

A ONU E SEU SISTEMA DE JUSTIÇA INTERNO: BREVES ANOTAÇÕES

Martha Halfeld Furtado de Mendonça Schmidt*

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO

2 O SISTEMA DE JUSTIÇA INTERNO: POR QUÊ? - A QUESTÃO DA IMUNIDADE DA ONU

3 O SISTEMA DE JUSTIÇA INTERNO: COMO? - O FUNCIONAMENTO

4 CONCLUSÃO

REFERÊNCIAS

RESUMO

Em razão da imunidade que lhe é assegurada, a ONU instituiu um sistema de justiça interno, reformulado em 2007, como forma de assegurar o respeito ao direito de seus funcionários, tal como instituído nas regras aplicáveis. O sistema tem como objetivo prestar a jurisdição de forma independente, profissionalizada, célere, transparente, descentralizada, com ênfase na solução de conflitos por meios informais, antes de desaguar no sistema formal. Aplicável a cerca de 52 mil pessoas, esse sistema de justiça interno conta com serviços de *Ombudsman* e de mediação, que buscam a solução informal e consensual. Essas etapas, que suspendem o prazo para a propositura da ação, e a avaliação de gerência são geralmente necessárias ou úteis antes do ajuizamento formal da ação. Após esse, o processo segue pelo Tribunal de Disputas e tem grau de recurso no Tribunal de Apelação.

Palavras-chave: ONU. Sistema de justiça interno. Imunidade de jurisdição.

1 INTRODUÇÃO

Uma ONU forte para um mundo melhor. Esse é o *slogan* usado para comemorar os 70 anos das Nações Unidas em 2015. Essa mesma frase pode servir, de outro lado, para lembrar que desde 1945, data de sua criação, a ONU tem por objetivo agir em questões que coloquem em risco a humanidade.¹

* A autora é Juíza Titular da 3ª Vara do Trabalho de Juiz de Fora. Mestre e Doutora em Direito pela *Université de Paris II - Panthéon-Assas*, diploma reconhecido pela UFMG. Professora de cursos de graduação e pós-graduação. Ex-Conselheira da Enamat (Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados do Trabalho) e da Escola Judicial do TRT-MG. Eleita para o cargo de juíza do Tribunal de Apelação da ONU em novembro/2015, com o maior número de votos, para mandato de 2016 a 2023, após processo de seleção nas línguas inglesa e francesa pelo Conselho de Justiça Interno, o qual contou com avaliação de *curriculum vitae*, exemplo de julgamento, carta de motivação, atestados nacionais e internacionais de integridade moral e profissional, seguida de exame escrito e de entrevista realizada na cidade de Haia-Holanda. *E-mail:* marthahalfeld@yahoo.com

¹ O preâmbulo da Carta das Nações Unidas menciona os objetivos da Organização: “Nós, os povos das Nações Unidas, resolvimos a preservar as gerações vindouras do flagelo da

Com efeito, a ONU tem sido compreendida como organismo internacional imprescindível à convivência pacífica e à cooperação entre os povos. Possui objetivos que não poderiam ser atingidos sem a colaboração dos membros da sociedade internacional, mas não se confunde com os Estados-membros que a compõem. É constituída por ato internacional voluntário (Carta das Nações Unidas) e possui ordenamento jurídico interno próprio.

No século XXI, tais objetivos são, dentre outros, paz e segurança, direito internacional, trabalho infantil, mudança climática, desenvolvimento sustentável, direitos humanos, desarmamento, terrorismo, emergências humanitárias e sanitárias, igualdade de gênero, governança, descolonização, produção de alimentos. A ONU conta hoje com 193 países-membros no mundo e o Brasil é um de seus membros fundadores.²

O principal instrumento para atingir seus objetivos é o diálogo entre os Estados-membros e o acolhimento das negociações. A ONU é, pois, um fórum para expressar opiniões e colher sugestões com o objetivo de resolver problemas comuns de forma consensual. A cooperação internacional e a harmonização das ações são essenciais para a consecução dos objetivos, com respeito à igualdade soberana de todos seus membros e ao cumprimento de boa-fé dos compromissos da Carta das Nações Unidas, seu estatuto máximo.

Para atingir seus múltiplos objetivos, a ONU conta com diversos órgãos, dentre eles o Secretariado, que conta com o trabalho de cerca de 52 mil pessoas nos diversos lugares do mundo, inclusive em seus diversos órgãos, programas e políticas.³

Os poderes que lhe conferem a Carta fundadora e o seu caráter internacional

guerra, que, por duas vezes no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes de direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade mais ampla.

E para tais fins praticar a tolerância e viver em paz uns com os outros, como bons vizinhos, unir nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais, garantir pela aceitação de princípios e a instituição de métodos, que a força armada não será usada a não ser no interesse comum, e empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos.

Resolvemos conjugar nossos esforços para a consecução desses objetivos. Em vista disso, nossos respectivos governos, por intermédio de representantes reunidos na cidade de São Francisco, depois de exibirem seus plenos poderes, que foram achados em boa e devida forma, concordaram com a presente Carta das Nações Unidas e estabelecem, por meio dela, uma organização internacional que será conhecida pelo nome de 'Organização das Nações Unidas'."

² A propósito, em 1957, o Brasil ofereceu às Nações Unidas os murais "Guerra" e "Paz", de Cândido Portinari, reinaugurados em 2015 após restauração. Estão expostos na entrada da Sala da Assembleia Geral, o espaço mais importante da sede da ONU, cujo projeto de 1947 contou com importante colaboração de Oscar Niemeyer.

³ O site da ONU, presumivelmente mais atualizado, menciona 52 mil pessoas em 600 postos de trabalho (<http://www.un.org/depts/OHRM/salaries_allowances/common.htm>), enquanto que o site da ONU Brasil menciona 44 mil pessoas (<<http://nacoesunidas.org/vagas/>>).

único autorizam a ONU a exercer suas atividades em escala universal, com um raio de atuação mais vasto em comparação às organizações regionais.

O objetivo do presente ensaio de artigo é brevemente expor a razão de ser do sistema de justiça interno das Nações Unidas, bem como fornecer linhas gerais de seu funcionamento.

2 O SISTEMA DE JUSTIÇA INTERNO: POR QUÊ? - A QUESTÃO DA IMUNIDADE DA ONU

A Carta das Nações Unidas de 1945, incorporada no mesmo ano ao ordenamento jurídico brasileiro, estabelece, em seu artigo 2.2, o dever do Estado-membro de cumprir de boa-fé as obrigações por ele assumidas, e, nos artigos 55 e 56, o compromisso com a cooperação internacional econômica e social.

No artigo 105, prevê a favor da Organização, frente ao território de cada país-membro, privilégios e imunidade necessários à realização de seus propósitos⁴.

Por outro lado, a Convenção sobre Privilégios e Imunidades (incorporada nacionalmente pelo Decreto 27.784/1950) garante a imunidade absoluta de jurisdição e de execução frente às autoridades judiciárias dos países-membros.

No que toca ao Brasil, o Decreto n. 59.308/1976, que deu vigência nacional ao Acordo de Assistência Técnica com as Nações Unidas e suas Agências Especializadas, estabelece expressamente, no artigo V, 1.a, a necessidade de o Brasil respeitar a Convenção sobre Privilégio e Imunidade da ONU.

O objetivo da imunidade assegurada à ONU é o resguardo efetivo da independência de sua atuação no território dos países-membros, circunstância que justifica o fato de que o regime jurídico aplicável ao pessoal contratado pela ONU e seus órgãos no território dos países-membros não é o do local da contratação ou da prestação de serviços, mas o regime jurídico interno das Nações Unidas.

Essa solução, além de corresponder aos anseios dos Estados signatários da Carta das Nações Unidas e da Convenção sobre Privilégios e Imunidades, parece ser a que melhor se adequa às necessidades sociais das Nações Unidas, que exerce importantes funções em centenas de países.

Nesse sentido, já se argumentou que, se tivesse que se submeter às multidiversas disposições nacionais nessas atividades, a eficiência de sua missão poderia ser seriamente comprometida pelo significativo comprometimento dos recursos disponíveis pela Organização no gerenciamento do pessoal.

Embora este último argumento pragmático seja relativizado no mundo globalizado atual, permanece firme o aspecto finalístico da criação e funcionamento da ONU. Com efeito, a imunidade é garantia de independência de funcionamento

⁴ Artigo 105:

1. A Organização desfrutará, 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 desfrutarão, igualmente, dos privilégios e imunidades necessários ao exercício independente de suas funções relacionadas com a Organização.
3. A Assembleia Geral poderá fazer recomendações com o fim de determinar os pormenores da aplicação dos parágrafos 1 e 2 deste artigo ou poderá propor aos membros das Nações Unidas convenções nesse sentido.

da Organização nos territórios dos países onde atua, já que a ONU não possui território próprio...

É bem verdade que essa imunidade já chegou a ser questionada em ações judiciais no Brasil, inclusive perante o Supremo Tribunal Federal, como se tem notícia da decisão do Tribunal Pleno a seguir, de 1988:

Ementa: RECLAMAÇÃO TRABALHISTA. IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO DE QUE DESFRUTA ORGANIZAÇÃO DE AVIAÇÃO CIVIL INTERNACIONAL (ART. 267, INCISO IV, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL). ORGANISMO INTERNACIONAL INCLUIDO À ONU, DA QUAL FAZ PARTE O BRASIL. CONVENÇÃO SOBRE PRIVILÉGIOS E IMUNIDADES DAS AGÊNCIAS ESPECIALIZADAS. LEGÍTIMA É A ALEGAÇÃO DE IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO. APELAÇÃO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (STF, ACi 9703, APELAÇÃO CÍVEL, Relator: Min. DJACI F. ALCÃO, Julgamento: 28/9/1988, Tribunal Pleno, Publicação DJ 27/10/1989)

O assunto da imunidade de jurisdição da ONU voltou à pauta do STF, que vem reiteradamente seguindo a sua jurisprudência, consoante se infere das decisões a seguir, a primeira de seu Tribunal Pleno:

DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO. DIREITO CONSTITUCIONAL. IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (ONU/PNUD). RECLAMAÇÃO TRABALHISTA. CONVENÇÃO SOBRE PRIVILÉGIOS E IMUNIDADES DAS NAÇÕES UNIDAS (DECRETO 27.784/1950). APLICAÇÃO. 1. Segundo estabelece a "Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas", promulgada no Brasil pelo Decreto 27.784, de 16 de fevereiro de 1950, "A Organização das Nações Unidas, seus bens e haveres, qualquer que seja seu detentor gozarão de 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 executivas". 2. Esse preceito normativo, que no direito interno tem natureza equivalente à das leis ordinárias, aplica-se também às demandas de natureza trabalhista. 3. Recurso extraordinário provido.

(RE 578543 / MT - MATO GROSSO, Relator(a.): Min. ELLEN GRACIE, Relator(a) p/ Acórdão: Min. TEORI ZAVASCKI, Julgamento: 15/5/2013, Tribunal Pleno, Publicação 27/5/2014)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (ONU/PNUD). PRIVILÉGIOS E IMUNIDADES DAS NAÇÕES UNIDAS (DECRETO 27.784/1950). PRECEDENTE DO PLENÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, promulgada no Brasil pelo Decreto 27.784/1950: "A Organização das Nações Unidas, seus bens e haveres, qualquer que seja sua sede ou o seu detentor, gozarão de 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 executivas". II - No âmbito do direito interno, a referida convenção tem

natureza equivalente à das leis ordinárias e é aplicável às lides trabalhistas. Constitucionalidade declarada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no RE 578.543/MT. III - Agravo regimental a que se nega provimento. (STF, RE 599076 AgR / MT - MATO GROSSO, AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO, Relator(a): Min. RICARDO LEW ANDOWSKI, Julgamento: 24/6/2014, Segunda Turma, Publicação 14/8/2014)

Para o Excelso Pretório, o artigo 114 da Constituição de 1988, ao atribuir à Justiça do Trabalho competência para processar e julgar as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo, não provocou alteração na imunidade jurisdicional da ONU. Esse dispositivo constitucional promoveu tão somente uma redefinição de competência, que, na ordem constitucional pretérita, era atribuída à Justiça Federal Comum, podendo ser inexercitada e pressupondo que as partes sejam “jurisdicionáveis”.

No âmbito da jurisprudência trabalhista a, o Tribunal Superior do Trabalho editou a Súmula 416, nos seguintes termos:

IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO. ORGANIZAÇÃO OU ORGANISMO INTERNACIONAL. (DEJT divulgado em 14, 15 e 16/2/2012): As organizações ou organismos internacionais gozam de imunidade absoluta de jurisdição quando amparados por norma internacional incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro, não se lhes aplicando a regra do Direito Consuetudinário relativa à natureza dos atos praticados. Excepcionalmente, prevalecerá a jurisdição brasileira na hipótese de renúncia expressa à cláusula de imunidade jurisdicional.

Esse entendimento de imunidade absoluta de jurisdição, “[...] inclusive em relação aos atos de gestão, nos quais estão inseridas as relações de trabalho [...]”, vem prevalecendo, como se conclui de julgados recentes da Corte Superior Trabalhista, como os que se seguem:

RECURSO DE REVISTA. ORGANISMO INTERNACIONAL. AGÊNCIAS ESPECIALIZADAS DAS NAÇÕES UNIDAS. IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO 1. As organizações ou organismos internacionais gozam de imunidade absoluta de jurisdição quando amparados por norma internacional incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro, não se lhes aplicando a regra do Direito Consuetudinário relativa à natureza dos atos praticados. Excepcionalmente, prevalecerá a jurisdição brasileira na hipótese de renúncia expressa à cláusula de imunidade jurisdicional (Orientação Jurisprudencial n. 416 da SBDI-1 do TST). 2. A imunidade de jurisdição das Agências Especializadas vinculadas à Organização das Nações Unidas - ONU - está amparada em normas de cunho internacional, incorporadas ao ordenamento jurídico brasileiro mediante a promulgação dos Decretos n. 27.784/50 e 59.308/66. 3. Decisão regional em que se relativiza a imunidade de jurisdição da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO-, para o fim de submetê-la à jurisdição pátria, viola o disposto no art. 5º, § 2º, da Constituição Federal. 4. Recurso de revista da União de que se conhece e a que se dá provimento. (RR - 88000-63.2007.5.15.0009 Data de Julgamento: 9/12/2015, Relator Ministro: João Oreste Dalazen, 4ª Turma, Data de Publicação: DEJT 11/12/2015)

RECURSO DE REVISTA. ORGANISMO INTERNACIONAL. ONU/PNUD (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO). IMUNIDADE ABSOLUTA DE JURISDIÇÃO. OJ-SBDI-1-TST-416. 1. Hipótese em que o Tribunal regional entendeu que “a primeira Reclamada [ONU/PNUD], ao contratar empregados brasileiros, renunciou tacitamente à imunidade de jurisdição, sendo que a Constituição Federal assegura que nenhuma lesão ou ameaça de lesão poderá ser excluída da apreciação do Poder Judiciário. Acrescente-se que a Recorrente não praticou atos de império, mas de gestão, equiparando-se ao empregador particular, razão pela qual não pode se escudar em suposta imunidade de jurisdição, em sede de reclamação trabalhista ajuizada por empregada brasileira, cujo direito de ação encontra-se assegurado pela Magna Carta Constitucional”. 2. A teor da OJ 416/SDI-I/TST, “As organizações ou organismos internacionais gozam de imunidade absoluta de jurisdição quando amparados por norma internacional incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro, não se lhes aplicando a regra do Direito Consuetudinário relativa à natureza dos atos praticados. Excepcionalmente, prevalecerá a jurisdição brasileira na hipótese de renúncia expressa à cláusula de imunidade jurisdicional”. 3. Na hipótese, deve ser observada a imunidade absoluta de jurisdição da ONU/PNUD - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, em vista da ratificação pelo Brasil da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, incorporada à legislação brasileira pelos Decretos 27.784/50 e 52.288/63, e que preveem a referida imunidade, em cumprimento ao disposto no art. 5º, § 2º, da CF/88. 4. Processo extinto, sem resolução do mérito, na forma do art. 267, IV e VI, do CPC. Recurso de revista conhecido e provido. (RR - 134900-10.2004.5.02.0062, 1ª Turma TST - Rel. Min Hugo Carlos Scheuermann, publicação 15/4/2014)

No primeiro julgado mencionado, perante a 4ª Turma do TST, o Ministro Relator assim discorreu:

O conteúdo e o alcance da imunidade de jurisdição concedida aos Estados estrangeiros e aos Organismos Internacionais têm sido objeto de longos debates nesta Justiça Especializada.

A atual jurisprudência firmada no âmbito do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior do Trabalho orienta-se no sentido de relativizar a imunidade jurisdicional dos Estados soberanos na hipótese em que a controvérsia refere-se a direitos oriundos de contrato de emprego firmado no Brasil, regido pela Consolidação das Leis do Trabalho, com empregado brasileiro.

O fundamento para a construção da chamada “teoria da relativização” da imunidade de jurisdição é o de que, ao contratar empregado brasileiro, sob a égide da CLT, o Estado estrangeiro pratica “ato de gestão”, intervindo em domínio essencialmente particular e desnudando-se, portanto, dos privilégios conferidos aos entes públicos internacionais.

Não obstante, as prerrogativas e os privilégios atinentes aos Organismos Internacionais revestem-se de certas peculiaridades que os diferenciam dos demais entes de Direito Internacional Público, mormente dos Estados estrangeiros, no que concerne à imunidade de jurisdição.

No que tange à Organização das Nações Unidas, especificamente, a questão merece

apreciação por contornos diversos, uma vez que sua imunidade baseia-se em acordo internacional bilateral, no qual se objetivou garantir ao referido ente de Direito Público Externo a independência necessária à consecução de seus objetivos.

A República Federativa do Brasil promulgou, por meio do Decreto n. 27.784 de 16/2/1950, a “Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas”, a qual dispõe, em seu art. II, Seção 2, *in verbis*:

“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 executivas.” (grifo nosso)

Da mesma forma, mediante o Decreto n. 59.308/66, foi promulgado o “Acordo Básico de Assistência Técnica entre os Estados Unidos do Brasil e a organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, a Organização de Aviação Civil Internacional, a Organização Mundial de Saúde, a União Internacional de Telecomunicações, a Organização Meteorológica Mundial, a Agência Internacional de Energia Atômica e a União Postal Universal assinado no Rio de Janeiro”.

Conforme o art. V, 1, “b”, do aludido Decreto n. 59.308/66, “o Governo, caso ainda não esteja obrigado a fazê-lo, aplicará aos Organismos, a seus bens, fundo e haveres, bem como a seus funcionários, inclusive peritos de assistência técnica [...] com respeito às Agências Especializadas, a ‘Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas’.”

Ao analisar a extensão dos acordos internacionais em apreço, e diante da reiterada discussão quanto ao alcance da imunidade ora em debate, est a Corte trabalhista consolidou entendimento, consubstanciado na Orientação Jurisprudencial n. 416 da SbDI-1, no sentido de reconhecer aos Organismos Internacionais a absoluta imunidade de jurisdição quando amparados por norma internacional devidamente incorporada ao ordenamento jurídico pátrio, situação verificada nos presentes autos.

Nessa altura, é preciso fazer uma distinção quanto à imunidade dos Estados estrangeiros, que tem sido relativizada pelos tribunais nacionais (deixou, pois, de ser absoluta), porque baseada exclusivamente no direito consuetudinário? No caso

⁵ Foi no célebre julgamento Apelação Cível 9.696, de 23/2/1989, cujo voto condutor é da lavra do Ministro Francisco Rezek e cujos fundamentos foram acolhidos por unanimidade (decisão plenária de 31/5/1989), que se afastou a imunidade de um Estado estrangeiro que a ela não havia renunciado, o que permitiu o prosseguimento da ação trabalhista ajuizada em face da Embaixada da República Democrática Alemã.

O STF, desde então, não mudou sua orientação, como se vê do julgamento do AI 139671 AgR, AG.REG.NO AGRAVO DE INSTRUMENTO, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Julgamento: 20/6/1995, Primeira Turma, Publicação DJ 29/3/1996: EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - ESTADO ESTRANGEIRO - RECLAMAÇÃO TRABALHISTA AJUZADA POR EMPREGADOS DE EMBAIXADA - IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO - CARÁTER RELATIVO - RECONHECIMENTO DA JURISDIÇÃO DOMÉSTICADOS JUÍZES E TRIBUNAIS BRASILEIROS - AGRAVO IMPROVIDO. IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO. CONTROVÉRSIA DE NATUREZA TRABALHISTA. COMPETÊNCIA JURISDICIONAL DOS TRIBUNAIS BRASILEIROS. - A imunidade de jurisdição do Estado estrangeiro, quando se tratar de litígios trabalhistas, revestir-se-á de caráter meramente relativo e, em

da ONU, porém, a imunidade é garantida por normas escritas, desde a Carta de 1945, ratificadas pelo Brasil, que, portanto, renunciou sua jurisdição sobre o organismo internacional.

Nesse sentido, a internalização dos tratados por norma expressa de direito interno com *status* de lei ordinária não pode ser ignorada sem haver declaração

consequência, não impedirá que os juízes e Tribunais brasileiros conheçam de tais controvérsias e sobre elas exerçam o poder jurisdicional que lhes é inerente. ATUAÇÃO DO ESTADO ESTRANGEIRO EM MATÉRIA DE ORDEM PRIVADA. INCIDÊNCIA DA TEORIA DA IMUNIDADE JURISDICIONAL RELATIVA OU LIMITADA. - O novo quadro normativo que se delineou no plano do direito internacional, e também no âmbito do direito comparado, permitiu - ante a realidade do sistema de direito positivo dele emergente - que se construísse a teoria da imunidade jurisdicional relativa dos Estados soberanos, tendo-se presente, para esse específico efeito, a natureza do ato motivador da instauração da causa em juízo, de tal modo que deixa de prevalecer, ainda que excepcionalmente, a prerrogativa institucional da imunidade de jurisdição, sempre que o Estado estrangeiro, atuando em matéria de ordem estritamente privada, intervier em domínio estranho àquele em que se praticam os atos *jure imperii*. Doutrina. Legislação comparada. Precedente do STF. A teoria da imunidade limitada ou restrita objetiva institucionalizar solução jurídica que concilie o postulado básico da imunidade jurisdicional do Estado estrangeiro com a necessidade de fazer prevalecer, por decisão do Tribunal do foro, o legítimo direito do particular ao ressarcimento dos prejuízos que venha a sofrer em decorrência de comportamento imputável a agentes diplomáticos, que, agindo ilícitamente, tenham atuado *more privatorum* em nome do País que representam perante o Estado acreditado (o Brasil, no caso). Não se revela viável impor aos súditos brasileiros, ou a pessoas com domicílio no território nacional, o ônus de litigarem, em torno de questões meramente laborais, mercantis, empresariais ou civis, perante tribunais alienígenas, desde que o fato gerador da controvérsia judicial - necessariamente estranho ao específico domínio dos *acta jure imperii* - tenha decorrido da estrita atuação *more privatorum* do Estado estrangeiro. OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA E A DOCTRINA DA IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO RELATIVA OU LIMITADA. Os Estados Unidos da América - parte ora agravante - já repudiaram a teoria clássica da imunidade absoluta naquelas questões em que o Estado estrangeiro intervém em domínio essencialmente privado. Os Estados Unidos da América - abandonando a posição dogmática que se refletia na doutrina consagrada por sua Corte Suprema em *Schooner Exchang v. McFaddon* (1812) - fizeram prevalecer, já no início da década de 1950, em típica declaração unilateral de caráter diplomático, e com fundamento nas premissas expostas na *Tate Letter*, a conclusão de que "tal imunidade, em certos tipos de caso, não deverá continuar sendo concedida". O Congresso americano, em tempos mais recentes, institucionalizou essa orientação que consagra a tese da imunidade relativa de jurisdição, fazendo-a prevalecer, no que concerne a questões de índole meramente privada, no *Foreign Sovereign Immunities Act* (1976). DESISTÊNCIA DO RECURSO. NECESSIDADE DE PODER ESPECIAL. Não se revela lícito homologar qualquer pedido de desistência, inclusive o concernente a recurso já interposto, se o Advogado não dispõe, para tanto, de poderes especiais (CPC, art. 38). AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. A jurisprudência dos Tribunais e o magistério da doutrina, pronunciando-se sobre a ausência de manifestação do Ministério Público nos processos em que se revela obrigatória a sua intervenção, tem sempre ressaltado que, em tal situação, o que verdadeiramente constitui causa de nulidade processual não é a falta de efetiva atuação do *Parquet*, que eventualmente deixe de emitir parecer no processo, mas, isso sim, a falta de intimação que inviabilize a participação do Ministério Público na causa em julgamento. Hipótese inócua na espécie, pois ensejou-se à Procuradoria-Geral da República a possibilidade de opinar no processo.

prévia e formal de sua inconstitucionalidade pelo órgão plenário do Tribunal ou, se for o caso, de sua não-recepção por norma constitucional superveniente.⁶

Intrigante é a questão relativa ao motivo do surgimento da controvérsia acerca da existência da imunidade jurisdicional da ONU. Apesar de não haver atual questionamento - o qual exigiria, para sua superação, como visto, a revisão ou a denúncia de tratados internacionais ou a declaração formal de sua inconstitucionalidade ou não-recepção -, a questão talvez tenha sido suscitada em virtude de interesses sociais relevantes, decorrentes de possível falha no sistema interno anteriormente adotado no seio da ONU.

Com efeito, a alínea “a” da Seção 29 do Artigo VIII da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas determina à ONU o estabelecimento de processos adequados de solução para “[...] as controvérsias em matéria de contratos ou outras de direito privado nas quais a Organização seja parte.” Normalmente, os contratos celebrados entre a ONU e seus trabalhadores previam a resolução dos conflitos por forma amigável ou por arbitragem, mas ainda assim permanecia a preocupação com possível “limbo jurídico” dos trabalhadores em atividades internacionais.

Com o objetivo de aperfeiçoar seu sistema de justiça interno, a Assembleia Geral da ONU decidiu que o Secretário-Geral deveria constituir um grupo de especialistas externos, independentes para revisar e possivelmente redesenhar o sistema de administração da justiça das Nações Unidas. O grupo foi constituído em 2006 e adotou um relatório submetido à apreciação da Assembleia Geral, que aprovou um novo sistema de administração da justiça em 2007. O objetivo era de instituir um sistema independente, profissionalizado, célere, transparente, descentralizado, com ênfase na solução de conflitos por meios informais, antes de desaguar no sistema formal. O novo modelo entrou em vigor em 1º de julho de 2009.

3 O SISTEMA DE JUSTIÇA INTERNO: COMO? - O FUNCIONAMENTO

O vasto leque de áreas de atuação da ONU exige a presença de servidores em diferentes funções, departamentos, cidades e organizações. As atividades variam desde monitoramento de eleições e desarmamento até coordenação de ajuda humanitária em situações de crise, suporte administrativo e apoio logístico.

Como toda organização em grande escala, há normas e procedimentos a serem observados como *common standards* de comportamento e ação, de forma a contribuir para atingir os objetivos comuns da Organização. De outro lado, a assembleia geral considera importante a ONU ser um “empregador exemplar”.

As Regras e Regulamentos do Pessoal das Nações Unidas estabelecem, além do salário, que tende a ser equivalente ao mais alto pago aos serviços públicos nacionais, outros benefícios e prêmios variados como parte das condições de trabalho, como ajudas de custo, alocações para cônjuge e filho dependente, prêmio-educação para si ou para

⁶ A não observância dessa prévia declaração de inconstitucionalidade pelo órgão plenário foi objeto da Súmula Vinculante 10 do STF: “Viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de Tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público, afasta a sua incidência, no todo ou em parte.”

o dependente, alocações para viagem de serviço, de estadia no país natal ou para visitar a família, gratificação por lugares perigosos e por proficiência em língua estrangeira, por mobilidade ou serviço difícil, auxílio-aluguel, auxílio para subsistência em missão, gratificação por término do trabalho (morte, repatriação, término do contrato).

Há também licenças para tratamento de saúde, repouso e recuperação, após trabalho perigoso, estressante ou difícil, pensões por aposentadoria, invalidez e morte, auxílio para ajuste ao custo de vida no novo local de trabalho, etc. Esse sistema comum evita grandes discrepâncias nas condições de trabalho, além de diminuir a competição interna e facilitar o intercâmbio de pessoal. Diversos atos administrativos regulam as disposições aplicáveis ao pessoal.

Dos cerca de 52 mil servidores no mundo, 40% estão nas sedes de Nova York, Genebra, Viena e Nairobi e os demais nos demais escritórios e projetos por todo o mundo.⁷ Essa diversidade permite que os funcionários da Organização, de um lado, sejam de origem diversa, e de outro, possam trabalhar em equipes multiculturais com pessoas de todas as origens.

O sistema de justiça interno estabelecido em 2009 leva em conta essa descentralização, necessária para propiciar adequado acesso à justiça. Reconheceu a Assembleia Geral, em 2007, que o sistema então em funcionamento era ineficiente, tanto pela falta de celeridade quanto pela falta de profissionalismo dos seus integrantes.

Decidiu então a Assembleia estabelecer um novo, independente, transparente e profissionalizado sistema de administração de justiça, com ênfase na solução informal dos conflitos e com dois graus de jurisdição para o sistema formal, consistente com as regras do direito internacional e os princípios do Estado de Direito e devido processo legal.

A resolução da Assembleia Geral reforçou o serviço de solução informal e criou o serviço de mediação descentralizada, não somente na sede das Nações Unidas, mas também perto do local de trabalho, os quais estão atualmente situados em Bangkok, Genebra, Entebbe (Uganda), Kinshasa, Nairobi, Santiago e Viena.

O sistema informal é prestado pelo *Ombudsman* (espécie de ouvidoria), que é contatado voluntariamente pelo funcionário, mesmo aposentado, que não esteja satisfeito com a ONU em algum aspecto. A assistência é imparcial e confidencial e tem por objetivo analisar a situação de várias perspectivas, sempre sob o ângulo da justiça e com o intuito de facilitar uma solução aceitável para as partes, a fim de que o interessado identifique a melhor opção para agir.

O *Ombudsman* pode obter informações e realizar pesquisas informais, com a concordância do interessado, bem como promover entrevistas diplomáticas em separado entre as partes, até que estejam elas em condições de dialogar conjuntamente para encontrar melhor entendimento e atingir uma solução adequada.

O *Ombudsman* está disponível para realizar apresentações, sessões de formação e pode sua participação ser importante para detectar disfunções no funcionamento da Organização, assim como para fazer recomendações com o fim de corrigir essas deficiências. Se o caso for recomendável para mediação, o *Ombudsman* pode indicá-la.

⁷ Disponível em: <http://www.un.org/depts/OHRM/salaries_allowances/common.htm> e <<https://nacoesunidas.org/vagas/>>.

Esquemáticamente, o *site* da ONU descreve⁸:

Como a mediação funciona?

A mediação funciona porque o processo de mediação:

- Ajuda as pessoas em uma disputa ou conflito a se comunicar umas com as outras;
- Auxilia as partes envolvidas no entender uma a outra;
- Encoraja as partes envolvidas a tentar encontrar um denominador comum;
- Reconhece e respeita que cada pessoa terá seu próprio ponto de vista;
- Incide sobre os interesses subjacentes ou reais das partes;
- Concentra-se em ambos o futuro e o passado;
- Ajuda as partes a encontrar soluções criativas;
- Coloca a responsabilidade sobre as partes para decidir o resultado;
- Auxilia as partes a chegar a acordos que satisfaçam as necessidades de todos.

O que acontece após a mediação?

Os seguintes resultados são possíveis:

- Se as partes acordam em resolver, um acordo pode ser assinado e será juridicamente vinculativo, como um contrato;
- Se as partes não concordarem em resolver, eles estão livres para explorar processos adicionais de resolução de litígios ou buscar uma decisão dos tribunais das Nações Unidas.

Os elementos-chave da mediação:

Confidencial

- A mediação pode ajudar a proteger a sua privacidade porque, ao contrário de juízos ou tribunais, a mediação é um processo confidencial;

Informal e flexível

- A mediação não é como um tribunal, que é formal e segue regras estritas;

Sem prejuízo

- O processo é confidencial. Assim, os debates realizados durante a mediação, proposições apresentadas e documentos produzidos com a finalidade da mediação não podem ser usados mais tarde como prova em um tribunal. Além disso, nem o mediador nem os participantes podem testemunhar em tribunal sobre o que aconteceu durante a mediação;

Controle

- As partes permanecem no controle; só há acordo se ambas concordarem com os seus termos;

⁸ Disponível em: <<http://www.un.org/en/ombudsman/medservices.shtml>>. Tradução livre da autora.

Seguro

- O mediador não é um juiz e não pode forçar ou impor uma decisão sobre as partes.

Benefícios da mediação:

A mediação tem um número de vantagens sobre os processos de litígios:

Abrangência de conflitos ou disputas

- Muitos tipos de conflitos podem ser resolvidos com êxito através da mediação;

Sucesso

- Organizações que usam a mediação alcançam taxas de acordos de mais de 70% e os participantes dão índices de satisfação de mais de 85%, mesmo se o acordo não é alcançado.

Rápido

- A mediação pode ser organizada de forma rápida e, se as partes estão disponíveis, o processo de mediação formal geralmente dura apenas um ou dois dias;

Informal

- O objetivo da mediação é para resolver casos entre a administração e os funcionários e entre colegas de categoria igual ou similar em um ambiente informal;

Tempo eficiente

- A mediação reduz a quantidade de tempo de gestão com conflitos ou disputas no local de trabalho;

Redução do estresse

- A mediação reduz o estresse dos funcionários e melhora o ambiente de trabalho para todos os colegas relacionados com as partes;

Harmonização

- A mediação pode ajudar a manter relações de trabalho harmoniosas ou a reparar disfunções de relações no trabalho;

Capacitando (Empowerment)

- Mediação dá às partes confiança, porque têm o controle sobre o processo e os resultados;

Ampla variedade para acordo

- Uma grande variedade de opções de acordo pode ser alcançada na mediação, além e acima de acordos monetários.

As questões que podem ser objeto de mediação são de natureza variada. As mais comuns são as relacionadas a remuneração e benefícios, relações interpessoais, entre pares e hierárquicas, respeito, comunicação, clima da equipe, processos de seleção e progressão na carreira, transferência e rupturas contratuais, assédio, discriminação, medidas disciplinares, condições de trabalho, bem-estar geral e estresse, condições para pessoas deficientes, problemas com saúde,

segurança, ações administrativas e de pessoal, clima organizacional, moral, cultura, comunicação, gerenciamento de mudanças, problemas com a liderança, questões relacionadas com os valores fundamentais das Nações Unidas, código de ética, dentre outras.

De modo geral, o processo perante o *Ombudsman* ou o serviço de mediação é rápido e demanda apenas alguns dias e durante ele há suspensão dos prazos para o acionamento do sistema formal de justiça interno. Se o resultado não for satisfatório, o interessado pode iniciar uma ação formal perante os órgãos de justiça interna da ONU. O *Ombudsman* tem condições de fornecer as informações necessárias e confidenciais para tanto. Embora seja amplamente utilizada com resultados satisfatórios, a passagem pelo *Ombudsman* ou pelo serviço de mediação não é condição da ação perante o sistema formal de administração de justiça interna.

O sistema formal é, pois, o meio pelo qual o funcionário da ONU requer a preservação ou o restabelecimento de direito que entende violado por alguma decisão administrativa. Há um Estatuto e um Regulamento de Regras de Procedimento para disciplinar o funcionamento do Tribunal de Disputas e do Tribunal de Apelação das Nações Unidas, ambos estabelecidos por Resolução da Assembleia Geral da ONU em 2008 e 2009, respectivamente.

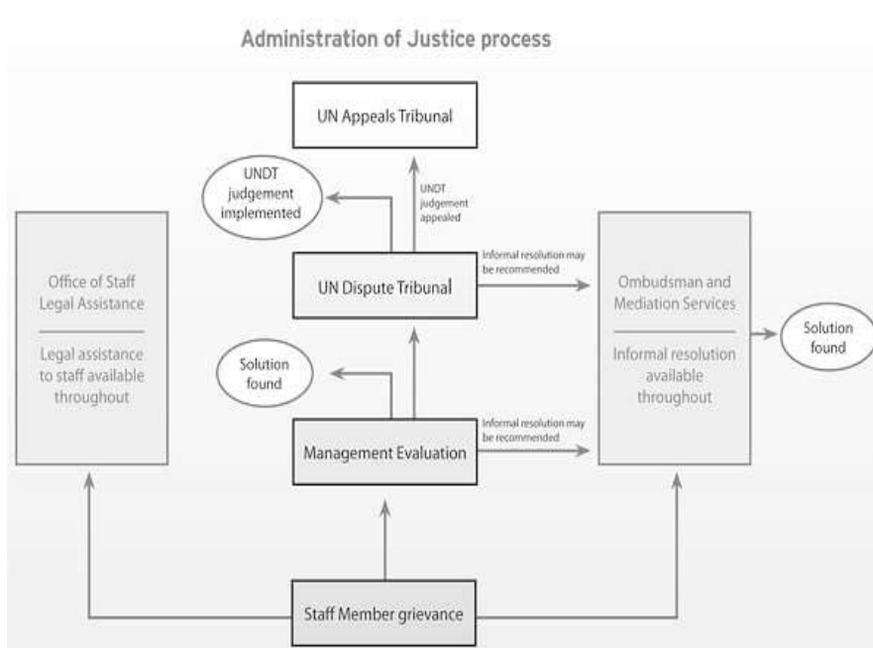
O primeiro passo, entre os procedimentos a seguir com prazos a observar, é solicitar uma *management evaluation*, um pedido fundamentado de revisão da decisão tomada, porque estaria contrária às regras aplicáveis. Esse pedido de revisão - que não se aplica em casos de medidas disciplinares ou de decisões baseadas em pareceres colegiados - deve ocorrer no prazo de 60 dias na notificação da decisão contestada e normalmente é resolvido dentro de 45 dias (30 dias para a sede de Nova Iorque).

Caso a decisão administrativa tenha sido equivocada, a gerência providenciará a revogação dela ou a medida apropriada de ressarcimento. Em alguns casos, chega-se a um acordo por via da mediação. Os objetivos dessa etapa são conceder à administração a oportunidade de rever sua própria decisão e diminuir o número de casos encaminhados ao sistema formal de justiça.

Se o caso não é resolvido pelos meios informais, nem pela revisão da gerência, o funcionário pode acionar o Tribunal de Disputas (*United Nations Dispute Tribunal - UNDT*), que é o primeiro grau de jurisdição do sistema interno de justiça. O segundo grau de jurisdição é o Tribunal de Apelação (*United Nations Appeals Tribunal - UNAT*), para onde são dirigidas as apelações do funcionário ou da administração, em casos de alegação de julgamento além dos limites da jurisdição, negativa de prestação jurisdicional, erro de fato ou de direito (material ou processual). O UNAT também é competente para decidir ações ajuizadas por outras entidades e cujo conteúdo envolveria acordo especial do Secretário-Geral da ONU e suas decisões são, em todos os casos, vinculativas.

Em ambos os graus de jurisdição, o funcionário poderá obter assistência judiciária gratuita do *Office of Staff Legal Assistance (OSLA)*, disponível na sede de Nova Iorque, assim como nas de Genebra, Nairobi, Addis Ababa e Beirute, embora também conserve direito ao *jus postulandi*, ou de obter aconselhamento de voluntários ou de qualquer outro funcionário não atuante no OSLA, bem como de contratar advogado particular de sua livre escolha.

O site das Nações Unidas traz o seguinte esquema visual facilitador do entendimento⁹:



A marca desse sistema de administração de justiça é a independência. Interessa às Nações Unidas o bom funcionamento da máquina de administração judiciária interna, com a prestação célere, profissionalizada e transparente, de modo a manter a credibilidade e a eficiência do seu sistema interno de justiça.

Segundo o último relatório publicado pelo *Bureau d'administration de justice*, houve um crescimento do número de casos recebidos em 2014 pelo UNDT de cerca de 42% (de 281 para 411), o que contribuiu para o aumento do congestionamento e do número de casos pendentes.

O número de decisões interlocutórias no UNAT saltou de 39 para 84, subindo cerca de 215% em 2014. Essas decisões abrangeram questões ligadas a prorrogações de prazo, novas provas e pedidos, greves, confidencialidade, audiências, desistência de alguns pedidos, execução de julgamentos e pedidos de reconsideração.

A seleção de juízes do UNDT e do UNAT é, desde a reforma de 2007, realizada pelo Conselho de Justiça Interno, que tem importante papel no sistema de administração da justiça. Ele é composto de três juristas externos e dois funcionários especialistas. Dois membros são nomeados pela administração e dois pelos funcionários. O Presidente é o quinto membro, escolhido pelos quatro primeiros.

⁹ Disponível em: <<http://www.un.org/en/oaj/unjs/overview.shtml>>.

A principal missão do Conselho de Justiça Interno é fornecer pareceres e recomendações à Assembleia Geral a respeito de candidaturas de juizes para preenchimento de vagas no Tribunal de Disputas e no Tribunal de Apelação das Nações Unidas, assim como sugestões na implementação do novo sistema.

Na última seleção, da qual participou a autora, havia 182 candidaturas de 51 países diferentes para o UNAT. Ao final, após a rigorosa seleção, em que se observaram “[...] as qualificações de escrita e o poder de análise judicial necessários para que sejam excelentes juizes [...]”, o Conselho recomendou 8 juizes, para 4 vagas à Assembleia Geral.¹⁰ O Brasil, pela primeira vez, terá representante ocupante de cadeira no sistema de justiça interno da ONU.

O Conselho de Justiça Interno também preparou o código de condutas dos juizes¹¹, adotado pela Assembleia Geral, o qual adotou como valores e princípios os seguintes: independência, imparcialidade, integridade moral, propriedade (inclusive quanto à confidencialidade, discrição, cortesia), transparência, justiça no procedimento, competência e diligência.

4 CONCLUSÃO

No desempenho de seu mandato, as Nações Unidas contam com o trabalho de cerca de 52 mil pessoas em diversas partes do mundo. Como em todo ambiente de trabalho, surgem conflitos que podem ser de natureza diversa como relacionados a exercício do poder disciplinar, renovação de contratos, igualdade de tratamento, promoções, discriminação, assédio sexual e moral, entre outros aspectos. Na ONU, há ainda a diversidade cultural e linguística, aliada à geográfica.

No exercício de seu mister, os juizes integrantes do sistema de justiça interno devem observar vários princípios, como a não-discriminação, o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, a confiança no sistema de justiça interno, a autoridade moral das decisões, a coerência e a integridade das decisões, assim como a discrição, o segredo profissional, dentre outros, tudo como garantia da preservação da imunidade da ONU.

Com a revisão do pacote de benefícios a que fazem jus os funcionários da ONU, aprovada em dezembro de 2015, novas questões podem ser trazidas à apreciação do sistema interno de administração de justiça, que terá esse e outros desafios a enfrentar diante do mundo cada vez mais globalizado.

Abstract

Because of its immunity, the United Nations set up an internal justice system, redesigned in 2007, in order to ensure respect for the right of its employees, as established in the rules. The system aims to provide an independent, professionalized, expedient, transparent, decentralized jurisdiction, with emphasis on conflict resolution through informal means, before entering the formal system. Applicable to about 52 thousand people, this system of internal justice is provided

¹⁰ A/70/190, de 14 de agosto de 2015.

¹¹ Disponível em: <<http://www.un.org/en/oaj/unjs/pdf/Code%20-%20judges%20%28EN%29.pdf>>.

with Ombudsman and mediation services, which seeks informal and consensual resolution. These steps, which suspend the deadline for filing the lawsuit, and management evaluation are usually necessary or useful before formal court action. After that, the process goes to the Dispute Tribunal and, if an appeal is filed, it goes to the Appeals Tribunal.

Keywords: *UN. System of internal justice. Sovereign immunity.*

REFERÊNCIAS

- FONTOURA, Paulo Roberto CamposTarrisse da; ESCORELDE MORAES, Maria Luisa; UZIEL, Eduardo (Org.). *O Brasil e as Nações Unidas : 70 anos*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2015.
- NAÇÕES UNIDAS. *Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice*. New York: Department of Public Information, United Nations, NY
- *Site internet* da ONU: <www.un.org>.