneira a não interferir demasiadamente como o desempenho das funções da Missão.” BRASIL. Decreto nº 56.435, de 8 de junho de 1965. Promulga a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas. Diário Oficial da União, Seção 1, Brasília, DF, p. 5539, col. 2, 11 jun. 1965.

¹⁹⁸ BÉLGICA. Corte de Cassação. Caso n. 142. *Promotor Geral da Corte de Cassação e Schurmans x Delvoi e outros*, 19 de janeiro de 2010. ILDC 1502 (BE 2010) e comentários de Cedric Ryngaert.

¹⁹⁹ O Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia foi criado pela Resolução 827 de 25 de Maio de 1993 Conselho de Segurança das Nações Unidas no exercício da competência prevista no Capítulo VII da Carta da ONU. Disponível em: https://www.icty.org/x/file/Legal%20Library/Statute/statute_827_1993_en.pdf. Acesso em: 21 jul. 2021.

A decisão destacou que o Estatuto do TPII previa para seus juízes, promotor e secretário os mesmos privilégios e imunidades concedidos pelo direito internacional aos agentes diplomáticos, sendo a referência normativa pertinente o art. 31 da Convenção de Viena sobre as Relações Diplomáticas, que dispõe sobre a imunidade de jurisdição penal perante o Estado acreditado. Estando o TPII sediado em Haia, nos Países Baixos, uma interpretação meramente literal da norma de remissão resultaria na existência de imunidade apenas diante da jurisdição dos Países Baixos, e não da Corte de Cassação Belga.

Atenta, porém, à finalidade da imunidade, que era concedida no interesse da independência do TPII, a Corte de Cassação entendeu que os conceitos de Estado acreditante e Estado acreditado somente se aplicariam às relações bilaterais. No caso de juízes de tribunais internacionais, a exemplo do que se passa com os oficiais e peritos da ONU, a imunidade de jurisdição penal deveria ser observada por todos os seus membros da organização, inclusive o Estado de residência ou de nacionalidade do agente em questão, e incidiria inclusive sobre atos anteriores a sua atuação no TPII. Ao comentar a decisão, Cedric Ryngaert observa com razão que essa imunidade, absoluta no seu âmbito de incidência, pois aplicável a qualquer ação, é ao mesmo tempo funcional, não no sentido de se limitar aos atos praticados no exercício oficial de suas funções, mas por ter por objetivo preservar o exercício das funções do tribunal.

Em acentuado contraste, porém num caso que tratava da inviolabilidade pessoal contra prisão, a Suprema Corte da Argentina, interpretando as prerrogativas e as imunidades do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, entendeu que restrições impostas em processo criminal não estariam entre as restrições legais e administrativas à movimentação do parlamentar, vedadas pelo artigo 12.3.²⁰⁰ No caso, Milagro Sala, posteriormente à sua eleição para o Parlamento do Mercosul, foi presa por fatos não relacionados a sua atividade parlamentar. Convocada para comparecer a uma reunião do parlamento regional, sustentou sua inviolabilidade para questionar a detenção. A Suprema Corte, todavia, entendeu que no sistema constitucional argentino a imunidade criminal e a inviolabilidade contra prisão seriam medidas excepcionais que não poderiam ser ampliadas, sequer pelo legislador, a casos não previstos na Constituição²⁰¹.

²⁰⁰ “3. Os deslocamentos dos membros do Parlamento, para comparecer ao local de reunião e depois de regressar, não serão limitados por restrições legais nem administrativas.” Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul. Disponível em: https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7555/1/protocolo_pt.pdf. Acesso em: 22 jun. 2021.

²⁰¹ ARGENTINA. Suprema Corte. Recurso extraordinário 119/2017. *Sala x Procuradora-Geral da Nação*, 05 de dezembro de 2017. ILDC 2831 (AR 2017) e comentários de Alberto M. P. Adorno.

Os dois julgamentos do caso Diallo versaram sobre a imunidade pessoal dos membros da família dos altos funcionários das Nações Unidas²⁰². Abdel Khader Diallo, nacional de Burkina Faso e filho do Subsecretário-Geral do Secretariado Permanente da Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação, foi preso e condenado pelo crime de agressão e uso de arma cometido durante uma festa em outubro de 2006. Em sua defesa, sustentou que faria jus à imunidade diplomática à jurisdição penal, derivada do cargo ocupado por seu pai como Secretário Executivo do Secretariado Permanente entre 1999 e 2007. Apesar de o Secretariado sediar-se em Bonn, Alemanha, sustentava que a imunidade diplomática de seu pai deveria ser observada por todos os Estados membros da Convenção, neles incluído os Estados Unidos. Porém, ambas decisões da justiça do estado de Maryland entenderam que Diallo não havia comprovado a imunidade de seu pai ao tempo da prisão ou do julgamento, por considerarem inconclusiva a certificação apresentada pelo Departamento de Estado a respeito do seu *status* diplomático.

Mesmo admitindo que as funções do agente diplomático das Nações Unidas pudessem se estender além das fronteiras geográficas dos Estados e continuar durante sua ausência em determinado território, de modo a não se aplicar a regra de cessação das imunidades pessoais quando terminadas as funções do agente [artigo 39(2) da CVRD], o Tribunal de Recursos de Maryland e a instância inferior consideraram crucial que o pai do réu estivesse presente nos Estados Unidos na data do crime ou da prisão, o que não foi comprovado. Nenhum dos julgamentos destacou que a Seção 19 da CPINU prevê que a imunidade pessoal do Secretário-geral e subsecretários-gerais se estenderia apenas aos filhos menores, inexistindo referência nos julgados a respeito da provável maioridade do réu.

Ainda quanto à imunidade pessoal derivada dos familiares dos agentes diplomáticos, no caso *K x K*²⁰³, o Supremo Tribunal de Justiça da Áustria entendeu que um alto funcionário da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO) poderia propor uma ação de divórcio sem a necessidade de uma declaração formal da organização renunciando à imunidade e que a imunidade de jurisdição invocada por sua esposa, demandada na ação, não se sustentaria, pois o documento de identidade que confirmaria esse *status* estava vencido e, ao tempo da decisão o autor não mais exercia essas elevadas funções. Diante da inexistência de

²⁰² ESTADOS UNIDOS. Tribunal Recursos Especiais. Decisão 186 Md.App. 22. 972 A2d 917. *Diallo x Estado de Maryland*, 04 de junho de 2009. ILDC 1432 (US 2009) e comentários de Camille Gray e ESTADOS UNIDOS. Tribunal de Recursos de Maryland. Julgamento do caso n. 91. *Diallo x Estado de Maryland*, 10 de maio de 2010. ILDC 2343 (US 2010) e comentários de Charlotte Baskin-Gerwitz.

²⁰³ ÁUSTRIA. Supremo Tribunal de Justiça. Recurso 2 Ob 166/98w. *Dr. K x K*, 17 de maio de 2000. ILDC 356 (AT 2000) e comentários de August Reinisch e Jakob Wurm.

uma jurisprudência doméstica consistente a respeito da continuidade da imunidade derivada dos familiares do agente diplomático, o tribunal anuiu à interpretação fornecida pelo Ministério das Relações Exteriores no sentido de que cessaria a imunidade de jurisdição, se o casal vivesse separado por um longo período, dissolvendo o lar em comum, sendo possível, em caso de dúvida sobre tais fatos, que os cônjuges conservassem a imunidade enquanto não vencidos seus documentos de identidade diplomáticos.

2.4.3 Outras questões envolvendo a imunidade dos agentes das organizações internacionais

No caso *Sesay x Presidente do Tribunal Especial para Serra Leoa*²⁰⁴, a Suprema Corte de Serra Leoa reconheceu a imunidade de jurisdição prevista no Acordo Especial para o Tribunal Especial de Serra Leoa em favor do seu presidente, secretário e promotor, cujos atos oficiais estavam sendo questionados por réus daquele tribunal especial na ação proposta perante a jurisdição doméstica. O aspecto mais interessante deste julgamento, porém, não se relacionava à aplicação direta da norma de imunidade, mas ao reconhecimento da constitucionalidade da Lei de Ratificação do Acordo Especial para o Tribunal Especial de Serra Leoa, que era questionada pelos autores da ação, cuja prisão e indiciamento haviam sido determinados pelo TESL. A decisão destacou que a imunidade absoluta reconhecida em favor dos Chefes de Estado em exercício aplicava-se apenas aos tribunais domésticos de seu Estado e de outros Estados soberanos, inexistindo imunidade de jurisdição para essas autoridades diante de tribunais internacionais, especialmente quanto a crimes internacionais. Ademais, o julgamento pontuou que o TESL não integrava o judiciário de Serra Leoa, como aliás expressamente previsto na Lei de Ratificação, de modo que a Suprema Corte não poderia exercer a supervisão sobre suas decisões.

Conclusão semelhante foi externada pelo Tribunal de Recursos Disciplinares dos Países Baixos no caso *Milošević (Slobodan) v Kay (Stephen)*²⁰⁵. Slobodan Milošević, ex-Presidente da Sérvia e da República Federal da Iugoslávia, havia optado por realizar sua própria defesa perante o Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia. Contudo, como seu estado de saúde causara atrasos na condução do processo e o impedira de realizar uma autodefesa eficaz, o TPII

²⁰⁴ SERRA LEOA. Suprema Corte. Ação original SC n. 1/2003. *Sesay e outros x Presidente do Tribunal Especial para Serra Leoa e outros*, 14 de outubro de 2005. ILDC 199 (SL 2005) e comentários de Sonkita Conteh.

²⁰⁵ PAÍSES BAIXOS. Tribunal de Recursos Disciplinares. Decisão n. 4883. *Milošević (Slobodan) v Kay (Stephen)*, 8 de maio de 2006. ILDC 471 (NL 2006) e comentários de Jarinde Temminck Tuinstra.

designou-lhe um defensor, Stephen Kay, advogado inglês. Insatisfeito com a medida, Milošević questionou a atuação de Kay diante das autoridades disciplinares neerlandesas, acusando-o de violar os deveres fundamentais dos advogados e impedir o exercício da autodefesa, tornando-a um direito ilusório.

O Comitê Disciplinar, em primeira instância, reconheceu-se sem jurisdição sobre a conduta de um advogado designado pelo TPII e acolheu a alegação de imunidade em favor de Kay, apresentada pelo Secretário do TPII ao Ministério das Relações Exteriores e encaminhada ao comitê. Milošević recorreu contestando a imunidade confirmada em favor de seu defensor. O Tribunal de Recursos Disciplinares entendeu que, conforme dispunha o Acordo de Sede do TPII, a jurisdição, organização, procedimentos e regras relativas aos advogados atuantes diante daquele tribunal eram regidos pelo direito internacional. Consequentemente, o requerido não atuava perante jurisdição nacional dos Países Baixos e não estaria sujeito à Lei dos Advogados do país, nem a suas autoridades disciplinares.

Os parâmetros de busca aplicados à base ILDC não resultaram em nenhum caso sobre a imunidade de jurisdição de representantes dos Estados membros junto à organização internacional. Contudo, um caso relativo à inviolabilidade de representantes dos Estados membros que escapou desse filtro e merece ser referido, por ilustrar o entendimento da Suprema Corte austríaca sobre a interpretação dos privilégios e imunidades dos representantes dos Estados em missão especial junto a uma organização internacional e preencher, ainda que imperfeitamente, essa lamentável lacuna. Em *Áustria x Faissal S*²⁰⁶, S., um nacional sírio, havia sido instruído pelo governo de seu país a visitar a Feira Internacional do Tabaco em Viena, onde deveria estabelecer contato oficial com a UNIDO, a fim de promover a indústria tabagista síria. Durante sua visita, S. foi preso pela polícia austríaca, a pedido da justiça alemã, que contra ele conduzia investigação por assassinato. A prisão foi revogada pelo Tribunal de Recursos, que reconheceu em favor de S. os privilégios e as imunidades do artigo 23 do Acordo de Sede da UNIDO, o qual previa que os representantes dos Estados membros que com ela tivessem negócios, no exercício dessas funções e durante as viagens com destino e de volta da Áustria, gozariam dos privilégios e imunidades previstos no Artigo IV, Seção 11, da CPINU.

Contudo, o Supremo Tribunal de Justiça entendeu que o Tribunal de Recursos havia aplicado o acordo de sede incorretamente, pois a qualidade de representante dos Estados membros em visita oficial não poderia ser atribuída unilateralmente pelo Estado de envio, sendo

²⁰⁶ ÁUSTRIA. Supremo Tribunal de Justiça. Decisão 12 OS 3/98. *Áustria x Faissal S*, 12 de fevereiro de 1998. ILDC 2169 (AT 1998) e comentários de Cristoph Greil.

imprescindível que a UNIDO concordasse que o indivíduo em questão teria negócios oficiais a tratar com a organização. Salientando que a definição de “missão especial” contida na Convenção sobre Missões Especiais (1969)²⁰⁷ pressupõe o consentimento do Estado de destino, o fato de o representante da Missão Síria nas Nações Unidas em Genebra haver informado à UNIDO que S. viajaria em missão oficial seria insuficiente para esse fim.

Conforme destaca Christoph Greil, comentarista da decisão, o Supremo Tribunal de Justiça estava correto ao afirmar que a Justiça doméstica é competente para aplicar o direito doméstico ou internacional e decidir a respeito da existência de imunidade invocada numa dada ação. Além disso, agiu com renovado acerto ao reconhecer que, a apesar disso, o juiz nacional não era totalmente livre para decidir se as condições previstas no tratado para a fruição da imunidade estariam satisfeitas, pois isso representaria inaceitável interferência nos assuntos da organização internacional.

Em que pese o litígio ter tratado da inviolabilidade do representante do Estado membro, tendo em vista que a previsão de imunidade de jurisdição está localizada nos mesmos artigos do Acordo e Sede da UNIDO e da CPINU, é razoável supor que se a controvérsia envolvesse a imunidade jurisdicional, esse mesmo entendimento seria aplicado, assegurando que o ponto de vista da organização a respeito da alegada missão especial fosse observado.

2.5 Disputas contratuais

Outra categoria de análise é formada pelos litígios sobre contratos firmados pelas organizações internacionais. Essa amostragem revelou não somente uma maior diversidade no perfil das organizações demandadas como na interpretação realizada por diferentes jurisdições, quando comparada com as decisões sobre a imunidade dos agentes das organizações internacionais. Os casos foram decididos ente 1999 e 2017 e de um modo geral a imunidade é confirmada quando reconhecido o vínculo entre o objeto do contrato e o cumprimento da missão incumbida à organização.

De um modo semelhante ao já observado quanto aos litígios trabalhistas, a visão dos tribunais domésticos a respeito do que seria necessário para o funcionamento eficiente e independente da organização é variável e conduziu a resultados diversos. Em outra vertente, e independentemente de ter sido confirmada a subordinação do objeto contratado com as funções oficiais da entidade, o ponto decisivo do julgamento esteve na existência de um remédio

²⁰⁷ CONVENÇÃO sobre Missões Especiais (8 de dezembro de 1969) 1400 UNTS 231, entrada em vigor em 21 de junho de 1985. Disponível em https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_3_1969.pdf

alternativo posto à disposição do litigante para a resolução do conflito originado da relação contratual. Por fim, a *ratio decidendi* em outros casos residiu na aplicação direta de uma exceção contemplada expressamente no tratado ou na legislação nacional adotada sobre a imunidade.

2.5.1 *Apreciação da imunidade à luz da correspondência entre o objeto da contratação e o cumprimento dos objetivos centrais da organização.*

Dos 13 litígios contratuais identificados, em 6 a relação entre o objeto da contratação e o cumprimento de suas atividades oficiais imunidade da organização foi a questão central para a decisão a respeito da possibilidade ou não de aplicação da imunidade ao caso submetido a julgamento. As estratégias para esse diagnóstico, como esperado, variaram, bem como o rigor na interpretação dos termos em que prevista a imunidade.

A distinção entre atos de império e de gestão foi a estratégia empregada pelo Conselho de Estado da Grécia (Tribunal Administrativo Supremo) para enquadrar a controvérsia nas atividades essenciais para o cumprimento dos objetivos da organização e, conseqüentemente, protegida pela imunidade. Em *Sistemas Laboratoriais Analíticos SA (ALS) x Instituto Agrônomo Mediterrâneo de Chania (IAMC)*²⁰⁸ a Grécia reafirmou que uma organização internacional somente faria jus à imunidade de jurisdição quanto aos atos praticados no exercício de autoridade pública (*imperium*), inexistindo a prerrogativa quanto a atos executados em caráter privado²⁰⁹. Esse traço distintivo da jurisprudência grega, que abertamente aplica às organizações internacionais a imunidade relativa dos Estados, não deixa de representar uma aferição da pertinência do ato questionado com o cumprimento das funções centrais confiadas à organização e equiparadas a atos de império.

Nesse caso, a controvérsia girava em torno da decisão de cancelamento de uma concorrência lançada pelo IAMC²¹⁰ para aquisição de equipamentos científicos, após haver deliberado que a proposta da autora era tecnicamente mais sólida e vantajosa do ponto de vista

²⁰⁸ GRÉCIA. Conselho de Estado. Caso n. 112/2007, *Sistemas Laboratoriais Analíticos SA (ALS Analytical Laboratory Systems SA) x Instituto Agrônomo Mediterrâneo de Chania (IAMC)*, 10 de janeiro de 2007. ILDC 1597 (GR 2007) e comentários de Sotirios-Ioannis Lekkas.

²⁰⁹ No caso *Anônimo x Centro Internacional de Estudos Agrônomicos Avançados do Mediterrâneo*, decidido em 1991 pelo Tribunal de Recursos de Creta, a doutrina da imunidade relativa dos Estados já havia sido empregada na interpretação do tratado constitutivo do CIEAAM, tendo naquela ocasião, resultado no afastamento judicial da imunidade que em princípio seria não qualificada e somente admitiria renúncia expressa.

²¹⁰ Conforme referido no julgamento, a organização internacional em questão era o CIEAAM, sendo o IAMC um de seus órgãos.

econômico. O Conselho de Estado entendeu que o Centro Internacional de Estudos Agronômicos Avançados do Mediterrâneo (CIEAAM) exercia autoridade pública na área de pós-graduação e cooperação entre trabalhadores da agricultura e, como a concorrência destinava-se a adquirir equipamentos para serem usados no cumprimento desse propósito educativo, a decisão de cancelamento estaria coberta pela imunidade “contra toda forma de processo legal” reconhecida em tratado.

A estratégia empregada pelo Conselho de Estado combinou a imunidade relativa dos Estados com elementos a necessidade funcional da organização a fim de enquadrar a contratação de equipamentos de pesquisa científica na autoridade pública exercida pelo CIEAAM e foi observada também em Israel. No caso *UNTSO x Siragnian*, a decisão referiu-se à natureza funcional e limitada da imunidade das Nações Unidas a fim de circunscrever a imunidade aos atos relevantes para o cumprimento dos objetivos da Carta, ao mesmo tempo em que excluía do alcance da imunidade os atos praticados em capacidade privada da imunidade.

O Supremo Tribunal de Justiça da Áustria igualmente enfatizou a correlação entre o objeto da contratação e o cumprimento dos propósitos confiados à organização internacional, e assim confirmou a imunidade de jurisdição em um caso de cobrança de valores referentes à construção da sede da ré²¹¹. Diferentemente do Conselho de Estado da Grécia, a Suprema Corte austríaca rejeitou o emprego da teoria da imunidade relativa dos Estados às organizações internacionais e enfatizou que, em princípio, elas gozariam de imunidade absoluta, pois a personalidade funcional impõe que todos seus atos sejam relacionados à sua missão institucional.

O entendimento de que a imunidade prevista nos tratados de sede será em regra absoluta dentro dos limites funcionais da organização foi confirmado em 2017 pela corte no julgamento do caso *E x Centro Rei Abdullah bin Abdulaziz para o Diálogo Inter-religioso e Intercultural*, no qual a controvérsia dizia respeito à execução de uma garantia oferecida pela empresa contratada para a execução de serviços de iluminação, instalação elétrica e de multimídia.²¹² Dessa feita, como fundamentação adicional a Suprema Corte austríaca destacou que a concessão de imunidade de jurisdição visava a um objetivo legítimo e que o acordo de sede assegurava o recurso à arbitragem para a solução de desacordos com sujeitos de direito privado, existindo, desse modo, uma via alternativa para o contratado buscar a defesa de seus interesses.

²¹¹ ÁUSTRIA. Supremo Tribunal de Justiça. Recurso 10 Ob 53/04y. *Companhia Baumeister Ing Richard L x O.*, 14 de dezembro de 2004. ILDC 362 (AT 2004) e comentários de August Reinisch e Jakob Wurm.

²¹² ÁUSTRIA. Supremo Tribunal de Justiça. Recurso 8 Ob 53/17b. *E x Centro Rei Abdullah bin Abdulaziz para o Diálogo Inter-religioso e Intercultural*, 29 de novembro de 2017. ILDC 2903 (AT 2017) e comentários de Markus P. Beham.

Em *Laboratório Ibérico Internacional de Nanotecnologia x A*, a controvérsia concernia à exclusão do litigante *A* da segunda fase da concorrência internacional lançada pelo laboratório para a construção de sua sede²¹³. Contudo, diferentemente do entendimento da justiça austríaca ou da jurisdição administrativa grega aqui referidos, as duas primeiras instâncias da jurisdição administrativa portuguesa consideraram o objeto da contratação um ato de gestão privada, revelando, assim, um padrão muito mais rigoroso de interpretação de quais seriam as atividades oficiais imunes. O Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga e o Tribunal Central Administrativo Norte entenderam que a concorrência não estaria diretamente relacionada à atividade central do laboratório, qual seja, a pesquisa de nanotecnologias. Consequentemente, a disputa não estaria protegida pela imunidade assim conferida no tratado de sede: “No âmbito das suas actividades oficiais, o Laboratório e os seus bens gozam de imunidade de jurisdição e de execução”.

A organização recorreu alegando que seria impossível desenvolver qualquer pesquisa em nanotecnologia sem o laboratório, e que por essa razão a imunidade funcional seria aplicável à concorrência para a seleção da melhor proposta. Porém, o Supremo Tribunal Administrativo, entendeu que o litígio entre uma empresa privada e uma organização internacional não constituiria uma relação jurídica administrativa e, reconhecida a incompetência em razão da matéria, não se pronunciou a respeito da imunidade.

Prosseguindo na linha de interpretação restritiva pela lógica funcional, destaca-se o caso *Aços Tononoka x Banco de Comércio e Desenvolvimento da África Oriental e Austral*²¹⁴, no qual a imunidade de jurisdição prevista sem restrições foi afastada pelo Tribunal de Recursos, de acordo com o qual, a despeito da literalidade do tratado constitutivo e da legislação que o incorporou, a imunidade neles prevista não poderia ser estendida às transações puramente comerciais e afastadas dos objetivos institucionais do banco. O objeto da controvérsia, um contrato de empréstimo tomado pela Aços Tononoka, foi considerado uma atividade privada e que poderia ter sido realizada por qualquer outro banco. O tribunal considerou a imunidade relativa dos Estados estrangeiros mais adequada às relações internacionais contemporâneas do

²¹³ PORTUGAL. Supremo Tribunal Administrativo. Recurso no caso n. 01062/09. *Laboratório Ibérico Internacional de Nanotecnologia x A*, 14 de janeiro de 2010. ILDC 1785 (PT 2010) e comentários de Francisco Pereira Coutinho.

²¹⁴ QUÊNIA, Tribunal de Recursos de Nairobi. Recurso no caso n. 255 de 1998, 2 EA 536 (CAK). *Aços Tononoka Limitada (Tononoka Steels Limited) e Banco de Comércio e Desenvolvimento da África Oriental e Austral (Southern Africa Trade and Development Bank)*, 13 de agosto de 1999. ILDC 1283 (KE 1999) e comentários de Ken Otieno Obura.

que a absoluta e declarou que nem o governo nem o parlamento poderiam ter estendido a imunidade aos atos puramente comerciais.

Em *Agência Nacional de Informação x Empresa Internacional de Radiodifusão Interestadual "MIR"*, a decisão no sentido de que apenas as atividades relacionadas ao cumprimento dos objetivos institucionais da organização seriam imunes resultou da aplicação do tratado, e não preferência do órgão julgador pela teoria da imunidade relativa²¹⁵. O tratado multilateral firmado pelos Estados membros da Comunidade dos Estados Independentes outorgava à MIR as imunidades necessárias para a realização de suas atividades em conformidade com os objetivos de sua carta constitutiva. Desse modo, a Suprema Corte Comercial entendeu que, à luz dessa finalidade, a instância inferior não poderia ter aplicado a imunidade a todas as obrigações assumidas no contrato de fornecimento de bens celebrado com a parte autora, e ordenou o retorno dos autos à origem a fim de que fosse determinado quais bens seriam empregados na atividade-fim da empresa e quais seriam usados em outras atividades não protegidas pela imunidade.

2.5.2 A exceção das atividades comerciais

A rejeição da imunidade em razão da aplicação de uma específica exceção convencional ou legal, e não pela avaliação da correlação entre o objeto da contratação e a realização dos propósitos da organização foi observada em dois julgamentos.

Em *Companhia de Resseguros Africana (ARC) x Construção JDP Nigéria Limitada (JDP)*²¹⁶, o tratado de sede que outorgava privilégios e imunidades à ARC, assim como a legislação adotada para sua incorporação expressamente excluía as transações comerciais do campo de aplicação da imunidade. Diante de tal disciplina, o tribunal entendeu que a imunidade “diplomática” da ARC não se aplicaria ao contrato celebrado com a JDP para a construção da sede da organização em Lagos. Como razão de decidir adicional, observou que o contrato previa

²¹⁵ RÚSSIA. Suprema Corte Comercial. Caso 13.111/03. *Sociedade Anônima Fechada e Agência Nacional de Informação 'Television News Service' x Empresa Internacional de Radiodifusão Interestadual "MIR"*, 20 de janeiro de 2004. ILDC 27 (RU 2004) e comentários de Marina Fedorova. Nessa ação as autoras sustentavam que a MIR não havia pago integralmente o contrato pelo qual ela havia recebido das autoras equipamentos de radiodifusão e ações de outra entidade comercial e alegavam que parte desses bens não estava vinculada à atividade de radiodifusão e sobre eles inexistiria imunidade.

²¹⁶ NIGÉRIA. Suprema Corte. Recurso no caso n. LD/2342/2000. *Companhia de Resseguros Africana (African Reinsurance Corporation – ARC) x Construção JDP Nigéria Limitada (JDP Construction Nigeria Limited)*, 11 de maio de 2007. ILDC 2634 (NG 2007) e comentários de Ambrose Abejide Olowo.

que eventuais controvérsias seriam submetidas ao Tribunal Superior de Lagos, e a cláusula de eleição de foro foi interpretada como uma renúncia à imunidade implícita, porém válida.

Diferentemente dos outros litígios envolvendo a construção da sede da organização, nesse caso a norma de imunidade já contemplava uma exceção baseada na natureza comercial da transação, independentemente de sua importância para o cumprimento das atividades oficiais da organização ou de se tratar de uma atividade oficial. Com efeito, atos oficiais poderão ou não ostentar natureza comercial, sendo determinante avaliar como a imunidade de jurisdição foi pactuada: se de modo amplo e aplicável a tudo que se enquadrar na imprecisa noção de “necessidade funcional”, ou de forma mais objetiva, contemplando qualquer disputa, salvo as que se subsumirem a exceções expressamente indicadas na norma.

Em *OSS Nokalva x Agência Espacial Europeia (ESA)*,²¹⁷ a companhia de licenciamento e manutenção de programas de computador Nokalva postulava que a agência ré teria distribuído seu *software* a terceiros e sem o devido ressarcimento, violando desse modo o contrato entre elas celebrado. No julgamento de primeiro grau a imunidade foi rejeitada, pois a cláusula de eleição de foro prevista no contrato, combinada com outras disposições da convenção que instituiu a ESA, foi interpretada como uma renúncia válida à imunidade absoluta da organização. Ao apreciar o recurso da ESA, o Tribunal de Recursos do 3º Circuito adotou outra razão de decidir para fundamentar o indeferimento da imunidade, promovendo uma profunda alteração na jurisprudência até aquele momento sedimentada nos Estados Unidos.²¹⁸

Como referido no item 2.3.2 (b), nos Estados Unidos a imunidade das organizações internacionais costuma ser decidida com base na interpretação e aplicação da Lei de Imunidade das Organizações Internacionais (IOIA)²¹⁹, promulgada em 1945 e que dispõe que as organizações internacionais designadas por decreto presidencial (*presidential decree*) gozam a

²¹⁷ ESTADOS UNIDOS. Tribunal de Recursos do 3º Circuito. Recurso 617 F.3d 756. *OSS Nokalva Inc. x Agência Espacial Europeia*, 16 de agosto de 2010. ILDC 1580 (US 2010), analista não identificado.

²¹⁸ Em *Atkinson x BID e Kestell*, restou decidido que em conformidade com a Lei de Imunidade das Organizações Internacionais (IOIA, 1945), as organizações internacionais gozavam de imunidade absoluta de jurisdição, não sendo a elas aplicável a exceção das atividades comerciais prevista na Lei de Imunidade dos Estados Estrangeiros (FSIA, 1976), pois tal exceção inexistia quando da promulgação da IOIA, em 1945. A imunidade absoluta poderia ser excepcionada por uma renúncia, mas os tribunais apenas deveriam concluir que uma determinada cláusula representaria uma renúncia à imunidade, caso dela resultasse uma situação de vantagem para a organização. Nesse caso, Janet Atkinson pleiteava que o BID fosse obrigado a descontar sua pensão alimentícia do salário de seu ex-marido, empregado do banco. O tribunal entendeu que presumir uma renúncia à imunidade para esse tipo de litígio não tornaria o BID uma opção mais atraente para potenciais empregados, inexistindo, assim, a renúncia no caso concreto. ESTADOS UNIDOS. Tribunal de Recursos do Distrito de Colúmbia. Caso n. 156 F 3d 1335. *Atkinson x. Banco Interamericano de Desenvolvimento e Kestell*, 09 de outubro de 1998. ILDC 1677 (US 1998) e comentários de Jason Pollard Boyd.

²¹⁹ ESTADOS UNIDOS. Lei de Imunidade das Organizações Internacionais. *Código dos Estados Unidos*, Título 22, Seção 288, 1945.

mesma imunidade de jurisdição reconhecida aos Estados estrangeiros, salvo renúncia expressa e específica a um determinado processo ou por contrato. Em 1976 com o advento da Lei de Imunidade dos Estados Estrangeiros (FSIA)²²⁰, a legislação nacional passou a reconhecer aos Estados estrangeiros uma imunidade relativa, enumerando algumas exceções, dentre as quais a relativa às atividades comerciais eventualmente praticadas pelos Estados. Acolhendo as razões apresentadas por *Nokalva*, o Tribunal de Recursos do 3º Circuito concluiu que, ao conceder às organizações internacionais “a mesma imunidade” reconhecida aos Estados estrangeiros, a IOIA pretendia que modificações subsequentes ocorridas na imunidade dos Estados fossem incorporadas ao regime de imunidade das organizações internacionais.

A partir de então, algumas cortes aderiram às razões de decidir expostas em *Nokalva x ESA*, ao passo que outras ainda sustentavam que a imunidade das organizações internacionais seria absoluta. Em 2019 a Suprema Corte dos Estados Unidos pôs fim à divergência jurisprudencial e declarou que o regime de imunidades previsto na IOIA deverá acompanhar as subsequentes alterações legislativas ocorridas na imunidade dos Estados²²¹.

2.5.3 Confirmação da imunidade e a existência de via alternativa para solução da disputa

Numa outra vertente estão outros dois casos europeus nos quais o reconhecimento da imunidade esteve atrelado à existência de uma via alternativa para a resolução de disputas, independentemente da correlação entre o objeto da contratação e a realização dos propósitos centrais da organização. Em *Consórcio X x Suíça*²²², um consórcio composto por cinco empresas europeias buscava a condenação da Organização Europeia para Pesquisa Nuclear (CERN) ao pagamento de custos de subcontratação incorridos em obras realizadas nas instalações técnicas da organização. Anteriormente à judicialização da disputa, o procedimento arbitral contemplado no contrato havia acolhido outras reivindicações do consórcio, mas não os custos dos terceiros subcontratados, pois o tribunal arbitral entendeu-se incompetente para sobre eles se pronunciar.

Uma segunda sentença foi proferida após o consórcio ter se sub-rogado nos custos da subcontratação, mas novamente o tribunal arbitral entendeu que os pedidos relativos à sub-

²²⁰ ESTADOS UNIDOS. Lei da Imunidade dos Estados Estrangeiros (*Foreign States Immunity Act*). Código dos Estados Unidos, Título 28, Seções 1605-11, 1976.

²²¹ ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte. No. 17–1011, 586 U. S. (2019). *Jam e outros x Corporação Financeira Internacional (International Finance Corporation)*, 27 de fevereiro de 2019.

²²² SUÍÇA. Supremo Tribunal Federal. Julgamento do caso BGE 130 I 312. *Consortium X x. Suíça*, 02 de julho de 2004. ILDC 344 (CH 2004) e comentários de Andreas R. Ziegler.

rogação não estariam incluídos na cláusula compromissória. O CERN recusou o pedido de uma terceira arbitragem. Uma das empresas integrantes do consórcio, suíça, solicitou proteção diplomática e, diante da negativa do Ministério das Relações Exteriores, recorreu ao Conselho Federal suíço sustentando a violação de seu direito de acesso à justiça contemplado no art. 6(1) da CEDH. O conselho considerou que a recusa do CERN a uma terceira arbitragem não seria uma negativa de acesso à justiça, o que motivou o recurso ao Supremo Tribunal Federal para que fosse anulada a decisão e determinado ao Conselho Federal que compelissem o CERN a aceitar uma terceira arbitragem ou impusesse diretamente ao CERN a obrigação de submeter-se a esse procedimento.

Referindo-se a sua jurisprudência de respeitar a imunidade absoluta das organizações internacionais, a Suprema Corte destacou que pelo acordo de sede o CERN deveria adotar medidas para alcançar uma solução satisfatória de disputas contratuais, e que essa previsão visava garantir o direito a um processo justo para a proteção dos direitos civis prevista no artigo 6(1) da CEDH. A previsão de arbitragem, ainda que prevista uma única instância, seria compatível com as exigências impostas pela convenção, conforme entendimento da CtEDH expresso nos julgamentos dos casos *Waite e Kennedy* e *Beer e Regan*.

Em *SA Energias Novas e Ambiente (ENE) x Agência Espacial Europeia (ESA)*, o mecanismo para solução de controvérsias estabelecido pela ESA foi considerado satisfatório tanto pela justiça de primeira instância quanto pelo Tribunal de Justiça de Bruxelas²²³. O conjunto de remédios alternativos ao Judiciário colocado à disposição da empresa era composto pela intervenção do representante belga do Comitê de Política Industrial da ESA e pelo procedimento perante o *ombudsman* da organização, sendo que o tribunal também considerou a possibilidade de a ENE processar as empresas subcontratantes alemã e italiana. Cedric Ryngaert e Pierre Schmitt julgam que a primeira alternativa, semelhante à proteção diplomática, seria na realidade uma via pouco efetiva, sendo que o procedimento perante o *ombudsman*, de

²²³ BÉLGICA. Justiça de Primeira Instância de Bruxelas. Decisão 2006 6216 JdT 171. *SA Energias Novas e Ambiente x Agência Espacial Europeia (European Space Agency - ESA)*, 1 de dezembro de 2005. ILDC 1229 (BE 2005) e comentários de Cedric Ryngaert; e BÉLGICA. Tribunal de Recursos de Bruxelas. Julgamento do Recurso 2006/AR/1480. *SA Energias Novas e Ambiente x Agência Espacial Europeia (European Space Agency - ESA)*, 23 de março de 2011. ILDC 1729 (BE 2011) e comentários de Pierre Schmitt. A ESA, no contexto de seu “Programa de Pesquisa de Tecnologia Básica” havia celebrado com uma empresa alemã (RWE) diversos contratos referentes a painéis solares. A RWE então subcontratou parte do objeto do ajuste a uma empresa italiana (CESI), que a seu turno subcontratou parte de suas obrigações na fase II da pesquisa à empresa belga SA Energias Novas SA (ENE). Ao não ser chamada para participar da fase III, a ENE se insurgiu contra a situação, alegando ter sido excluída ilegalmente pelo monopólio de fato formado pela RWE. Embora sem questionar abertamente a imunidade da ESA, a empresa pleiteava a prevalência de seu direito a um julgamento justo sobre a previsão de imunidade.

caráter não vinculante para a agência, igualmente careceria de eficácia real. Divergiram, entretanto, sobre a eficácia do terceiro remédio.

Tendo observado que a possibilidade de processar as subcontratantes foi uma alternativa considerada pela ECtHR em *Waite e Kennedy*, Schmitt considerou-a razoável no caso em questão, pois conforme ponderado pelo Tribunal de Recursos, as falhas imputadas à ESE diziam respeito, especialmente, às condutas contratada RWE. Adicionalmente, os questionamentos pertinentes à conduta da ESA implicariam a discussão sobre políticas industriais e o princípio do retorno justo entre os Estados membros, temas sujeitos à avaliação soberana dos Estados membros da organização, representados no Comitê de Política Industrial.

2.5.4 Outras questões envolvendo contratos firmados pelas organizações internacionais

Em *Cia de Investimentos e Finanças de 11 de janeiro de 1984 x UNICEF*²²⁴ a imunidade das Nações Unidas foi reconhecida em um processo no qual a companhia autora buscava o pagamento de uma encomenda de roupas e sapatos que teriam sido devidamente entregues à organização enviados à Iugoslávia. O Tribunal Superior da Dinamarca Oriental baseou sua decisão no texto do acordo de sede firmado entre a ONU e a Dinamarca, que conferia ao Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) imunidade de jurisdição, salvo renúncia pelo diretor do fundo em Copenhague, assim como no art. 29(a) da CPIUN, que impõe às Nações Unidas a obrigação de fornecer modos apropriados para a resolução de desacordos comerciais. Trata-se de decisão bastante antiga, e talvez isso explique a superficialidade com que o tribunal se referiu à existência de meios alternativos para a resolução do desacordo comercial, limitando-se a mencionar a obrigação estipulada no artigo 29 da CPIUN, mas sem sequer aferir, no caso concreto, se havia sido disponibilizado um mecanismo alternativo para que a contratada submetesse sua reclamação.

Ao comentar a decisão, Jon Stokholm observou que apesar de o contrato exibir natureza puramente comercial, a decisão seria condizente com uma tendência geral de não aplicar a distinção entre atos de império e atos de gestão ao exame da imunidade das organizações internacionais e que a referência ao artigo 29(a) da CPIUN indicaria que o tribunal considerou que o contratado estaria desse modo protegido, ainda que não pudesse vindicar seus direitos na justiça dinamarquesa.

²²⁴ DINAMARCA. Tribunal Superior da Dinamarca Oriental. Caso n. U 2000 478 Ø. *Companhia de Investimentos e Finanças de 11 de janeiro de 1984 Limitada x Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)*, 26 de agosto de 1999. ILDC 64 (DK 1999) e comentários de Jon Stokholm.

Acrescente-se que a preservação da imunidade também poderia ser justificada pela circunstância provável de a encomenda ter sido feita para o cumprimento do propósito central confiado ao UNICEF de amparar crianças em situação de necessidade. Por outro lado, cuida-se de decisão que se limitou a aplicar os dispositivos convencionais pertinentes. Por esse prisma, seria razoável supor que o desfecho seria o mesmo, ainda que a companhia autora houvesse alegado a natureza puramente comercial do contrato ou o seu direito de acesso à justiça a fim de afastar a imunidade de jurisdição, pois o tratado de sede trazia como única exceção para o benefício a renúncia manifestada pelo diretor local. Entretanto, como a imunidade foi reconhecida de ofício, a decisão não enfrentou argumentos mais elaborados que poderiam ter sido apresentados pelas partes.

Por fim, a discussão a respeito da imunidade em *Canada x Miller*²²⁵ tratou da impossibilidade de o senhorio de uma organização internacional beneficiar-se da imunidade de jurisdição a ela outorgada quando correu em uma ação de indenização movida por um funcionário da organização. Em cumprimento ao acordo de sede firmado com a Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO), o Canadá alugou à ICAO o imóvel onde funcionava sua sede em Montreal.

Miller, tradutor da organização, teve seu contrato de trabalho rescindido após haver informado que não poderia continuar a trabalhar no local em questão, por haver desenvolvido problemas de saúde resultantes da presença de substâncias tóxicas contaminando o ar do edifício. Tendo questionado sua demissão perante a via administrativa disponibilizada pela ICAO, Miller paralelamente ajuizou uma ação contra o Canadá por haver se omitido do dever de alertar sobre a má qualidade do ar no prédio que locava e do perigo que esse fato poderia representar para sua saúde dos trabalhadores no local.

A Suprema Corte rejeitou o argumento de que a imunidade de jurisdição da ICAO se estendesse ao prédio em que funcionava. Uma vez que a imunidade visa à proteção da organização, não é suficiente considerar as atividades envolvidas e o local onde ocorreram, mas deve se ter em mente o efeito que as reivindicações poderiam ter sobre a organização. A ação limitava-se a definir se o Canadá tinha conhecimento das más condições ambientais no prédio, se havia deixado de alertar os seus ocupantes a respeito de riscos que conhecia e se desses comportamentos teria resultado danos ao autor. Desse modo, o funcionamento interno da ICAO seria irrelevante para a instrução da ação e seu resultado tampouco afetaria a organização.

²²⁵ CANADÁ. Suprema Corte. Recurso 2001 SCC 12. *Bernard Miller x Canada*, 1 de março de 2001. ILDC 179 (CA 2001) e comentários de Hugh M Kindred.

2.6 Disputas sobre a ilícitos extracontratuais

2.6.1 Alcance da imunidade funcional

As organizações internacionais operam sempre no território de um ou mais Estados, e em sua atuação estão sujeitas a incorrerem em responsabilidade extracontratual (responsabilidade aquiliana) caso, ainda que involuntariamente, violem direitos de terceiros. É o que sucede quando o carro de uma organização se envolve em um acidente e causando lesão corporal ou prejuízo material ou, em uma situação menos corriqueira, quando no contexto de operação de paz ocorre o uso não consentido de propriedade particular ou a morte de civis.

*Organização de Supervisão de Tréguas das Nações Unidas (UNTSO) x Siragnian*²²⁶ ilustra essa segunda situação. Siragnian, proprietário de um edifício ocupado pela UNTSO desde 1948, ajuizou uma ação na qual pedia a desocupação do prédio e o pagamento de indenização pelo período de esbulho. O Tribunal Distrital assinalou que a legislação adotada para regular e incorporar ao direito doméstico os privilégios e imunidades da ONU prescrevia que a imunidade de jurisdição seria concedida somente para atividades relacionadas à promoção dos objetivos da organização. Em decorrência dessa ressalva, a imunidade fruída pela ONU em Israel não seria absoluta. Havendo consignado que o direito comparado e a doutrina tampouco eram unânimes em endossar a imunidade absoluta das Nações Unidas, o tribunal entendeu que o benefício não se aplicaria às disputas de direito privado, sob pena de se privilegiar o comportamento arbitrário da organização em prejuízo dos cidadãos do Estado anfitrião.

Posteriormente, conforme esclarecido nos comentários ao caso, as partes entraram em um acordo homologado pela Suprema Corte em 2005 e que resultou na anulação desse julgamento. Mas ainda que os seus termos não tenham se fixado como um precedente, o entendimento esposado pelo Tribunal Distrital nesse caso merece ser referido, pois se alinha a uma jurisprudência constante em Israel de somente admitir a imunidade das Nações Unidas quanto aos atos relevantes para o cumprimento dos propósitos da organização, consagrados na carta que a instituiu. Percebe-se, porém, que a teoria da imunidade relativa dos Estados, e o emprego da lógica finalista foram empregados como um duplo filtro que resultou no afastamento da imunidade. Embora invocando a natureza funcional da imunidade das Nações

²²⁶ ISRAEL. Tribunal Distrital. Caso 4262/04, *Organização de Supervisão de Tréguas das Nações Unidas (UNTSO) e outro x Siragnian*, 30 de janeiro de 2005. ILDC 2693 (IL 2005) e comentários de Gahli Berger, Mila Kirpichnikov

Unidas para fundamentar seu alcance limitado, o julgamento questionou se a ocupação do prédio ocorria em prol do funcionamento da organização. O esbulho do prédio foi considerado ato privado que, em razão de sua natureza não seria protegido pela imunidade de jurisdição, independentemente da eventual atendimento a uma necessidade da organização.

Contrastando com essa visão, em *Greenpeace x EURATOM* a Suprema Corte dos Países Baixos reafirmou sua interpretação ampla da imunidade funcional e indicou o critério que considerava adequado para avaliar quais atos estariam ao abrigo da imunidade funcional.²²⁷ Nesse caso, a Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM) havia sido acusada do cometimento de crimes ambientais, mas diante de sua arguição de imunidade à jurisdição penal a promotoria desistiu de promover a ação. Invocando a condição de parte diretamente interessada na persecução penal, o Greenpeace insurgiu-se contra essa deliberação, e obteve do Tribunal de Recursos de Amsterdã uma ordem determinando à promotoria que prosseguisse com a ação.

A Suprema Corte, entretanto, confirmou a imunidade funcional concedida à EURATOM em seu tratado constitutivo. No seu entendimento, a prerrogativa assegurava que a organização não fosse submetida a processo penal quanto a atos conexos ao exercício de suas atividades oficiais. A denúncia imputava à EURATOM a violação de licenças ambientais e de outras autorizações ambientais, e em vista disso, os fatos controvertidos claramente se relacionavam ao funcionamento da organização. A Suprema Corte enfatizou que o ponto essencial seria verificar se os atos relevantes estariam imediatamente ligados ao desempenho das tarefas confiadas à organização, e que o critério adotado pelo Tribunal de Recursos para a apreciação da esfera de atuação da imunidade funcional teria sido limitado e merecia reforma.

A decisão recorrida havia considerado que teria sido possível à EURATOM exercer suas funções sem infringir as leis ambientais, e ponderado se o desempenho de suas atividades poderia ser prejudicado na eventualidade de sua responsabilização criminal por atos praticados no cumprimento dessas funções²²⁸.

O equívoco de a decisão sobre a imunidade levar em consideração a legalidade da conduta foi captado por Jan Klabbers com clareza singular:

²²⁷ PAÍSES BAIXOS. Suprema Corte. Decisão n. 992, LJN:BA9173. *Greenpeace Países Baixos x Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM: European Atomic Energy Community)*, 13 de novembro de 2007. ILDC 838 (NL 2007) e comentários de Catherine Brölmann.

²²⁸ A Suprema Corte do Canadá, de modo semelhante, observou que seria necessário avaliar se o processo poderia interferir no funcionamento da organização. Vide *Bernard Miller x Canada*.

A própria ideia de necessidade funcional tem também esporadicamente causado confusão no nível conceitual. Assim, em *Estados Unidos v. Melekh et al.*, no qual o réu (um funcionário da ONU) foi acusado de espionagem, foi alegado que, como a espionagem não faz parte das funções das Nações Unidas, não é uma atividade à qual a imunidade possa ser aplicada. [...]

O objetivo da imunidade é, pelo menos em parte, evitar que a própria classificação do comportamento como calunioso (ou, aliás, como espionagem) seja feita por pessoas que estão em posição de interferir no trabalho da organização. A questão não é que a espionagem não deva ser uma atividade oficial; a questão é que a determinação da legalidade do comportamento não ser decidida pelos tribunais do Estado anfitrião porque isso poderia obstruir o trabalho da organização.

É simplista, então apenas olhar para a atividade em questão e condená-la como sendo inescusável e, portanto, fora do alcance da imunidade de jurisdição. Isso levaria, em última análise, à posição insustentável de que a imunidade de jurisdição não seria mais necessária, porque só um comportamento legal se qualificaria.²²⁹

2.6.2 Existência de via alternativa para a reparação dos direitos de terceiros

A discussão a respeito da existência de um mecanismo alternativo para solucionar disputas entre as organizações e terceiros que teriam sido prejudicados pela sua atuação foi o ponto central de três julgamentos ligados a trágicos eventos recentes.

*Associação das Mães de Srebrenica x Países Baixos*²³⁰ e *ONU e El Hamidi e Chlih x OTAN*²³¹ ilustram o entendimento das justiças neerlandesa e belga sobre a imunidade das organizações internacionais em ações de responsabilização por danos causados durante operações de paz e demonstram como diálogo entre as cortes domésticas e internacionais pode conduzir a soluções uniformes.

Em julho de 1995, mais de oito mil muçulmanos bósnios foram vítimas do massacre cometido pelo Exército Bósnio da Sérvia no enclave de Srebrenica, área que havia sido declarada pela ONU uma zona segura e sob a sua proteção, a cargo da força de paz integrada

²²⁹ KLABBERS, Jan. *An Introduction to International Institutional Law*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 134-135. Referências originais omitidas. Tradução livre da seguinte passagem: “The very idea of functional necessity has occasionally also caused confusion on the conceptual level. Thus, in *United States v. Melekh et al.*, in which the defendant (a UN official) was charged with espionage, it was argued that since espionage is not part of the functions of the United Nations, it is not an activity to which immunity could possibly apply. (...) The purpose of immunity then is at least partly to prevent the very classification of behaviour as libellous (or, for that matter, as espionage) from being made by people who are in a position to interfere with the organization’s work. The point is not that espionage should not be an official activity; the point is that the determination of the legality of behaviour should not come before the courts of the host state because that might obstruct the organization’s work. It is too simple then merely to look at the activity concerned and condemn it as being inexcusable and thus outside the scope of immunity from suit. This would lead, eventually, to the untenable position that immunity from suit is no longer required because only lawful behaviour qualifies.”

²³⁰ PAÍSES BAIXOS. Suprema Corte. Recurso LJN: BW1999. *Associação das Mães de Srebrenica (Stichting Mothers of Srebrenica) e outros x. Países Baixos e Nações Unidas*, 13 de abril de 2012. ILDC 1760 (NL 2012) e comentários de Rosanne van Alebeek.

²³¹ BÉLGICA. Tribunal de Recursos de Bruxelas. Recurso JT6772. *El Hamidi e Chlih x Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)*, 23 de novembro de 2017. ILDC 3043 (BE 2017) e comentários de Anne Verhelst.

por forças neerlandesas. No caso *Associação das Mães de Srebrenica x Países Baixos e ONU* os autores pediam à justiça neerlandesa que os réus fossem responsabilizados pelo não cumprimento do compromisso assumido de proteger os muçulmanos bósnios e por infringirem obrigações previstas em tratados de direitos humanos, de direito humanitário e na Convenção para Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio.

Em *El Hamidi e Chlih x OTAN*, os autores buscavam a reparação pelos danos sofridos em decorrência de ataques aéreos coordenados pela OTAN no contexto da Resolução 1973 do Conselho de Segurança da ONU, a qual autorizava a adoção de todas as medidas necessárias para proteger a população da Líbia e as áreas do país ameaçadas. El Hamidi perdera sua mulher e os três filhos em um desses bombardeios e propôs a ação na Bélgica, Estado sede da organização. Chlih, que havia sofrido prejuízos materiais, ingressou como litisconsorte após o ajuizamento.

Em ambos os casos as organizações demandadas recusaram-se a renunciar a sua imunidade, que era prevista em termos absolutos nos tratados relevantes,²³² e os autores sustentaram, com amparo no julgamento do caso *Waite e Kennedy*, que seu direito de acesso à justiça deveria prevalecer sobre a imunidade da organização, pois inexistente um remédio alternativo eficaz para a reparar as graves violações de seus direitos.

Ambos os julgamentos, porém afirmaram a impossibilidade de transpor para a realidade dos graves ilícitos extracontratuais discutidos a lógica de *Waite e Kennedy*, produzida no contexto de uma reclamação trabalhista. De modo semelhante, os tribunais também e destacaram que a imunidade das organizações internacionais visa ao legítimo objetivo de assegurar o desempenho de suas missões de maneira independente e sem sofrer a interferência unilateral e indevida por parte do Estado do foro. Desse modo, foram confirmadas as imunidades da ONU e da OTAN.

A Suprema Corte dos Países Baixos destacou que as obrigações dos Estados assumidas em virtude da Carta da ONU têm precedência sobre outras obrigações internacionais resultantes de outros tratados (artigo 103 da Carta), incluindo os regionais de direitos humanos, e essa circunstância não havia sido analisada pela CtEDH em *Waite e Kennedy*, tornando esse julgamento um precedente inadequado no caso contra a ONU. O parâmetro apropriado seria *Behrami e Saramati*, no qual a CtEDH reconheceu que as obrigações da Carta da ONU teriam

²³² CONVENÇÃO sobre os Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, 13 de fevereiro de 1946. 90 UNTS, entrada em vigor em 17 de setembro de 1946, Artigo II, Seção 2; e Acordo sobre o Status da Organização do Tratado do Atlântico Norte, representantes nacionais e pessoal internacional (20 de setembro de 1951) 200 UNTS 3, entrada em vigor em 18 de maio de 1954, Artigo V.

precedência sobre aquelas assumidas em tratados regionais, e concluído que o respeito à imunidade de jurisdição deveria preponderar sobre outros compromissos internacionais. Caso os tribunais domésticos pudessem deliberar a respeito da legalidade de ações e omissões das tropas de paz, haveria indevida interferência na condução dessas operações e, por conseguinte, no cumprimento da missão central das Nações Unidas. Adicionalmente, a Suprema Corte recordou que nem a CtEDH (em *Al-Adsani x Reino Unido*, 2001) nem a CIJ (*Imunidades Jurisdicionais do Estado*, 2012) endossam a tese de que a gravidade dos crimes atribuídos à organização justificaria a rejeição da imunidade dos Estados, e esse entendimento seria aplicável também às organizações internacionais.

O reconhecimento da imunidade da ONU pela Suprema Corte motivou a apresentação de uma reclamação contra os Países Baixos perante a CtEDH, todavia rejeitada no ano seguinte.²³³ Em *Associação das Mães de Srebrenica x Países Baixos*, a CtEDH endossou as razões de decidir e a jurisprudência referida pela Suprema Corte neerlandesa²³⁴ e ofereceu um esclarecimento importante para a compreensão do precedente firmado em *Waite e Kennedy*. A corte, desenvolvendo sua jurisprudência, pontuou que embora a existência de um mecanismo alternativo de resolução de disputas continue a ser um fator material relevante para avaliar se o reconhecimento da imunidade em favor de uma organização internacional teria violado a CEDH, não existe uma norma de direito internacional que determine o afastamento da imunidade caso inexistente tal via alternativa.

Decidido em 2017, o caso *El Hamidi e Chlih x OTAN*²³⁵ ilustra a força dos precedentes da CtEDH, invocados tanto para fundamentar que a imunidade das organizações internacionais visa ao propósito legítimo de assegurar seu funcionamento independente (*Waite e Kennedy*), como a impossibilidade de operações de paz da ONU serem objeto de deliberação por jurisdições nacionais (*Associação das Mães de Srebrenica*). O Tribunal de Recursos de Bruxelas, ademais, entendeu que não havia sido demonstrada a inexistência de outros meios para que os autores defendessem o seu direito à reparação, pois considerou alternativas válidas, além da proteção diplomática, a possibilidade de recorrer ao judiciário da Líbia, apresentar queixa à Comissão de Direitos Humanos da ONU, ou buscar o ressarcimento contra o Estado

²³³ CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. Requerimento nº 65542/12. *Associação das Mães de Srebrenica (Stichting Mothers of Srebrenica) e outros x Países Baixos*, 11 de junho de 2013. para. 154, 158.

²³⁴ *Behrami e Saramati* quanto à impossibilidade de a CEDH ser interpretada de modo a submeter as operações de paz da ONU à jurisdição doméstica e *Imunidades Jurisdicionais do Estado* quanto à inexistência de norma de direito internacional prescrevendo o afastamento da imunidade de jurisdição em ações civis com base, apenas, na gravidade da conduta imputada ao réu

²³⁵ BÉLGICA. Tribunal de Recursos de Bruxelas. Recurso JT6772. *El Hamidi e Chlih x Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)*, 23 de novembro de 2017. ILDC 3043 (BE 2017) e comentários de Anne Verhelst.

membro da OTAN que tenha executado o bombardeio. Como observado por Anne Verhelst, as alternativas vislumbradas pelo tribunal não ofereciam uma perspectiva razoável e não estavam à altura da tragédia que foi infligida às vítimas. Quando comparadas com o pesado escrutínio realizado pela Corte de Cassação belga sobre o mecanismo de resolução de disputas da União da Europa Ocidental (WEU) no caso *Siedler*²³⁶, esse aspecto da decisão se revela ainda mais surpreendente.

O terceiro litígio apresentado a uma jurisdição doméstica buscando reparação por danos sofridos em decorrência de atos e omissões das forças de paz da ONU foi *Georges x Nações Unidas*, ação movida por vítimas e sucessores de vítimas da epidemia de cólera no Haiti de 2010, atribuída à ONU. À organização era imputada a omissão em testar os integrantes nepaleses da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), que teriam chegado ao país infectados pela doença, a negligência nos cuidados de tratamento e adequada disposição dos dejetos produzidos pelas tropas, lançados em qualquer tratamento em um afluente à montante do Rio Artibonite, principal fonte de água potável da capital.²³⁷ O contexto fático e normativo deste caso era bastante distinto dos discutidos em *Mães de Srebrenica e El Hamidi e Chlih*, mas novamente a imunidade da ONU foi reconhecida.

Em *Georges x Nações Unidas*, a epidemia atribuída à organização decorreria da omissão de cuidados sanitários na mobilização e implantação da MINUSTAH. Em contraste, as mortes e danos ocorridos em Srebrenica e em Trípoli resultaram de estratégias militares empregadas pelas forças de paz, ações diretamente relacionadas à condução da operação e, portanto, conexas a aspectos centrais da função principal da ONU. Essa diferença no contexto foi percebida por Martina Buscemi, para quem os cuidados sanitários negligenciados pela ONU no Haiti corresponderiam a aspectos incidentais à execução dos objetivos centrais de estabilização do país após a catástrofe²³⁸. Por esse prisma, como as reivindicações apresentadas pelas vítimas não questionavam a missão de estabilização em si mesma, em princípio a apreciação judicial não interferiria na condução da operação, senão pelo considerável aspecto financeiro²³⁹.

²³⁶ BÉLGICA. Corte de Cassação. Recurso S04 0129F. *União da Europa Ocidental (WEU) x Siedler*, 21 de dezembro de 2009. ILDC 1625 (BE 2009) e comentários de Cedric Ryngaert.

²³⁷ ESTADOS UNIDOS. Justiça Federal de Primeira Instância no Distrito Sul de Nova York. Decisão no caso n. 13-CV-7146 JPO. *Georges e outros x Nações Unidas e outros*, 9 de janeiro de 2015. ILDC 2336 (US 2015) e comentários de Samuel L Wenzel, Jr.

²³⁸ BUSCEMI, Martina. The non-justiciability of third-party claims before UN internal dispute settlement mechanisms. The “politicization” of (financially) burdensome questions. *Questions of International Law, Zoom-in*, 68, p. 23-49, 2020, p.30.

²³⁹ BUSCEMI, Martina. The non-justiciability of third-party claims before UN internal dispute settlement mechanisms. The “politicization” of (financially) burdensome questions. *Questions of International Law, Zoom-in*, 68, p. 23-49, 2020, p.30.

Por outro lado, o conflito entre imunidade e direito de acesso à justiça não poderia ser apreciado à luz da CEDH, ou sequer das disposições análogas contidas da Convenção Americana sobre de Direitos Humanos²⁴⁰, não ratificada pelos Estados Unidos. Assim, a decisão fundamentou-se no precedente firmado em *Brzak e Ishak*, em que assentada a imunidade absoluta das Nações Unidas, salvo renúncia expressa, inexistindo no texto da CPINU nenhuma sugestão de que a imunidade estivesse condicionada ao cumprimento da obrigação assumida de estabelecer processos adequados para solucionar controvérsias em matéria de direito privado de que a organização seja parte (artigo 29 da CPINU). Fiel à jurisprudência do país que considera absoluta e constitucional a imunidade da ONU, a decisão não precisou justificar a necessidade da imunidade para o funcionamento da organização a fim de legitimar o reconhecimento da prerrogativa.

2.6.3 Resolução pela aplicação do direito doméstico

Os dois últimos casos em que discutida a imunidade das organizações internacionais em ações versando sobre sua responsabilidade extracontratual tiveram seu desfecho determinado por questões processuais domésticas. *Prewitt Enterprises Inc x OPEP*²⁴¹, assentou que a ré, sediada em Viena, somente poderia ser validamente citada para a ação, proposta nos Estados Unidos, caso houvesse renunciado expressamente à imunidade que a Áustria havia estabelecido em seu favor. Observou-se que a lei processual americana permitia a citação de réus no exterior, desde que compatível com as leis do Estado estrangeiro. Assim, uma vez que a OPEP não havia renunciado à imunidade, a demonstração do efetivo conhecimento da ação pelo recebimento de correspondência registrada não seria suficiente para constituir uma relação processual válida.

Em *Anônimo x Áustria*, a parte autora questionava perante a justiça austríaca as decisões do Painel Arbitral, uma autoridade pública instituída para deliberar a respeito de indenizações devidas a vítimas do nazismo²⁴². De modo semelhante ao desfecho do caso envolvendo o

²⁴⁰ BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica). Diário Oficial da União, Seção 1, Brasília-DF, p. 15562, Artigo 8(1) 9 nov. 1992.

²⁴¹ ESTADOS UNIDOS. Tribunal de Recursos do 11º Circuito. Recurso 353 F.3d 916. *Prewitt Enterprises Inc. e outros x Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP)*, 18 de dezembro de 2003. ILDC 715 (US 2003) e comentários de Julie T Zhang.

²⁴² ÁUSTRIA. Corte Constitucional. Decisão n. B 783/04. *Anônimo x Áustria*, 14 de dezembro de 2004. ILDC 140 (AT 2004) e comentários de Jakob Wurm.

Laboratório Ibérico Internacional de Nanotecnologia,²⁴³ a Corte Constitucional da Áustria entendeu que as decisões do Painel Arbitral não constituíam decisões administrativas e, à luz legislação nacional e, por esse motivo, não seriam passíveis de revisão judicial. Adicionalmente, reconheceu-se que o Painel Arbitral ostentava natureza de autoridade pública intergovernamental e a ele havia sido outorgada imunidade de jurisdição pela Áustria.

2.7 Controvérsias a respeito da renúncia à imunidade

Paralelamente ao exame das decisões dos tribunais domésticos a partir da natureza da relação jurídica com a subjacente ao litígio, outra categoria de análise é composta pelos casos em que discutida a ocorrência de renúncia à imunidade da organização. Os acordos internacionais, a típica fonte da imunidade de jurisdição das organizações internacionais, normalmente trazem alguma referência à possibilidade de renúncia à prerrogativa, exigindo que ela seja expressa, limitada ao caso concreto em discussão, e não extensível aos atos de cumprimento do julgado.

Desse modo, como em muitas convenções a renúncia será a única exceção expressamente prevista, foi frequente dentre os casos analisados a alegação de ocorrência de renúncia à imunidade de jurisdição. Em 13 deles os tribunais domésticos se pronunciaram a respeito desse ponto, sendo que o argumento foi rejeitado na maioria das decisões.

Em quatro julgamentos mencionou-se apenas que a renúncia seria a única possibilidade prevista no tratado para afastar a imunidade, sem que isso representasse a razão de decidir central²⁴⁴. Porém, em outros sete casos houve uma apreciação concreta e rejeição da alegação trazida pela parte autora, sendo possível identificar nessas decisões a clara inclinação de interpretar em termos estritos as condições para a ocorrência de renúncia válida.

²⁴³ PORTUGAL. Supremo Tribunal Administrativo. Recurso no caso n. 01062/09. *Laboratório Ibérico Internacional de Nanotecnologia x A*, 14 de janeiro de 2010. ILDC 1785 (PT 2010) e comentários de Francisco Pereira Coutinho.

²⁴⁴ ÁUSTRIA. Supremo Tribunal de Justiça. Recurso 10 Ob 53/04y. *Companhia Baumeister Ing Richard L x O.*, 14 de dezembro de 2004. ILDC 362 (AT 2004) e comentários de August Reinisch e Jakob Wurm; ESTADOS UNIDOS. Justiça de Primeira Instância do Estado de Nova Iorque. Revisão judicial de ato administrativo n. 800 N.Y.S. 2d 347. *Hunter x Nações Unidas e outros*, 15 de novembro de 2004. ILDC 693 (US 2004) e comentários de Elizabeth Szabo; ESTADOS UNIDOS. Justiça Federal de Primeira Instância no Distrito de Colúmbia. Decisão 956 FSupp2nd 17 (DDC 2013). *Lampert x Rice e outros*, 19 de julho de 2013. ILDC 2325 (US 2013) e comentários de Grant Berg; ÁUSTRIA. Supremo Tribunal de Justiça. Recurso 8 Ob 53/17b. *E x Centro Rei Abdullah bin Abdulaziz para o Diálogo Inter-religioso e Intercultural*, 29 de novembro de 2017. ILDC 2903 (AT 2017) e comentários de Markus P. Beham.

Em *Li Xiaobo x Delegação Regional do Comitê Internacional da Cruz Vermelha para a Ásia Oriental*²⁴⁵, a previsão de escolha da lei chinesa para reger o contrato de aluguel de imóvel não foi aceita como uma renúncia à imunidade, tendo sido compreensivelmente interpretada como um simples acordo sobre o direito material aplicável ao contrato e do qual não se extraía a intenção de a Cruz Vermelha submeter-se aos tribunais chineses.

O entendimento de que a renúncia deve ser expressa e limitada ao procedimento em que manifestada foi reafirmado no caso *Fillie x OMS e Monrovia*, no qual o fato de o motorista da OMS ter se declarado culpado do atropelamento e lesões causados à parte autora perante a justiça criminal não foi aceito como comprovação da renúncia à jurisdição cível²⁴⁶.

Em *Atkinson x BID e Kestell*, a autora pretendia que o Banco Interamericano de Desenvolvimento fosse obrigado a descontar a totalidade da pensão alimentícia devida a si e aos seus filhos do salário de seu ex-marido, empregado do banco. Reafirmando um precedente estabelecido em 1983 (princípio Mendaro), a decisão enfatizou que os tribunais somente deveriam interpretar alguma cláusula do acordo constitutivo como uma renúncia à imunidade caso tal renúncia produzisse um benefício correspondente para a organização. Assim, presumir a renúncia à imunidade para esse tipo de litígio não tornaria o BID uma opção mais atraente para potenciais empregados, razão pela qual não deveria ser reconhecida a renúncia implícita invocada pela autora²⁴⁷.

Numa outra vertente estão quatro julgados, todos dos tribunais dos Estados Unidos, no sentido de que o não oferecimento pela organização internacional de um mecanismo alternativo para a resolução da controvérsia não se traduziria em uma renúncia implícita à imunidade de jurisdição reconhecida em tratado²⁴⁸. Nesses casos, ainda quando o argumento sobre o acesso

²⁴⁵ CHINA. Suprema Corte Popular. Resposta ao Pedido de Instruções Min Si Ta Zi n. 25. *Li Xiaobo x Delegação Regional do Comitê Internacional da Cruz Vermelha para a Ásia Oriental*, 14 de outubro de 2009. ILDC 2592 (CN 2009) e comentários de Lung Wan Pun.

²⁴⁶ SERRA LEOA. Decisão de Primeira Instância no caso n. CC1215/2005. *Fillie x Organização Mundial da Saúde e Monrovia*, 14 de março de 2007. ILDC 1540 (SL 2007) e comentários de Solomon T Ebobrah.

²⁴⁷ ESTADOS UNIDOS. Tribunal de Recursos do Distrito de Colúmbia. Caso n. 156 F 3d 1335. *Atkinson x Banco Interamericano de Desenvolvimento e Kestell*, 9 de outubro de 1998. ILDC 1677 (US 1998) e comentários de Jason Pollard Boyd.

²⁴⁸ ESTADOS UNIDOS. Justiça Federal de Primeira Instância no Distrito Sul de Nova York. Decisão no caso n. 06-6352. *Bisson x Nações Unidas e outros*, 11 de fevereiro de 2008. ILDC 889 (US 2008) e comentários de Carlo Boehm; ESTADOS UNIDOS. Tribunal de Recursos do 2º Circuito. Recurso 08-2799-CV. *Brzak and Ishak x Nações Unidas e outros*, 2 de março de 2010. ILDC 2152 (US 2010) e comentários de Paulina Vera; ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte do Alasca. Recurso 289 P3d 914. *Price x Unisea e outros*, 7 de dezembro de 2012. ILDC 2132 (US 2012) e comentários de Roberta Oluwaseun Roberts; ESTADOS UNIDOS. Justiça Federal de Primeira Instância no Distrito Sul de Nova York. Decisão no caso n. 13-CV-7146 JPO. *Georges e outros x Nações Unidas e outros*, 9 de janeiro de 2015. ILDC 2336 (US 2015) e comentários de Samuel L Wenzel, Jr.; BÉLGICA. Tribunal de Recursos de Bruxelas. Recurso JT6772. *El Hamidi e Chlih x Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)*, 23 de novembro de 2017. ILDC 3043 (BE 2017) e comentários de Anne Verhelst.

à justiça tenha sido o preponderante, é peculiar o modo como os litigantes e os tribunais americanos tenham buscado enquadrar essa omissão.

O acolhimento da alegação de imunidade foi aceito apenas em dois litígios. Em *Zhu Zhu x Comitê Internacional da Cruz Vermelha*, a primeira instância havia reconhecido a imunidade da organização em relação a toda forma de processo legal, mas em resposta a um ofício do tribunal, que questionava se a Cruz Vermelha sustentaria a sua imunidade em segundo grau, a organização declarou que renunciaria à imunidade nesse caso²⁴⁹.

Já em *Cia de Resseguros Africana x Construção JDP Nigéria*, cláusula de eleição de foro prevista no contrato foi aceita como renúncia válida à imunidade, pois não seria ético que o conselho de administração da organização, tendo aprovado os termos do acordo que estipulava a jurisdição do Tribunal Superior de Lagos para solucionar disputas decorrentes do contrato passe a afirmar que não pretendia renunciar à imunidade. Nesse caso, a interpretação da cláusula de eleição de foro como renúncia implícita do benefício foi fundamento adicional da decisão, que também havia concluído que a legislação que incorporara ao direito interno a imunidade da organização expressamente excluía de sua incidência as transações comerciais²⁵⁰.

²⁴⁹ CHINA. Tribunal Popular Intermediário n. 3. Recurso, Sanzhongminzhongzi n. 06823. *Zhu Zhu x Comitê Internacional da Cruz Vermelha*, 18 de março de 2015. ILDC 3106 (CN 2015) e comentários de Sicen Hu.

²⁵⁰ NIGÉRIA. Suprema Corte. Recurso no caso n. LD/2342/2000. *Companhia de Resseguros Africana (African Reinsurance Corporation – ARC) x Construção JDP Nigéria Limitada (JDP Construction Nigeria Limited)*, 11 de maio de 2007. ILDC 2634 (NG 2007) e comentários de Ambrose Abejide Olowo.

3 QUESTÕES PREDOMINANTES: A DELIMITAÇÃO DO ALCANCE DA IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO E A VIOLAÇÃO DO DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA

O objetivo central do estudo de casos conduzido nesta pesquisa foi identificar como a imunidade das organizações internacionais vem sendo tratada pelos tribunais domésticos e se desta análise empírica seria possível divisar tendências ou problemas centrais sobre a imunidade de jurisdição das organizações internacionais e registrar a contribuição oferecida pelos tribunais domésticos no desenvolvimento do direito das imunidades.

Os casos confirmam que a imunidade de jurisdição permanece um óbice importante para a responsabilização das organizações internacionais perante as cortes domésticas. Das 57 decisões constantes do banco de dados *International Law in Domestic Courts* (ILDC), 38 confirmaram a imunidade jurisdicional. Independentemente da natureza da relação jurídica subjacente à lide (relações trabalhistas, contratuais e de responsabilização civil por ilícitos extracontratuais), as cortes domésticas se abstiveram de se pronunciar sobre o mérito da ação proposta contra a organização internacional na maioria dos casos.

Nessa investigação, dois temas foram particularmente recorrentes, tornando recomendável uma releitura das razões de decidir adotadas no intuito de destacar as circunstâncias decisivas para a tomada de decisão.

A delimitação do alcance da imunidade e o direito fundamental de acesso à justiça, além de frequentemente abordados pelas partes, em muitos casos tornaram-se o aspecto decisivo e mais extensivamente discutido no julgamento.

3.1 Alcance da imunidade de jurisdição

Os privilégios e as imunidades das organizações internacionais decorrem da vontade manifestada pelos Estados membros ou Estado anfitrião em tratados, de forma que a existência de uma fonte escrita deixa pouca margem para se questionar a existência da imunidade. Em vista disso, o desafio frequentemente estará na delimitação de sua esfera de atuação, especificamente se o ato controvertido deveria estar resguardado do escrutínio dos tribunais domésticos²⁵¹. As previsões convencionais tendem a ser genéricas, por vezes aludindo a uma imunidade “contra toda forma de processo legal”, nos termos cunhados na Convenção sobre os

²⁵¹ REINISCH, August. *The Privileges and Immunities of International Organizations in Domestic Courts*. New York: Cambridge University Press, 2013. p. 329.

Privilégios e Imunidades das Nações Unidas (CPINU) e reproduzido em diversos acordos internacionais subsequentes, ora prevendo imunidade para os atos oficiais²⁵², ora para todas as atividades necessárias ao cumprimento da missão confiada à organização²⁵³.

A característica comum a essas diversas formulações está na razão de ser da imunidade: permitir que a organização cumpra suas funções e concretize os objetivos para os quais foi criada, de modo eficiente e com máxima independência, particularmente em relação ao Estado em que sediada, que, por intermédio de seus tribunais nacionais, poderia interferir no funcionamento da organização²⁵⁴. Assim, costuma-se falar em uma imunidade funcional, sendo que esse critério funcional determinará, no instrumento constitutivo de cada organização, a extensão de suas competências, responsabilidades, poderes e também privilégios e imunidades.

Na tarefa de identificar o alcance do benefício, a necessidade funcional orientou com frequência a decisão do tribunal, estivesse ela prevista expressamente no tratado ou meramente inferida pela interpretação pretoriana. Mas por se tratar de uma noção imprecisa e que por essa razão confere ampla margem interpretativa aos tribunais domésticos, os resultados alcançados pelo emprego da lógica funcional foram substancialmente diversos, demonstrando o acerto de Reinisch ao afirmar que a imunidade funcional significa coisas diferentes, ou até mesmo contraditórias, para diferentes pessoas, juízes ou Estados²⁵⁵.

3.1.1 Disputas contratuais e trabalhistas: inconsistência nas abordagens adotadas pelas cortes domésticas – Aplicação da dicotomia entre atos de império e atos de gestão x Aferição da necessidade da atividade controvertida para o funcionamento adequado da organização

Os casos analisados indicam não apenas que diferentes tribunais empregam diferentes padrões de exigência para identificar o que seja necessário para o funcionamento da organização, como também aplicam critérios diferentes nessa avaliação. Algumas decisões

²⁵² A exemplo da imunidade conferida à EUMETSAT. ALEMANHA. Tribunal Administrativo Superior de Hesse. Apelação 7 E 2900/09. *A x Agência Europeia de Exploração de Satélites Meteorológicos (EUMETSAT)*, 17 de fevereiro de 2010. ILDC 2247 (DE 2010) e comentários de Leslie Manthey.

²⁵³ Conforme discutido no caso *Pistelli x Instituto Universitário Europeu*, a imunidade do instituto abrangia todas as atividades necessárias ao cumprimento das funções da instituição. ITÁLIA. Corte Suprema de Cassação. Recurso n. 20995. *Pistelli x Instituto Universitário Europeu*, 28 de outubro de 2005. ILDC 297 (IT 2005) e comentários de Massimo Iovane.

²⁵⁴ KLABBERS, J. The Transformation of International Organizations Law. *The European Journal of International Law*, Oxford: Oxford University Press, v. 26, n. 1, p. 9-82, 2015. p. 10; FOX, H.; WEBB, P. *The Law of State Immunity*. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 578, dentre outros.

²⁵⁵ REINISCH, A. *International Organizations Before National Courts*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. p. 206.

reconheceram a imunidade apenas para os atos estritamente necessários à execução dos objetivos centrais previstos no instrumento constitutivo da organização, enquanto outras entenderam que quaisquer atos que de alguma forma estivessem relacionados ao funcionamento da organização seriam imunes à jurisdição doméstica.

Os litígios envolvendo a contratação de empresas para a construção da sede da organização oferecem um bom exemplo da diferença do rigor com que a relação entre o objeto da contratação e a necessidade de funcionamento da organização pode ser tratada. Na jurisdição austríaca, a construção da sede da organização e obras de melhoria foram consideradas atos necessários para o cumprimento dos propósitos da organização, e desse modo abrigados pela imunidade funcional²⁵⁶. Adotando uma interpretação mais restritiva, a jurisdição administrativa portuguesa entendeu que os atos oficiais resguardados pela imunidade seriam apenas aqueles diretamente relacionados à atividade principal da entidade. Assim, tendo observado que a atividade central do Laboratório Ibérico Internacional de Nanotecnologia seria a pesquisa de nanotecnologias, inexistiria imunidade no litígio sobre a construção do prédio do laboratório²⁵⁷.

Nos litígios envolvendo contratos, em oito casos as partes discordavam sobre a extensão da imunidade de jurisdição, conforme detalhado no item 2.5.1. Em dois casos, o tratado ou a legislação doméstica aplicável excepcionavam expressamente as atividades comerciais do alcance da imunidade, dispensando os tribunais de investigar a pertinência da contratação para o cumprimento das funções centrais da organização²⁵⁸.

Como referido no item 1.4(b), tratados mais recentes excluem da imunidade jurisdicional certas classes de ações, como as cíveis ajuizadas para o ressarcimento de danos decorrentes de acidente de trânsito e ações trabalhistas ou referentes a contratos firmados em atividades acessórias ou subalternas da organização. Esse modo de pactuar a imunidade bem ilustra a seguinte reflexão de Klabbers: ainda que as necessidades da organização sejam levadas

²⁵⁶ ÁUSTRIA. Supremo Tribunal de Justiça. Recurso 10 Ob 53/04y. *Companhia Baumeister Ing Richard L x O.*, 14 de dezembro de 2004. ILDC 362 (AT 2004) e comentários de August Reinisch e Jakob Wurm; e ÁUSTRIA. Supremo Tribunal de Justiça. Recurso 8 Ob 53/17b. *E x Centro Rei Abdullah bin Abdulaziz para o Diálogo Inter-religioso e Intercultural*, 29 de novembro de 2017. ILDC 2903 (AT 2017) e comentários de Markus P. Beham.

²⁵⁷ PORTUGAL. Supremo Tribunal Administrativo. Recurso no caso n. 01062/09. *Laboratório Ibérico Internacional de Nanotecnologia x A*, 14 de janeiro de 2010. ILDC 1785 (PT 2010) e comentários de Francisco Pereira Coutinho.

²⁵⁸ NIGÉRIA. Suprema Corte. Recurso no caso n. LD/2342/2000. *Companhia de Resseguros Africana (African Reinsurance Corporation – ARC) x Construção JDP Nigéria Limitada (JDP Construction Nigeria Limited)*, 11 de maio de 2007. ILDC 2634 (NG 2007) e comentários de Ambrose Abejide Olowo; e ESTADOS UNIDOS. Tribunal de Recursos do 3º Circuito. Recurso 617 F.3d 756. *OSS Nokalva Inc. x Agência Espacial Europeia*, 16 de agosto de 2010. ILDC 1580 (US 2010), relator não identificado.

em conta durante a negociação do tratado, a extensão das prerrogativas concedidas pelos Estados resultará do que foi efetivamente convencionado pelas partes do tratado.

A necessidade funcional, portanto, explicaria os motivos que levam Estados soberanos a concederem privilégios e imunidades às organizações, mas não constitui um padrão capaz de determinar o resultado das negociações. Recordando a lição de Jenks, Klabbers ressalta que a necessidade de algum privilégio ou imunidade é mais uma questão de opinião do que de princípio²⁵⁹.

Nas outras seis decisões, os tribunais confrontaram o objeto do contrato com as funções previstas no estatuto da organização, interpretando a norma de imunidade à luz da necessidade funcional²⁶⁰. Todavia, critérios diversos foram empregados para avaliar se o contrato se relacionava ao cumprimento dos propósitos da organização, evidenciando a ausência de uniformidade no emprego da lógica funcional. Áustria e Rússia consideraram a necessidade da contratação para o cumprimento dos objetivos institucionais da organização.

Na Grécia, Portugal e Quênia, a dicotomia entre atos de império e atos de gestão, ou entre atos públicos e puramente comerciais foi empregada para aferir se a contratação se relacionava às finalidades centrais da organização, ou se seria ato de mera gestão privada e portanto fora do campo de aplicação da imunidade de jurisdição.

A crítica a essa estratégia para a delimitação da imunidade funcional é que essa dicotomia ignora que as organizações internacionais são criadas para a realização de um propósito, e se para a concretização desse objetivo a prática de atos de gestão privada se mostra necessária, tais atos deveriam estar resguardados pela imunidade funcional porventura atribuída

²⁵⁹ KLABBERS, Jan. *An Introduction to International Institutional Law*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 133-135.

²⁶⁰ GRÉCIA. Conselho de Estado. Caso n. 112/2007. *Sistemas Laboratoriais Analíticos SA (ALS Analytical Laboratory Systems SA) x Instituto Agrônomo Mediterrâneo de Chania*, 10 de janeiro de 2007. ILDC 1597 (GR 2007) e comentários de Sotirios-Ioannis Lekkas; ÁUSTRIA. Supremo Tribunal de Justiça. Recurso 10 Ob 53/04y. *Companhia Baumeister Ing Richard L x O.*, 14 de dezembro de 2004. ILDC 362 (AT 2004) e comentários de August Reinisch e Jakob Wurm; PORTUGAL. Supremo Tribunal Administrativo. Recurso no caso n. 01062/09. *Laboratório Ibérico Internacional de Nanotecnologia x A*, 14 de janeiro de 2010. ILDC 1785 (PT 2010) e comentários de Francisco Pereira Coutinho; ÁUSTRIA. Supremo Tribunal de Justiça. Recurso 8 Ob 53/17b. *E x Centro Rei Abdullah bin Abdulaziz para o Diálogo Inter-religioso e Intercultural*, 29 de novembro de 2017. ILDC 2903 (AT 2017) e comentários de Markus P. Beham; QUÊNIA. Tribunal de Recursos. Recurso no caso n. 255 de 1998, 2 EA 536 (CAK). *Aços Tononoka Limitada (Tononoka Steels Limited) x Banco de Comércio e Desenvolvimento da África Oriental e Austral (Southern Africa Trade and Development Bank)*, 13 de agosto de 1999. ILDC 1283 (KE 1999) e comentários de Ken Otieno Obura; RÚSSIA. Suprema Corte Comercial. Caso 13.111/03. *Sociedade Anônima Fechada e Agência Nacional de Informação "Television News Service" x Empresa Internacional de Radiodifusão Interestadual "MIR"*, 20 de janeiro de 2004. ILDC 27 (RU 2004) e comentários de Marina Fedorova.

à organização²⁶¹. Do mesmo modo, atos oficiais podem exibir natureza privada e ainda serem essenciais para o funcionamento da organização. Portanto, para se determinar se a imunidade de jurisdição alcança uma dada atividade, a questão fundamental a ser respondida é se a atividade era necessária para o funcionamento eficaz da organização²⁶².

No que tange aos litígios trabalhistas, tampouco foi identificada prática consistente para a determinação do alcance da imunidade funcional. Dentre os seis litígios em que a questão central era a determinação do alcance da imunidade funcional, três consideraram as relações de trabalho atos praticados em caráter privado e desvinculados do exercício dos propósitos centrais da organização sem qualquer investigação a respeito das atividades exercidas pelo reclamante. Nos outros três casos, os tribunais reconheceram que o trabalho desenvolvido pelos litigantes era necessário para o funcionamento eficiente da organização e preservaram a imunidade.

De modo semelhante ao observado nas disputas contratuais, parte das decisões reconheceu que a imunidade se aplicaria aos litígios trabalhistas por concluir que a eles não se aplicariam as exceções exaustivamente indicadas no contrato.

Em contraste, as decisões sobre a imunidade dos funcionários das organizações foram uniformes, acolhendo a invocação de imunidade sempre que o ato controvertido tivesse sido praticado no exercício das atribuições desses agentes, ainda que cessado o exercício da função ao tempo da decisão²⁶³. A imunidade de jurisdição quanto a condutas não relacionadas às atividades oficiais do agente, por outro lado, somente deveria ser reconhecida no interesse da organização²⁶⁴, podendo a ação prosseguir quando o agente se afastasse do cargo e a apreciação do litígio pelos tribunais domésticos não mais interferisse no funcionamento da organização.

Na maioria dos casos o tratado relevante prescrevia que aos funcionários da organização seriam aplicáveis as imunidades previstas na Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas (CVRD), e seria razoável supor que a coerência na abordagem pelos tribunais domésticos decorreria da familiaridade com a aplicação das normas dessa convenção.

²⁶¹ Percebe-se que no decorrer dos anos, essa estratégia se tornou menos frequente, sendo hoje predominante a interpretação da imunidade das organizações internacionais à luz de sua natureza funcional e da vinculação do ato contestado à realização dos propósitos confiados à organização.

²⁶² FOX, Hazel; Webb, Phillipa. *The Law of State Immunity*. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 582 e SCHERMERS, Henry G.; BLOKKER, Niels M. *International Institutional Law: Unity within Diversity*. 5th Revised Edition. Leiden; Boston: Brill/Nijhoff, 2011. p. 1032-1033.

²⁶³ Nesse sentido os casos: Trempe x Associação de Funcionários da ICAO (Canadá, 2003); Sesay e outros x Presidente do Tribunal Especial para Serra Leoa (Serra Leoa, 2005); Fillie x OMS e Monrovia (Serra Leoa, 2007); Brzak e Ishak x Nações Unidas (Estados Unidos, 2010); Georges e outros x Nações Unidas (Estados Unidos, 2015).

²⁶⁴ Promotor-Geral da Corte de Cassação e Schurmans x Delvoi e outros (Bélgica, 2010) e Diallo x Estado de Maryland (Estados Unidos, 2009 e 2010).

3.1.2 *Ilícitos extracontratuais*

Nos litígios trabalhistas e contratuais, questionar se a atividade controvertida seria necessária para o bom funcionamento da organização oferece uma diretriz segura para auxiliar na determinação da existência de imunidade no caso em concreto. Entretanto, quando a disputa diz respeito à responsabilidade decorrente de um ato ilícito, seria de pouca utilidade questionar se o ilícito em questão teria sido necessário para o cumprimento do propósito da organização, e por conseguinte merecesse ser incluído na esfera de atuação da imunidade.

O caso *Greenpeace x EURATOM* ilustra como a Suprema Corte dos Países Baixos reconduziu a discussão a respeito do alcance da imunidade a um quadro logicamente aceitável. A instância inferior havia decidido que a imunidade funcional se aplicaria apenas aos atos necessários ao desempenho das atividades oficiais e, portanto, não abrangeria atos ilícitos. A Suprema Corte reformou a decisão e esclareceu que o critério adequado para determinar se o objeto da ação estaria ao alcance da imunidade funcional seria avaliar se a atividade impugnada esteve diretamente relacionada ao desempenho das atividades da organização, sem se pronunciar, nesse momento preliminar, a respeito da licitude da conduta. De fato, a legalidade ou a gravidade da conduta imputada à organização são aspectos de mérito sobre os quais somente haveria certeza após a dilação probatória, que é precisamente a situação que a imunidade de jurisdição pretende evitar.

A clareza a respeito do propósito da imunidade – assegurar o funcionamento independente e eficaz da organização – é todavia, insuficiente para promover a uniformidade de entendimento entre os tribunais domésticos, pois também nos litígios sobre ilícitos extracontratuais foi identificado o emprego da dicotomia entre atos de gestão e atos de império, em detrimento do pronunciamento sobre se a atividade alegadamente ilícita teria sido necessária para o funcionamento da organização (no caso, o esbulho por longos anos de um prédio do autor pela Organização de Supervisão de Tréguas das Nações Unidas)²⁶⁵.

De todo modo, é notável a disposição de alguns tribunais nacionais para se pronunciarem sobre o caráter necessário ou acessório da atividade controvertida para o funcionamento eficiente e independente da organização, a despeito de asseverado pela CIJ no caso *Cumaraswamy*, que o entendimento da própria organização a respeito do enquadramento

²⁶⁵ ISRAEL. Tribunal Distrital. Caso 4262/04. *Organização de Supervisão de Tréguas das Nações Unidas (UNTSO) e outro x Siragnian*, 30 de janeiro de 2005. ILDC 2693 (IL 2005) e comentários de Gahli Berger, Mila Kirpichnikov.

dos atos de seus agentes como necessários ao desempenho das funções da organização é de destacada importância²⁶⁶.

O regime de imunidade especificamente talhado para cada organização poderá trazer balizas claras sobre a extensão da imunidade prevendo, por exemplo, imunidade para todos os atos, salvo aqueles indicados em rol de exceções. Porém, caso as disposições sejam vagas, mas o tratado indique que a imunidade é concedida para os atos necessários ao funcionamento da organização, é possível que essa cláusula fundamente a rejeição da imunidade no caso concreto. Situações em que o julgamento por tribunais domésticos não ameaçasse o funcionamento da organização estariam materialmente fora do âmbito de aplicação da imunidade funcional convencional. Assim, se o tribunal se convencer de que a instrução do processo ou o eventual acolhimento dos pedidos da parte autora não seria capaz de prejudicar o correto funcionamento da organização nem se imiscuiria indevidamente em assuntos internos e na sua independência, a jurisprudência nacional poderia ser exercida sem violar o tratado.

No que se refere à situação das Nações Unidas e suas agências especializadas, o art. 105 da Carta prevê que a organização gozará dos privilégios e imunidades necessários à realização de seus propósitos, mas as convenções que regulamentaram essa previsão outorgaram-lhe uma imunidade não qualificada, excepcionada apenas pela renúncia. Evidentemente que o cânone interpretativo de que a lei especial afasta a lei geral conserva sua lógica e lastreia a interpretação, até hoje predominante, de que devem prevalecer os termos das convenções. Por outro lado, as obrigações assumidas pelos Estados membros em virtude da Carta da ONU prevalecem sobre obrigações conflitantes previstas em qualquer outro acordo internacional (art. 103 da Carta) e essa peculiaridade poderia justificar que a natureza funcional da imunidade prevista na Carta guiasse e limitasse a interpretação do art. 2º da CPINU, e não o contrário.

Noutro giro, se a obrigação internacional pactuada foi a atribuição de imunidade absoluta ou não qualificada à organização, a alusão a uma necessidade funcional sequer referida na convenção não seria idônea para justificar a restrição do alcance do benefício. Essa abordagem implicaria atribuir, pela via interpretativa, um caráter normativo à necessidade funcional, que de mera consideração política para justificar a o benefício se tornaria norma limitadora da cláusula de imunidade expressamente celebrada.

²⁶⁶ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Parecer Consultivo. *Diferenças Relativas à Imunidade de Jurisdição de um Relator Especial da Comissão de Direitos Humanos*. Haia, 29 de abril de 1999. I.C.J. Reports, 1999, para.60 e 61.

3.2 Direito fundamental de acesso à justiça

O segundo e não menos relevante ponto de disputa foi o conflito entre o direito à imunidade da organização internacional e o direito de acesso à justiça que poderá vir a ser inviabilizado caso a imunidade de jurisdição seja confirmada e inexista outro modo eficaz e imparcial para que o autor que teve sua ação não conhecida buscar a defesa do direito material alegadamente violado pela organização.

Os julgamentos reunidos no ILDC revelam que ainda não é possível constatar que a prática geral dos tribunais domésticos tenha encampado o argumento que condiciona o reconhecimento do direito à imunidade no caso concreto à existência de modos alternativos adequados para a solução da disputa, evitando-se, desse modo, a denegação de justiça.

Na Europa, os tribunais domésticos frequentemente precisam solucionar a tensão entre o direito à imunidade conferido à organização demandada e o direito do indivíduo de que sua causa seja examinada e decidida, de forma equitativa e pública, por um tribunal independente, imparcial e instituído por lei, conforme lhe assegura o artigo 6(1) da CEDH, e não raro também a Constituição do Estado do foro. Diante desse quadro normativo, os julgamentos proferidos pela Corte Europeia de Direitos Humanos (CtEDH) exercem considerável influência nas decisões domésticas, que frequentemente fazem referência aos casos *Waite e Kennedy* e *Beer e Regan*.

O direito de acesso à justiça e a existência de vias alternativas à disposição dos trabalhadores foram questões enfrentadas em 17 decisões de tribunais nacionais da Europa, Canadá e Estados Unidos. Desse universo, a existência de mecanismo alternativo adequado para a solucionar o litígio conduziu à manutenção da imunidade em oito casos. Em cinco decisões europeias a inexistência de uma via alternativa à qual o trabalhador pudesse recorrer justificou o afastamento da imunidade.

Em contraste, quatro decisões proferidas nos Estados Unidos e do Quênia mantiveram a imunidade de jurisdição, a despeito da inexistência de um mecanismo alternativo ou a sua deficiência, desafiando, assim, a formação de uma prática judicial uniforme mesmo dentro do contexto das lides trabalhistas. Essas decisões privilegiaram o cumprimento da obrigação internacional assumida em tratado, que existiria independentemente do descumprimento do dever de fornecer vias alternativas para a solução da controvérsia e pontuaram que a imunidade de jurisdição constituiria uma limitação legítima ao direito constitucional de acesso à justiça.

A tese de que a imunidade não deveria ser concedida na ausência de um meio alternativo razoável para a defesa dos direitos do indivíduo foi rejeitada nos três litígios em que buscada a

reparação por ilícitos atribuídos às operações de paz ou de estabilização. Tribunais dos Países Baixos, Bélgica e Estados Unidos entenderam que não há regra de direito internacional que endosse essa tese e destacaram que essas operações, consideradas essenciais para o cumprimento do propósito central da ONU, não poderiam ser submetidas a julgamento pelos tribunais domésticos sob pena de haver indevida interferência nas missões. *Mães de Srebrenica x Países Baixos* e *El Hamidi e Chlih x OTAN*, ademais, afirmaram que a gravidade dos ilícitos atribuídos às organizações tampouco justificariam o afastamento da imunidade, transpondo para o contexto das organizações internacionais a conclusão alcançada pela CIJ no julgamento do caso *Imunidades Jurisdicionais dos Estados*.

Desse modo, é possível perceber que a necessidade da imunidade de jurisdição pelas organizações internacionais não é posta em xeque pelos tribunais domésticos. As decisões analisadas não discorreram sobre a necessidade, em abstrato, de imunidades pelas organizações internacionais ou dos aspectos políticos que levaram o Estado a concedê-la. Tampouco o conteúdo das normas de imunidade foi objeto de oposição judicial.

A hesitação das cortes domésticas em afastar a imunidade de jurisdição se alinha à conclusão de Niels Blokker no sentido de que a solução para o problema do acesso à justiça não estaria na abolição da imunidade de jurisdição das organizações internacionais, percebida como uma ferramenta importante pelos tribunais domésticos, mas na implementação das regras do regime de imunidade, que muitas vezes deixa de acontecer²⁶⁷. Aprimorado o regime interno de resolução de disputas das organizações, haveria menor necessidade de os indivíduos e empresas recorrerem às cortes domésticas para a proteção de seus direitos e menos conflitos se estabeleceriam entre os Estados-juízes e as organizações.

Tomando-se o exemplo das Nações Unidas e de suas agências, a sua imunidade ampla tem como contrapontos a possibilidade de renúncia no caso concreto e o dever de a organização estabelecer processos adequados para solucionar controvérsias decorrentes de contratos ou matérias de direito privado ou controvérsias em que implicado um funcionário que goze de imunidade e ela não tenha sido suspensa pelo Secretário-Geral (Artigo 29 da CPINU e 31 da CPIAE). Para as agências especializadas, a 24ª Seção da CPIAE ainda traz a figura do abuso de privilégio ou de imunidade, prevendo consultas entre o país parte e a agência interessada a fim de determinar se houve abuso, sendo cabível a submissão da questão à Corte Internacional de Justiça caso as consultas não alcancem resultado satisfatório. Portanto, o regime de imunidade

²⁶⁷ BLOKKER, N. International Organizations: The Untouchables? In: BLOKKER, N.; SCHRIJVER, N. (org.). *Immunity of International Organizations: Legal Aspects of International Organizations*. Leiden: Brill, 2015. p.17.

admite a possibilidade de excessos e prescreve um modo para sua correção. Para a ONU, a despeito de a CPINU não contemplar especificamente a situação de abuso de imunidade, as divergências quanto à interpretação ou aplicação da convenção poderão ser submetidas à CIJ (artigo 30).

No âmbito das operações de paz, os acordos sobre o *status* das forças (*Status of Force Agreement – SOFA*) celebrados com o Estado onde ocorrerá a operação costumam prever que a ONU instituirá uma comissão de reclamações para solucionar disputas de direito privado. Contudo, conforme anota Schmitt, a prática da ONU é resolver esses conflitos por meio da negociação ou arbitragem, sendo que até o momento essas comissões de reclamações jamais foram estabelecidas²⁶⁸.

Martina Buscemi, alerta para a preocupante posição adotada recentemente pelas Nações Unidas de enquadrar como questões políticas as demandas de responsabilização da organização por ilícitos extracontratuais, excluindo-as assim das matérias de direito privado para as quais o art. 29 da Carta impõe o dever de estabelecimento de modos alternativos para a sua solução. A prática anterior das Nações Unidas considerava que as controvérsias sobre matérias de direito privado incluíam não apenas as relações contratuais, mas pedidos de indenização apresentados por terceiros em decorrência de ferimentos, morte, ou danos materiais provocados por operações de paz, ao passo que as controvérsias públicas seriam sobre a legalidade ou validade de decisões da Assembleia Geral ou do Conselho de Segurança²⁶⁹.

Para outras organizações cujos tribunais administrativos limitem sua competência a disputas trabalhistas ou contratuais, não contemplando solução interna para obrigações *ex delicto*, remanesce a necessidade de aprimoramento do regime de imunidade, seja ampliando a competência das instâncias internas para resolução de disputas de outra natureza, seja reforçando o dever de renunciar à imunidade jurisdicional caso o litígio não ameace o funcionamento da organização.

²⁶⁸ SCHMITT, P. *Access to Justice and International Organizations*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2017. p. 44

²⁶⁹ BUSCEMI, Martina. The non-justiciability of third-party claims before UN internal dispute settlement mechanisms. The “politicization” of (financially) burdensome questions. *Questions of International Law, Zoom-in*, 68, p. 23-49, 2020, p.32-33.

CONCLUSÕES

Diferentemente do que ocorreu com outros ramos do direito internacional que foram submetidos a um processo de corporificação jurídica em um tratado multilateral geral, as normas que regulam a imunidade jurisdicional das organizações internacionais não foram organizadas de maneira sistêmica, coesa e coerente. As organizações internacionais formam ordens jurídicas distintas e contidas em si mesmas, pois seus poderes, propósitos, privilégios e imunidades são regulados singularmente em seus instrumentos constitutivos, acordos bilaterais de sede e convenções multilaterais. Excepcionalmente, existirá alguma legislação nacional contemplando regras gerais sobre a imunidade das organizações internacionais sediadas ou em operação no Estado em questão.

Nesse contexto, a análise das decisões proferidas por tribunais domésticos representa um esforço na busca de aspectos comuns que possam sintetizar ou ao menos registrar como a imunidade das organizações internacionais vem sendo interpretada e aplicada na prática, destacando as questões relevantes para a tomada de decisão em casos reais.

O mapeamento dos casos disponíveis no acervo *International Law in Domestic Courts*, objeto da presente análise, demonstrou que a imunidade das organizações ainda é predominantemente respeitada perante os tribunais domésticos, independentemente da natureza da relação jurídica subjacente ao litígio, e é considerada uma proteção necessária contra a interferência indevida no exercício de suas funções.

Uma vez que a imunidade de jurisdição das organizações internacionais tem como fonte principal um acordo internacional, na maior parte dos casos a disputa residiu no campo de aplicação da imunidade, sua extensão e exceções. Ainda que o instrumento constitutivo da organização mencione que ela fará jus às imunidades necessárias à consecução dos específicos propósitos para os quais foi criada, é recorrente que tratados suplementares prevejam uma imunidade contra toda forma de processo legal, a exemplo do que ocorreu com a ONU e suas agências especializadas. Essa extrapolação motivou em diversas oportunidades a invocação da natureza funcional da imunidade no intuito de limitar a sua incidência aos atos estritamente necessários ao funcionamento da organização.

A imprecisão em torno do que seja “necessidade funcional” ensejou interpretações variadas e resultados igualmente díspares, mas na maioria dos casos prevaleceu uma interpretação ampla sobre o que seria necessário para o adequado funcionamento da organização.

Na seara contratual, assim como na trabalhista e nos litígios civis sobre a responsabilidade extracontratual por atos ilícitos, a existência de imunidade de jurisdição no caso concreto foi frequentemente decidida a partir da aferição da relevância da contratação controvertida ou das atividades exercidas pelo reclamante para o cumprimento da missão da organização, independentemente da eventual existência de vias alternativas para solucionar a disputa.

Essa avaliação ora resultou no afastamento da imunidade, ora no seu acolhimento, e foram observadas diferentes abordagens no emprego desta lógica funcional. Algumas cortes exigiram um vínculo muito próximo entre o objeto do litígio e as atividades centrais da organização; outras se satisfizeram com um liame mais tênue e houve ainda as que consideram que a personalidade funcional das organizações acarretaria uma imunidade sobre todos os seus atos, pois todos seriam necessários à realização dos propósitos para os quais foram criadas. Há que se salientar que a invocação da necessidade funcional como razão para limitar o alcance da imunidade esteve fundada em disposição expressa do tratado, em alguns casos, mas em outros decorreu diretamente da interpretação pretoriana, baseada na natureza funcional da imunidade das organizações majoritariamente reconhecida na doutrina e pelas próprias organizações.

Na determinação da extensão da imunidade funcional das organizações, algumas jurisdições aplicam a doutrina da imunidade relativa dos Estados, ora levando em consideração a natureza do ato em si, ora estabelecendo uma dicotomia muito próxima da lógica finalista e reputando como atos imunes aqueles vinculados à realização da missão institucional da organização e praticados com a autoridade pública. Na maioria dos casos, porém, os tribunais buscaram aferir se a atividade questionada seria necessária para o adequado funcionamento da atividade, ou sopesaram se a atividade impugnada esteve diretamente relacionada ao desempenho das atividades da organização, ainda que de modo não fundamental.

A partir disso, observou-se que a necessidade funcional é um critério limitado para a delimitação dos exatos contornos da imunidade, e os tribunais domésticos adotam interpretações e testes variados para aferir a necessidade de imunidade no caso concreto.

A notável exceção foi apreciada no campo da imunidade dos funcionários das organizações. Nessa classe de ações, o entendimento das cortes domésticas foi convergente, possivelmente em razão de as normas relativas a esses agentes espelharem as imunidades diplomáticas reconhecidas aos representantes dos Estados na CVRD, de maior familiaridade com as jurisdições domésticas.

Paralelamente à discussão em torno da extensão da imunidade concedida à organização, foi possível notar a frequência das objeções baseadas no direito fundamental de acesso à justiça.

Nos litígios trabalhistas, a tendência é que as organizações internacionais tenham sua imunidade salvaguardada, especialmente se disponibilizarem uma alternativa interna, como um tribunal administrativo ou acesso a um tribunal arbitral. Inexistindo uma via alternativa a que o litigante possa recorrer para vindicar seus direitos, as cortes europeias tendem a subordinar o reconhecimento da imunidade da organização à existência de mecanismos alternativos para a resolução da disputa, na esteira da jurisprudência formulada pela Corte Europeia de Direitos Humanos no julgamento do caso *Waite e Kennedy*. Entretanto, perceberam-se diferentes níveis de exigência na aferição desse requisito: algumas decisões se satisfizeram com a mera existência de um tribunal administrativo ou arbitral, ao passo que outras investigaram o funcionamento e forma de composição desses órgãos a fim de avaliar se eles assegurariam o direito a um julgamento justo e com garantias equivalentes às prescritas pela Convenção Europeia de Direitos Humanos.

Fora da Europa, a existência de um foro alternativo apropriado ao qual o trabalhador pudesse submeter seus pedidos para uma decisão eficaz não tem sido considerada uma condição para a concessão de imunidade no caso concreto. Ainda que a organização descumpra a obrigação de oferecer modos alternativos para solução de disputas, os tribunais entendem que essa omissão não representaria uma renúncia tácita à imunidade. Observou-se, porém, que quando existente uma via alternativa para que o trabalhador vindicasse seus direitos, esse fato era mencionado como um argumento de apoio ao reconhecimento da imunidade.

Nos litígios envolvendo contratações, a discussão raramente esteve centrada no direito de acesso à justiça do contratado, e nos dois casos em que esse foi o ponto central (*Consórcio X x Suíça* e *SA Energias Novas e Ambiente x Agência Espacial Europeia*), os tribunais reconheceram a existência e suficiência dos mecanismos alternativos para resolução das disputas resultantes dos contratos e oferecidos pelas organizações.

Diversamente, quando a atuação da organização violou direitos de terceiros e não foi alcançada uma solução administrativa para a compensação dos danos, os tribunais domésticos não se mostraram inclinados a afastar a imunidade de jurisdição em nome do direito de acesso à justiça. A necessidade de preservação do funcionamento eficiente e independente da organização foi uma justificativa que preponderou mesmo diante da gravidade das violações atribuídas à organização.

Essa realidade salienta a necessidade de aprimoramento e efetivo emprego dos modos alternativos de solução de controvérsias que normalmente são exigidos das organizações como contrapartida para sua imunidade de jurisdição ou de que as organizações renunciem a sua imunidade com mais frequência, quando não houver risco de comprometimento do

funcionamento da organização e a imunidade possa representar um impedimento ao exercício da justiça.

REFERÊNCIAS

Jurisdições nacionais

ALEMANHA. Tribunal Administrativo Superior de Hesse. Apelação 7 E 2900/09. *A x Agência Europeia de Exploração de Satélites Meteorológicos (EUMETSAT)*, 17 de fevereiro de 2010. ILDC 2247 (DE 2010) e comentários de Leslie Manthey.

ARGENTINA. Suprema Corte. Recurso extraordinário 119/2017. *Sala x Procuradora-Geral da Nação*, 5 de dezembro de 2017. ILDC 2831 (AR 2017) e comentários de Alberto M. P. Adorno.

ÁUSTRIA. Supremo Tribunal de Justiça. Decisão 12 OS 3/98. *Áustria x Faissal S*, 12 de fevereiro de 1998. ILDC 2169 (AT 1998) e comentários de Cristoph Greil.

ÁUSTRIA. Supremo Tribunal de Justiça. Recurso 2 Ob 166/98w. *Dr. K x K*, 17 de maio de 2000. ILDC 356 (AT 2000) e comentários de August Reinisch e Jakob Wurm.

ÁUSTRIA. Corte Constitucional. Decisão n. B 783/04. *Anônimo x Áustria*, 14 de dezembro de 2004. ILDC 140 (AT 2004) e comentários de Jakob Wurm.

ÁUSTRIA. Supremo Tribunal de Justiça. Recurso 10 Ob 53/04y. *Companhia Baumeister Ing Richard L x O.*, 14 de dezembro de 2004. ILDC 362 (AT 2004) e comentários de August Reinisch e Jakob Wurm.

ÁUSTRIA. Supremo Tribunal de Justiça. Recurso 8 Ob 53/17b. *E x Centro Rei Abdullah bin Abdulaziz para o Diálogo Inter-religioso e Intercultural*, 29 de novembro de 2017. ILDC 2903 (AT 2017) e comentários de Markus P. Beham.

BÉLGICA. Corte de Cassação. Recurso S.99.0103F. *Liga Árabe x TM*, 12 de março de 2001. ILDC 42 (BE 2001) e comentários de Cedric Ryngaert.

BÉLGICA. Tribunal Trabalhista de Recursos de Bruxelas. Recurso JT 2004, 617. *Siedler x União da Europa Ocidental (WEU)*, 17 de setembro de 2003. ILDC 53 (BE 2003) e comentários de Maarten Vidal.

BÉLGICA. Justiça de Primeira Instância de Bruxelas. Decisão 2006 6216 JdT 171. *SA Energias Novas e Ambiente x Agência Espacial Europeia (European Space Agency - ESA)*, 1 de dezembro de 2005. ILDC 1229 (BE 2005) e comentários de Cedric Ryngaert.

BÉLGICA. Corte de Cassação. Recurso S04 0129F. *União da Europa Ocidental (WEU) x Siedler*, 21 de dezembro de 2009. ILDC 1625 (BE 2009) e comentários de Cedric Ryngaert.

BÉLGICA. Corte de Cassação. Caso n. 142. *Promotor Geral da Corte de Cassação e Schurmans x Delvoi e outros*, 19 de janeiro de 2010. ILDC 1502 (BE 2010) e comentários de Cedric Ryngaert.

BÉLGICA. Tribunal de Recursos de Bruxelas. Julgamento do Recurso 2006/AR/1480. *SA Energias Novas e Ambiente x Agência Espacial Europeia (European Space Agency - ESA)*, 23 de março de 2011. ILDC 1729 (BE 2011) e comentários de Pierre Schmitt.

BÉLGICA. Tribunal de Recursos de Bruxelas. Recurso JT6772. *El Hamidi e Chlih x Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)*, 23 de novembro de 2017. ILDC 3043 (BE 2017) e comentários de Anne Verhelst.

BÉLGICA. Corte de Cassação. Julgamento n. C.160346.F. *MP x Bélgica e Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)*, 27 de setembro de 2018. ILDC 3007 (BE 2018) e comentários de Hanna Bourgeois.

CANADÁ. Suprema Corte. Recurso 2001 SCC 12. *Bernard Miller x Canada*, 1 de março de 2001. ILDC 179 (CA 2001) e comentários de Hugh M Kindred.

CANADÁ. Tribunal Superior do Quebec. Julgamento sobre jurisdição 2003 CanLII 44121. *Trempe x Associação de Funcionários da ICAO (Organização da Aviação Civil Internacional)*, 20 de novembro de 2003. ILDC 1748 (CA 2003) e comentários de Gillian MacNeil.

CHINA. Suprema Corte Popular. Resposta ao Pedido de Instruções Min Si Ta Zi n. 25. *Li Xiaobo x Delegação Regional do Comitê Internacional da Cruz Vermelha para a Ásia Oriental*, 14 de outubro de 2009. ILDC 2592 (CN 2009) e comentários de Lung Wan Pun.

CHINA. Tribunal Popular Intermediário n. 3. Recurso, Sanzhongminzhongzi n. 06823. *Zhu Zhu x Comitê Internacional da Cruz Vermelha*, 18 de março de 2015. ILDC 3106 (CN 2015) e comentários de Sicen Hu.

DINAMARCA. Tribunal Superior da Dinamarca Oriental. Caso n. U 2000 478 Ø. *Companhia de Investimentos e Finanças de 11 de janeiro de 1984 Limitada x Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)*, 26 de agosto de 1999. ILDC 64 (DK 1999) e comentários de Jon Stokholm.

ESTADOS UNIDOS. Tribunal de Recursos do Distrito de Colúmbia. Caso n. 156 F 3d 1335. *Atkinson x Banco Interamericano de Desenvolvimento e Kestell*, 9 de outubro de 1998. ILDC 1677 (US 1998) e comentários de Jason Pollard Boyd.

ESTADOS UNIDOS. Tribunal de Recursos do 11º Circuito. Recurso 353 F.3d 916. *Prewitt Enterprises Inc. e outros x Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP)*, 18 de dezembro de 2003. ILDC 715 (US 2003) e comentários de Julie T Zhang.

ESTADOS UNIDOS. Justiça de Primeira Instância do Estado de Nova Iorque. Revisão judicial de ato administrativo n. 800 N.Y.S. 2d 347. *Hunter x Nações Unidas e outros*, 15 de novembro de 2004. ILDC 693 (US 2004) e comentários de Elizabeth Szabo.

ESTADOS UNIDOS. Justiça Federal de Primeira Instância no Distrito de Colúmbia. Decisão de Extinção por Ausência de Jurisdição n. 1:05-CV-00174. *Weinstock x Banco Asiático de Desenvolvimento e outros*, 13 de julho de 2005. ILDC 321 (US 2005) e comentários de Elizabeth Szabo.

ESTADOS UNIDOS. Justiça Federal de Primeira Instância no Distrito Sul de Nova York. Decisão no caso n. 06-6352. *Bisson x Nações Unidas e outros*, 11 de fevereiro de 2008. ILDC 889 (US 2008) e comentários de Carlo Boehm.

ESTADOS UNIDOS. Tribunal Recursos Especiais. Decisão 186 Md.App. 22. 972 A2d 917. *Diallo x Estado de Maryland*, 4 de junho de 2009. ILDC 1432 (US 2009) e comentários de Camille Gray.

ESTADOS UNIDOS. Tribunal de Recursos do 2º Circuito. Recurso 08-2799-CV. *Brzak and Ishak x Nações Unidas e outros*, 2 de março de 2010. ILDC 2152 (US 2010) e comentários de Paulina Vera.

ESTADOS UNIDOS. Tribunal de Recursos de Maryland. Julgamento do caso n. 91. *Diallo x Estado de Maryland*, 10 de maio de 2010. ILDC 2343 (US 2010) e comentários de Charlotte Baskin-Gerwitz.

ESTADOS UNIDOS. Tribunal de Recursos do 3º Circuito. Recurso 617 F.3d 756. *OSS Nokalva Inc. x Agência Espacial Europeia*, 16 de agosto de 2010. ILDC 1580 (US 2010), relator não identificado.

ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte do Alasca. Recurso 289 P3d 914. *Price x Unisea e outros*, 7 de dezembro de 2012. ILDC 2132 (US 2012) e comentários de Roberta Oluwaseun Roberts.

ESTADOS UNIDOS. Justiça Federal de Primeira Instância no Distrito de Colúmbia. Decisão 956 FSupp2nd 17 (DDC 2013). *Lampert x Rice e outros*, 19 de julho de 2013. ILDC 2325 (US 2013) e comentários de Grant Berg.

ESTADOS UNIDOS. Justiça Federal de Primeira Instância no Distrito Sul de Nova York. Decisão no caso n. 13-CV-7146 JPO. *Georges e outros x Nações Unidas e outros*, 9 de janeiro de 2015. ILDC 2336 (US 2015) e comentários de Samuel L Wenzel, Jr.

ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte. No. 17-1011, 586 U. S. ____ (2019). *Jam e outros x Corporação Financeira Internacional (International Finance Corporation)*, 27 de fevereiro de 2019. Disponível em www.supremecourt.gov/opinions/18pdf/17-1011_mkhn.pdf. Acesso em: 24 jun. 2021.

FRANÇA. Corte de Cassação. Recurso 04-41012. *Banco Africano de Desenvolvimento x X*, 25 de janeiro de 2005. ILDC 778 (FR 2005) e comentários de Yann Kerbrat.

FRANÇA. Corte de Cassação. Recurso N. 09-41030. *X x Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)*, 29 de setembro de 2010. ILDC 1749 (FR 2010) e comentários de Thomas Margheritte.

GEÓRGIA. Corte Constitucional. Decisão 8/177/2. *Pedido de Esclarecimento apresentado pela Corte Distrital Tibilisi Didube-Chughureti*, 21 de maio de 2002. ILDC 3103 (GE 2002) e comentários de Nana Kruashvili.

GRÉCIA. Tribunal de Recursos. Recurso n. 479/1991. *Anônimo x Centro Internacional de Estudos Agronômicos Avançados do Mediterrâneo, 1991*. ILDC 1596 (GR 1991) e comentários de Natalia Mouzoula.

GRÉCIA. Conselho de Estado. Caso n. 112/2007. *Sistemas Laboratoriais Analíticos SA (ALS Analytical Laboratory Systems SA) x Instituto Agronômico Mediterrâneo de Chania, 10 de janeiro de 2007*. ILDC 1597 (GR 2007) e comentários de Sotirios-Ioannis Lekkas.

ISRAEL. Tribunal Distrital. Caso 4262/04. *Organização de Supervisão de Tréguas das Nações Unidas (UNTSO) e outro x Siragnian, 30 de janeiro de 2005*. ILDC 2693 (IL 2005) e comentários de Gahli Berger, Mila Kirpichnikov.

ITÁLIA. Corte Suprema de Cassação. Recurso n. 20995. *Pistelli x Instituto Universitário Europeu, 28 de outubro de 2005*. ILDC 297 (IT 2005) e comentários de Massimo Iovane.

ITÁLIA. Corte Suprema de Cassação. Recurso no caso n. 3718. *Drago x Instituto Internacional de Recursos Fitogenéticos (IPGRI), 19 de fevereiro de 2007*. ILDC 827 (IT 2007) e comentários de Alessandro Chechi.

NIGÉRIA. Suprema Corte. Recurso no caso n. LD/2342/2000. *Companhia de Resseguros Africana (African Reinsurance Corporation – ARC) x Construção JDP Nigéria Limitada (JDP Construction Nigeria Limited), 11 de maio de 2007*. ILDC 2634 (NG 2007) e comentários de Ambrose Abejide Olowo.

PAÍSES BAIXOS. Suprema Corte. Recurso em última instância 12627. *Ary Spaans x Tribunal de Apelações Irã-Estados Unidos, 20 de dezembro de 1985*. ILDC 1759 (NL 1985) e comentários de R. Peeters e C. Brölmann.

PAÍSES BAIXOS. Tribunal de Recursos Disciplinares. Decisão n. 4883. *Milošević (Slobodan) x Kay (Stephen), 8 de maio de 2006*. ILDC 471 (NL 2006) e comentários de Jarinde Temminck Tuinstra.

PAÍSES BAIXOS. Suprema Corte. Decisão n. 992, LJN:BA9173. *Greenpeace Países Baixos x Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM: European Atomic Energy Community), 13 de novembro de 2007*. ILDC 838 (NL 2007) e comentários de Catherine Brölmann.

PAÍSES BAIXOS. Suprema Corte. Recurso em última instância 08/00118. *X x Instituto Europeu de Patentes (European Patent Organisation – EPO), 23 de outubro de 2009*. ILDC 1464 (NL 2009) e comentários de Catherine Brölmann.

PAÍSES BAIXOS. Suprema Corte. Recurso LJN: BW1999. *Associação das Mães de Srebrenica (Stichting Mothers of Srebrenica) e outros x Países Baixos e Nações Unidas, 13 de abril de 2012*. ILDC 1760 (NL 2012) e comentários de Rosanne van Alebeek.

PORTUGAL. Supremo Tribunal Administrativo. Recurso no caso n. 01062/09. *Laboratório Ibérico Internacional de Nanotecnologia x A, 14 de janeiro de 2010*. ILDC 1785 (PT 2010) e comentários de Francisco Pereira Coutinho.

QUÊNIA, Tribunal de Recursos. Recurso no caso n. 255 de 1998, 2 EA 536 (CAK). *Aços Tononoka Limitada (Tononoka Steels Limited) x Banco de Comércio e Desenvolvimento da África Oriental e Austral (Southern Africa Trade and Development Bank)*, 13 de agosto de 1999. ILDC 1283 (KE 1999) e comentários de Ken Otieno Obura.

QUÊNIA. Tribunal Superior. Decisão de primeira instância no caso 1737. *Killeen x Centro Internacional de Fisiologia e Ecologia de Insetos*, 27 de maio de 2005. ILDC 77 (KE 2005) e comentários de Ken Otieno Obura.

QUÊNIA. Suprema Corte. Recurso na petição n. 2 de 2015. *Karen Njeri Kandie x Shelter Afrique and Alassane Ba*, 28 de julho de 2017. ILDC 3144 (KE 2017) e comentários de Emmanuel Sebijjo Ssemmanda

REINO UNIDO. Tribunal Trabalhista de Recursos. Recurso UKEAT/0443/06DM. *Jananyagam x Secretariado da Commonwealth*, 12 de março de 2007. ILDC 1763 (UK 2007) e comentários de Ilias Trispiotis.

RÚSSIA. Suprema Corte Comercial. Caso 13.111/03. *Sociedade Anônima Fechada e Agência Nacional de Informação “Television News Service” x Empresa Internacional de Radiodifusão Interestadual “MIR”*, 20 de janeiro de 2004. ILDC 27 (RU 2004) e comentários de Marina Fedorova.

RÚSSIA. Suprema Corte. Análise de Supervisão 5-B10-49. *SN Ryabov x Banco Eurasiano de Desenvolvimento*, 9 de julho de 2010. ILDC 1559 (RU 2010) e comentários de S. Marochkin, A. Yakovlev e O. Sashnikova.

SERRA LEOA. Suprema Corte. Ação original SC n. 1/2003. *Sesay e outros x Presidente do Tribunal Especial para Serra Leoa e outros*, 14 de outubro de 2005. ILDC 199 (SL 2005) e comentários de Sonkita Conteh.

SERRA LEOA. Decisão de Primeira Instância no caso n. CC1215/2005. *Fillie x Organização Mundial da Saúde e Monrovia*, 14 de março de 2007. ILDC 1540 (SL 2007) e comentários de Solomon T Ebobrah.

SUÍÇA. Supremo Tribunal Federal. Julgamento do caso BGE 130 I 312. *Consortium X x Suíça*, 2 de julho de 2004. ILDC 344 (CH 2004) e comentários de Andreas R. Ziegler.

UCRÂNIA. Tribunal de Recursos de Kiev. Recurso n. 22-c796/12966/2015. *Individual 2 x Delegação da União Europeia na Ucrânia*, 7 de outubro de 2015. ILDC 2499 (UA 2015) e comentários de Victoriya Zhun.

Tribunais internacionais

CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. Requerimento nº 26083/94. *Waite and Kennedy x Alemanha*, 18 de fevereiro de 1999, Estrasburgo.

CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. Requerimento nº 28934/95. *Beer and Regan x Alemanha*, 18 de fevereiro de 1999, Estrasburgo.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Julgamento. *Imunidades Jurisdicionais do Estado. Alemanha x Itália: Grécia como interveniente*. Haia, 3 de fevereiro de 2012. ICJ Reports, 2012.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Parecer Consultivo. *Diferenças Relativas à Imunidade de Jurisdição de um Relator Especial da Comissão de Direitos Humanos*. Haia, 29 de abril de 1999. I.C.J. Reports, p. 62.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Parecer Consultivo. *Intepretação do Acordo de Março de 1951 entre a OMS e o Egito*. Haia, 20 de dezembro de 1980. ICJ Reports, p. 73, para. 37.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Parecer Consultivo. *Legalidade do uso por um Estado de armas nucleares em conflitos armados*. Haia, 8 de julho de 1996. ICJ Reports, para. 25.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Parecer Consultivo. *Reparações por Danos Sofridos a Serviço das Nações Unidas*. Haia, 11 de abril de 1949. ICJ Reports, p. 174.

Convenções e tratados

Acordo de Sede entre o Governo do Canadá e a Organização da Aviação Civil Internacional. Can TS 1992 no 7, 20 de fevereiro de 1992. Disponível em <https://treaty-accord.gc.ca/text-texte.aspx?id=101905>. Acesso em 1 jul.2021.

Acordo sobre o Status da Organização do Tratado do Atlântico Norte, representantes nacionais e pessoal internacional (20 de setembro de 1951) 200 UNTS 3, entrada em vigor em 18 de maio de 1954.

Agreement Establishing the Eurasian Development Bank and its Annex, the Charter). Disponível em <https://eabr.org/upload/iblock/c91/foundation-documents.pdf>. Acesso em 14 jun 2021.

Agreement Establishing the International Centre for Advanced Mediterranean Agronomic Studies (1962). Disponível em https://www.ciheam.org/uploads/attachments/352/CIHEAM_-_Textes_constitutifs_1_.pdf Acesso em 16 jun.2021

BRASIL. Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte o Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em 26 de junho de 1945. *Diário Oficial da União*, Seção 1, Brasília-DF, 22 out. 1945.

BRASIL. Decreto nº 27.784, de 16 de fevereiro de 1950. Promulga a Convenção sobre os Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, adotada em Londres, a 13 de fevereiro de 1946. Diário Oficial da União, Seção 1, Brasília-DF, 14 mar. 1950.

BRASIL. Decreto nº 52.288, de 24 de julho de 1963. Promulga a Convenção sobre os Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas das Nações Unidas, adotada a 21 de novembro de 1947. Diário Oficial da União, Seção 1, Brasília-DF, 30 jul. 1963, retificação em 22 out. 1963.

BRASIL. Decreto nº 56.435, de 8 de junho de 1965. Promulga a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas. Diário Oficial da União, Seção 1, Brasília, DF, p. 5539, col. 2, 11 jun. 1965.

BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica). Diário Oficial da União, Seção 1, Brasília-DF, p. 15562. 1992.

BRASIL. Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. *Diário Oficial da União*, Seção 1, Brasília-DF, p. 59, col. 1, 15 dez. 2009.

CONVENÇÃO das Nações Unidas sobre as Imunidades Jurisdicionais dos Estados e de seus Bens (2004). Ainda não em vigor. Disponível em https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/4_1_2004.pdf. Acesso em: 12 abr. 2021.

CONVENÇÃO de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais (1986). Ainda não em vigor. Disponível em https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_2_1986.pdf e em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=701DBCD1773F1FB1F2C5DA2890871FFD.proposicoesWeb2?codteor=1427770&filename=MSC+589/2015. Acesso em: 12 abr. 2021.

CONVENÇÃO Europeia sobre a Imunidade dos Estados (European Convention on State Immunity). (16 de maio de 1972), 1495 UNTS, entrada em vigor em 11 de junho de 1976.

CONVENÇÃO sobre Missões Especiais (8 de dezembro de 1969) 1400 UNTS 231, entrada em vigor em 21 de junho de 1985.

Legislação doméstica

ESTADOS UNIDOS. Lei de Imunidade das Organizações Internacionais. Código dos Estados Unidos, Título 22, Seção 288, 1945.

ESTADOS UNIDOS. Lei da Imunidade dos Estados Estrangeiros (Foreign States Immunity Act). Código dos Estados Unidos, Título 28, Seções 1605-11, 1976.

Outros documentos

GUIA PRÁTICO do Comitê Jurídico Interamericano da Organização dos Estados Americanos sobre a Aplicação da Imunidade de Jurisdição das Organizações Internacionais. Aprovado pela Resolução 241/2018 da OEA. Disponível em http://www.oas.org/en/sla/iajc/docs/themes_recently_concluded_Immunities_International_Organizations_Guide.pdf. Acesso em: 12 abr. 2021.

PROJETO da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas sobre Responsabilidade Internacional dos Estados. [Draft articles on the responsibility of international organizations (DARIO)]. *Yearbook of the International Law Commission*, v. II, Part Two, 2011. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_11_2011.pdf. Acesso em: 20 out. 2020.

Referências bibliográficas

ALEBEEK, R. van; PAVONI, R. P. Immunities of States and Their Officials *In*: NOLLKAEMPER, A.; REINISCH, A. (ed.). *International Law in Domestic Courts: A Casebook*. Oxford: Oxford University Press, 2018. Chap. 4.

AMERASINGHE, Chittharanjan Felix. *Principles of the Institutional Law of International Organizations*. 2. ed. New York: Cambridge University Press, 2005.

AMOROSO, D. Italy. *In*: PALOMBINO, Fulvio Maria (ed.). *Duelling for Supremacy International Law vs. National Fundamental Principles*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. Chap. 11.

BARROS, Ana Sofia; RYNGAERT, Cedric; WOUTERS, Jan. *Member States, International Organizations and International Responsibility: Exploring a Legal Triangle in International Organizations and Member State Responsibility Critical Perspectives*. Leiden: Brill Nijhof, 2017.

BLOKKER, N.; SCHRIJVER, N. (ed.). *Immunity of International Organizations: Legal Aspects of International Organizations*. Leiden: Brill, 2015.

BLOKKER, N. International Organizations: The Untouchables? *In*: BLOKKER, N.; SCHRIJVER, N. (ed.). *Immunity of International Organizations: Legal Aspects of International Organizations*. Leiden: Brill, 2015.

BROWNLIE, Ian. *Principles of Public International Law*. 8. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BUSCEMI, Martina. The non-justiciability of third-party claims before UN internal dispute settlement mechanisms. The ‘politicization’ of (financially) burdensome questions. *Questions of International Law, Zoom-in*, 68, p. 23-49, 2020.

CAETANO, Fernanda de Araújo Kallás e. *As imunidades dos sujeitos de direito internacional: análise dos novos limites propostos pelo processo de relativização*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

EJIL: LIVE! *Interview with Professor Jan Klabbers and Dr Guy Fiti Sinclair*. Professor Joseph Weiler, Editor in Chief of EJIL, speaks with Jan Klabbers, Professor of International Law at the University of Helsinki, Finland, and Guy Fiti Sinclair, Senior Lecturer at Victoria University of Wellington Law School, New Zealand.. Disponível em: <http://www.ejil.org/episode.php?episode=42>. Acesso em: 20 mar. 2021.

FASSBENDER, Bardo. Germany. In: REINISCH, A. (org.). *The Privileges and Immunities of International Organizations in Domestic Courts*. New York: Cambridge University Press, 2013. Chap. 7.

FOX, Hazel; WEBB, Phillipa. *The Law of State Immunity*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

GAJA, Giorgio. *Jurisdictional immunity of international organizations*. Report of the Commission to the General Assembly on the Work of its Fifty-Eighty Session. Annex II: Yearbook of the International Law Commission, 2006. v. II, Part Two, p. 201-205.

GAJA, Giorgio. Articles on the Responsibility of International Organizations. *United Nations Audiovisual Library of International Law*, 2011. p. 2. Disponível em: <https://legal.un.org/avl/ha/ario/ario.html>. Acesso em: 27 set. 2020.

HIGGINS, Rosalyn. International Law and Avoidance, Containment and Resolution of Disputes: General Course on Public International Law. *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, v. 230, 1991. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1163/1875-8096_pplrdc_A9780792324720_01. Acesso em: 31 jul. 2020.

HIGGINS, Rosalyn. *Problems and Process: International Law and How We Use It*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

KLABBERS, Jan. *An Introduction to International Institutional Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

KLABBERS, Jan. The Paradox of International Institutional Law. *International Organization Law Review*, Leiden: Brill, v. 5, n. 1, p. 151-173, 2008.

KLABBERS, Jan. The Transformation of International Organizations Law. *The European Journal of International Law*, Oxford: Oxford University Press, v. 26 n. 1, p. 9-82, 2015.

KOSKENNIEMI, Marti. *The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law 1870-1960*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

LE FLOCH, Guillaume. Responsibility for Human Rights Violations by International Organizations. In: VIRZO, R.; INGRAVALLO, I. (ed.). *Evolutions in the Law of International Organizations*. Leiden: Brill Nijhoff, 2015. (Legal Aspects of International Organization Series).

- MOLL, Leandro de Oliveira. *Imunidades internacionais: tribunais nacionais ante a realidade das organizações internacionais*. Brasília: FUNAG, 2010.
- OKADA, Y. The Immunity of International Organizations Before and After *Jam v IFC*: Is the Functional Necessity Rationale Still Relevant? *Questions of International Law, Zoom-in*, 72, p. 29-44, 2020.
- OKEKE, Edward Chukwuemeke. *Jurisdictional Immunities of States and International Organizations*. New York: Oxford University Press, 2018.
- PETERS, Anne. International Organizations and International Law. In: COGAN, J. K.; HURD, I.; JOHNSTONE, I. (ed.). *The Oxford Handbook of International Organizations*. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- PETERS, Anne. International Organizations and International Law. In: COGAN, J.K.; HURD, I.; JOHNSTONE, I. (ed.). *The Oxford Handbook of International Organizations*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- REINISCH, August. *International Organizations Before National Courts*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- REINISCH, August. *The Privileges and Immunities of International Organizations in Domestic Courts*. New York: Cambridge University Press, 2013.
- REINISCH, A; WEBER, U.A. In the shadow of Waite and Kennedy. *International Organizations Law Review*, Leiden: Koninklijke Brill, v. 1, p. 59-110, 2004. p.78-79.
- REZEK, Francisco. *A imunidade das organizações internacionais no século XXI: a imunidade de jurisdição e o Judiciário brasileiro*. Brasília: CEDI, 2002.
- SCHERMERS, Henry G.; BLOKKER, Niels M. *International Institutional Law: Unity within Diversity*. 5. rev. ed. Leiden: Brill; Boston: Nijhoff, 2011.
- SHAW, M. N. *International Law*. 6. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- SCHMITT, P. *Access to Justice and International Organizations*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2017.
- SINCLAIR, Guy Fiti. The Original Sin (and Salvation) of Functionalism. *European Journal of International Law*, v. 26, n. 4, p. 965-973, 2015.
- TOMUSCHAT, Christian. Obligations Arising for States Without or Against Their Will. *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, v. 241, p. 210-211, 1993.
- WEBB, P. Should the 2004 UN State Immunity Convention Serve as a Model/Starting Point for a Future UN Convention on the Immunity of International Organizations? In: BLOKKER, N.; SCHRIJVER, N. (ed.). *Immunity of International Organizations*. Legal Aspects of International Organizations. Leiden: Brill, 2015. Chap. 4.

WEBB, P. The Immunity of States, Diplomats and International Organizations in Employment Disputes: The New Human Rights Dilemma? *The European Journal of International Law*, Oxford: Oxford University Press, v. 27, n. 3, p. 745-767, 2016.

WICKREMASINGHE, C. The Immunity of International Organizations in the United Kingdom. *In*: BLOKKER, N.; SCHRIJVER, N. (ed.). *Immunity of International Organizations*. Legal Aspects of International Organizations. Leiden: Brill, 2015. p. 178-180.

WOOD, Micahel. Do International Organizations Enjoy Immunity under Customary International Law? *In*: BLOKKER, N.; SCHRIJVER, N. (ed.). *Immunity of International Organizations*: Legal Aspects of International Organizations. Leiden: Brill, 2015. Chap. 3.