

15/05/2013

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 578.543 MATO GROSSO**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. ELLEN GRACIE</b>
<b>REDATOR DO ACÓRDÃO</b>	<b>: MIN. TEORI ZAVASCKI</b>
<b>RECTE.(S)</b>	<b>: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - ONU/PNUD</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: GISELLE PINHEIRO ARCOVERDE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ANA LUIZA BROCHADO SARAIVA MARTINS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: FREDERICO DA SILVEIRA BARBOSA</b>
<b>RECDO.(A/S)</b>	<b>: JOÃO BATISTA PEREIRA ORMOND</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MARCO AURÉLIO BALLEM</b>
<b>RECDO.(A/S)</b>	<b>: UNIÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>

EMENTA: 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 a das leis ordinárias, aplica-se também às demandas de natureza trabalhista.

3. Recurso extraordinário provido.

RE 578543 / MT

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Ministro JOAQUIM BARBOSA, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade, em conhecer parcialmente do recurso e, na parte conhecida, em dar-lhe provimento, nos termos do voto da Ministra Ellen Gracie (Relatora). Votou o Presidente, Ministro Joaquim Barbosa. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello.

Brasília, 15 de maio de 2013.

Ministro TEORI ZAVASCKI

Redator para acórdão

07/05/2009

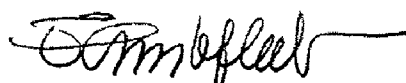
TRIBUNAL PLENO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 578.543-2 MATO GROSSO****ESCLARECIMENTO**

A Sra. Ministra Ellen Gracie (Relatora) – Senhor Presidente, antes de dar início ao relatório, eu desejo comunicar ao Tribunal, porque só agora me apercebi de um equívoco que houve na autuação dos feitos, aqui, nesta Corte.

A União, que deveria figurar no RE 578.543 como assistente foi registrada como recorrida; e, depois, no RE 597.368, interposto pela União, a ONU/PNUD, que deveria ter sido autuada como assistida, foi também classificada como recorrida.

Eu não vejo que isso tenha causado qualquer prejuízo. Eu teria determinado a retificação, mas, como só agora verifiquei, estou trazendo ao conhecimento do Tribunal.



07/05/2009

TRIBUNAL PLENO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 578.543-2 MATO GROSSO**

RELATORA	: MIN. ELLEN GRACIE
RECORRENTE(S)	: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - ONU/PNUD
ADVOGADO(A/S)	: GISELLE PINHEIRO ARCOVERDE
ADVOGADO(A/S)	: ANA LUIZA BROCHADO SARAIVA MARTINS E OUTRO(A/S)
RECORRIDO(A/S)	: JOÃO BATISTA PEREIRA ORMOND
ADVOGADO(A/S)	: MARCO AURÉLIO BALLEEN
RECORRIDO(A/S)	: UNIÃO
ADVOGADO(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

**RELATÓRIO**

A Senhora Ministra Ellen Gracie: A Organização das Nações Unidas – ONU, por seu Programa para o Desenvolvimento – PNUD, e a União interpuseram, respectivamente, os Recursos Extraordinários 578.543 e 597.368 contra acórdão prolatado, em 14.02.2006, pela Subseção II Especializada em Dissídios Individuais, do Tribunal Superior do Trabalho, nos autos do Recurso Ordinário em Ação Rescisória 467/2002-000-23-40.9 (fls. 843-857).

Dos autos extraio que o recorrido, João Batista Pereira Ormond, trabalhou, por força do Contrato 95/05483, para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, em Cuiabá-MT, no Projeto PNUD/BRA/94/006 (Cooperação Técnica ao PRODEAGRO – Projeto de Desenvolvimento Agroambiental do Estado de Mato Grosso), de 1º.06.1996 até 29.01.1999, na função de monitor técnico de licitações.

Expirada a vigência do contrato e de suas prorrogações, o recorrido ajuizou reclamação trabalhista em 17.01.2001 (fls. 77-83). O Juízo da 1ª Vara Federal do Trabalho de Cuiabá-MT afastou a imunidade de jurisdição expressamente invocada pela ONU/PNUD (fls. 98-117), condenando-a, nos termos

RE 578.543 / MT

da legislação trabalhista vigente, ao pagamento de aviso prévio, 13º salário, férias e horas extras e ao recolhimento integral ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (fls. 193-199 e 235-238). A sentença, contudo, reconheceu a imunidade de execução da reclamada e a necessidade da renúncia expressa para o seu afastamento.

Interposto recurso ordinário pelo reclamante (fls. 202-211), ora recorrido, o Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região ratificou, no acórdão prolatado (fls. 269-282), o entendimento pela inexistência de imunidade de jurisdição em causas trabalhistas, *“por tratar-se de mero ato de gestão, resultante do descumprimento de contrato comum”* (fl. 281). Além disso, deu provimento ao recurso *“para afastar a imunidade à execução do julgado, devendo a execução proceder nos moldes preconizados pela legislação brasileira, visto que não deflui das decisões emanadas do Excelso Supremo Tribunal Federal qualquer distinção na atuação da jurisdição dos Tribunais brasileiros”* (fl. 281).

Após o trânsito em julgado da decisão proferida pelo TRT de Mato Grosso e o início da fase executória, a ONU/PNUD ajuizou ação rescisória perante aquela mesma Corte Regional (fls. 50-69). Nela, sustentou que o acórdão rescindendo, além de ter sido prolatado por autoridade judiciária absolutamente incompetente (art. 485, II, do CPC), violou a literal disposição de lei (art. 485, V, do CPC) contida na Seção 2 da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas que, promulgada pelo Decreto Presidencial 27.784, de 16.02.1950, possui o seguinte teor (fl. 127):

*“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.”*

O pedido rescisório formulado pela ONU/PNUD foi, por maioria, julgado improcedente pelo TRT da 23ª Região em 02.09.2003 (fls. 474-502). A ementa do acórdão foi assim lavrada (fl. 474):

RE 578.543 / MT

*“AÇÃO RESCISÓRIA. IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO E EXECUÇÃO DE ORGANISMO INTERNACIONAL.*

*Em face da questão das imunidades que invoca a parte autora, diante da regra constitucional de que ‘a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito’, conforme inciso XXXV do art. 5º, não prospera a restrição a esse direito fundamental, não tendo guarida em nosso ordenamento jurídico, porquanto a competência, até mesmo para declarar a imunidade de jurisdição, deve ser creditada à Justiça pátria.*

*Além do mais, o art. 114 da Constituição Federal, expressamente estabelece a competência da Justiça do Trabalho para conciliar e julgar os dissídios individuais e coletivos entre trabalhadores e empregadores, abrangidos os entes de direito público externo. Equiparado o Decreto 27.784/50 à lei ordinária, deve ele submeter-se ao crivo da Constituição Federal.*

*De outra feita, o corte rescisório encontra óbice no entendimento sumulado pelo excelso Supremo Tribunal Federal, mediante a Súmula n. 343, e pelo Enunciado n. 83 da Súmula do colendo Tribunal Superior do Trabalho.”*

Após a rejeição de embargos declaratórios (fls. 543-548), a referida organização internacional interpôs recurso ordinário (fls. 551-602), que foi inadmitido pela Presidência daquela Corte Laboral (fl. 615).

O Tribunal Superior do Trabalho, por sua vez, dando provimento a agravo de instrumento a ele dirigido (fl. 834), passou ao julgamento do recurso ordinário propriamente dito que, no entanto, foi desprovido por unanimidade (fls. 843-857). O acórdão, proferido pela Subseção II Especializada em Dissídios Individuais em 14.02.2006, foi assim sintetizado (fl. 843):

**RE 578.543 / MT**

*“AÇÃO RESCISÓRIA. ENTES DE DIREITO PÚBLICO EXTERNO. JUSTIÇA DO TRABALHO. COMPETÊNCIA MATERIAL.*

*Esta Corte vem reiteradamente decidindo pela competência da Justiça do Trabalho para julgar demandas envolvendo organismos internacionais. Isso porque a Justiça do Trabalho tem competência para dirimir conflitos decorrentes de qualquer relação de trabalho, inclusive contra entes de direito público externo, nos termos do artigo 114 da Constituição Federal.*

*AÇÃO RESCISÓRIA. VIOLAÇÃO DE LEI. AUSÊNCIA DE PRONUNCIAMENTO.*

*É requisito para a desconstituição de decisão rescindenda por violação de lei o pronunciamento sobre o conteúdo da norma reputada como violada, a fim de permitir ao Tribunal rescindente o exame da matéria como exposta. Incidência da Súmula nº 298 do Tribunal Superior do Trabalho. Na hipótese dos autos, ainda que pudesse ser superado o entendimento preconizado no acórdão recorrido, no sentido de ser a matéria debatida nòs autos de interpretação controvertida nos Tribunais, ocorre que a decisão rescindenda não examinou a questão à luz da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas promulgada pelo Decreto nº 27.784, de 16 de fevereiro de 1950, mas o fez por aplicação do direito pátrio ao caso concreto, acompanhando a orientação do Supremo Tribunal Federal no que concerne à relatividade da teoria da imunidade de jurisdição no direito do trabalho.*

*Recurso conhecido e desprovido.”*

Rejeitados embargos declaratórios, opostos para fins de prequestionamento, em 08.08.2006 (fls. 879-884), a ONU/PNUD e a União, cuja intervenção na causa, na qualidade de assistente simples, fora admitida já no âmbito do Tribunal Superior do Trabalho (fl. 826), interpuseram, cada qual, recurso extraordinário (fls. 889-958 e 959-995) que, inadmitidos (fls. 1.003-1.004), ensejaram a interposição dos Agravos de Instrumento 690.693 e 721.169. Aquele

RE 578.543 / MT

primeiro recurso foi provido pelo eminente Ministro Gilmar Mendes em 26.11.2007 (fl. 1.017) e convertido neste RE 578.543 (fl. 1.023), agora de minha relatoria. O segundo agravo, por sua vez, foi por mim provido em 02.02.2009 e convertido no RE 597.368.

O apelo extremo da ONU/PNUD fundamenta-se nas alíneas *a* e *b* do art. 102, III, da Constituição Federal. Alega, primeiramente, que a decisão tomada pela Corte Superior Trabalhista, ao enunciar a inconciliabilidade da regra de competência contida no art. 114 da Carta Magna com a imunidade dos entes de direito público externo, assinalou, na verdade, a própria inconstitucionalidade da Seção 2 da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, Diploma de Direito Internacional Público ratificado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo 4/1948 e promulgado pelo Presidente da República, para valer em todo o território nacional, por meio do Decreto 27.784/1950. Defende, além disso, que o acórdão prolatado pela SBDI-II, do TST, violou os artigos 5º, II, XXXV, LIII, e § 2º, e 114, da Constituição Federal.

Afirma que o acórdão recorrido, ao deixar de aplicar, no caso dos autos, a norma de imunidade prevista na Seção 2 da Convenção sobre Privilégios e Imunidades da ONU, interpretou equivocadamente o alcance do artigo 114 da Constituição Federal.

Assevera que o seu enquadramento como ente de direito público externo não deveria ter acarretado a automática incidência da competência da Justiça do Trabalho, considerado o contrato de prestação de serviço celebrado com o recorrido. Argumenta que não foi verificada, anteriormente, a exercibilidade de tal competência, *“haja vista a imunidade de jurisdição garantida à recorrente pelo Estado Brasileiro”* (fl. 915).

Entende, assim, que a exclusão da jurisdição brasileira, por força de compromisso de Direito Internacional devidamente incorporado, nas causas em que a ONU seja parte, *“fulmina radicitus a possibilidade de qualquer competência interna”* (fl. 916), inclusive a exercida pela Justiça do Trabalho. Argúi que *“se a vontade da lei, e do próprio Estado, determina que este mesmo Estado não faça atuar sua jurisdição com relação à Recorrente (...)”,*



RE 578.543 / MT

*conclui-se que a atribuição dessa função a órgão do Poder Judiciário, notadamente, à Justiça do Trabalho, por mais que válida com relação a outros entes de direito público externo, resta inócua perante a Recorrente, levando à incompetência absoluta do órgão judiciário prolator do v. acórdão rescindendo” (fl. 919).*

Afirma, portanto, que o art. 114 da Constituição Federal, por não estabelecer qualquer competência quando inexistente a própria jurisdição, foi violado pelo acórdão recorrido que, atribuindo a esse dispositivo “*conteúdo que verdadeiramente não tem, ampliou o quanto estabelecido constitucionalmente como a competência da Justiça do Trabalho*” (fl. 921).

Ressalta que, pelas razões acima expostas, a ofensa ao art. 114 da Carta Magna efetiva-se tanto se considerada a declaração de inconstitucionalidade, pelo TST, da Seção 2 da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas (CF, art. 102, III, b), como se observada a própria interpretação que fez a Corte Superior Trabalhista do alcance de sua competência a partir daquele mesmo dispositivo (CF, art. 102, III, a).

Como já assinalado, a ONU/PNUD também indica a violação, pelo aresto impugnado, do art. 5º, II, LIII, e § 2º, da Constituição Federal. Assevera a referida organização internacional, nesse sentido, que o *decisum* ora em exame, ao deixar de aplicar, ao caso concreto, norma clara de imunidade, com força de lei, plenamente vigente e eficaz em todo o território brasileiro (Seção 2 da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas), ofendeu frontalmente o princípio da legalidade, submeteu-a a julgamento perante autoridade absolutamente incompetente e provocou o desrespeito, pelo Poder Judiciário Nacional, de direitos e garantias previstos em tratados internacionais dos quais o Brasil é parte.

Sob outro prisma, a recorrente também tem por violados os incisos II e XXXV do art. 5º da Carta Magna, já que o acórdão ora contestado, na análise da alegação de violação a literal disposição de lei (CPC, art. 485, V), teria considerado inexistente no acórdão rescindendo a discussão a respeito da aplicabilidade, ao caso

RE 578.543 / MT

dos autos, da Seção 2 da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas.

Alerta que este Supremo Tribunal, em vários precedentes, já proclamou a impropriedade da exigência de prequestionamento no âmbito das ações rescisórias. Argumenta que o TST, ao criar, ao arrepio da lei, nova regra restritiva à hipótese já existente de cabimento de ação rescisória, afrontou as garantias constitucionais da reserva legal e da inafastabilidade da prestação jurisdicional, pois *“se recusou a analisar se houve ou não violação a literal disposição da Seção 2 da Convenção sobre Privilégios e Imunidades da ONU”* (fl. 924).

Por último, ainda nesse tópico, afirma que, de qualquer modo, o acórdão rescindendo abordou, abundantemente, a questão jurídica relacionada à imunidade de jurisdição e de execução da ONU, que é, exatamente, o conteúdo da norma tida por violada. Considera, assim, inadmissível, para fins de cabimento de ação rescisória com base no art. 485, V, do CPC, a exigência de prequestionamento explícito do próprio texto da norma federal invocada.

A partir desse ponto, a Organização das Nações Unidas registra, em sua peça recursal, um breve histórico a respeito de seu próprio surgimento e da criação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Esclarece que o PNUD nasceu como instrumento de realização de uma de suas mais relevantes funções: a cooperação técnica internacional entre os países.

Ainda segundo a recorrente, o PNUD surgiu, em 1966, da fusão do Programa Expandido de Assistência Técnica com o Fundo Especial das Nações Unidas, com a missão de *“combinar e utilizar a experiência de muitas nações, com diferentes padrões sociais e tradições culturais e em diferentes estágios de desenvolvimento, para facilitar o progresso nos países menos avançados e ajudar a solucionar seus problemas técnicos e econômicos”* (fl. 933).

Ressalta que o PNUD, por ser apenas um programa, não é um ente autônomo ou uma organização internacional em si

RE 578.543 / MT

considerada. É, portanto, apenas um órgão subordinado à Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas. Destaca, nesse sentido, que o Acordo Básico de Assistência Técnica, diploma que rege e vincula a cooperação técnica internacional prestada pela ONU/PNUD ao Governo Brasileiro, foi firmado diretamente entre a própria Organização das Nações Unidas e o Brasil.

Explicita que a sua atuação e seu relacionamento com o Governo Brasileiro são regidos por normas de direito internacional público regularmente incorporadas ao ordenamento jurídico pátrio, como a Carta das Nações Unidas, o Acordo Básico de Assistência Técnica é a Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas (Convenção de Londres).

Da Carta das Nações Unidas, instituída em 26.06.1945 e incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro por força do Decreto 19.841, do mesmo ano, destaca a recorrente o dever nela assumido pelos membros da ONU de cumprir de boa-fé as obrigações por eles assumidas (art. 2.2), o compromisso com a cooperação internacional econômica e social (arts. 55 e 56) e, finalmente, a previsão, a favor da Organização das Nações Unidas, de privilégios e imunidades necessários à realização de seus propósitos, a serem usufruídos no território de cada um de seus Países Membros (art. 105).

Passando à Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas (Convenção de Londres), instituída em 13.02.1946, alega a ONU que esse tratado teve como propósito o resguardo efetivo da independência de sua atuação, no território dos países signatários, na prática da cooperação internacional. Incorporado definitivamente ao ordenamento jurídico nacional por meio do Decreto 27.784/1950, defende a recorrente que as Seções 2 e 3 da Convenção sob análise demonstram, claramente, a intenção de se conceder à ONU um direito amplo e irrestrito à imunidade de jurisdição e à imunidade de execução. Assevera que qualquer tentativa de limitação a esse direito, *“ainda que por exegese jurisprudencial”* (fl. 939), configuraria um verdadeiro desvirtuamento unilateral, pelo Estado Brasileiro, do significado da norma internacional.

RE 578.543 / MT

No tocante ao Acordo Básico de Assistência Técnica, promulgado pelo Decreto 59.308, de 30.09.1966, esclarece a recorrente que se trata *“do ato internacional que delinea a forma como se estabelece a cooperação técnica entre a ONU/PNUD, suas agências especializadas e o Brasil”* (fl. 940). Demonstra que, segundo esse instrumento, podem ser prestadas diferentes formas de assistência técnica aos Países Membros, respeitada, contudo, a exigência de que o exercício da cooperação técnica se faça nos moldes das resoluções da Assembléia Geral e das decisões e normas exaradas por outros órgãos das Nações Unidas (art. I.2).

Entende, dessa forma, que o Acordo Básico de Assistência Técnica (ABAT) *“não só reconhece a existência de um Direito próprio das Nações Unidas, mas também determina a sua aplicação no que tange aos atos da cooperação técnica, o que deve ser respeitado pelos países que pretendem obtê-la, de boa fé”* (fl. 941). Além disso, destaca que o ABAT estabelece, de maneira expressa, a necessidade de o Estado Brasileiro, no desenvolvimento da atividade de cooperação técnica firmada, respeitar, com relação à Organização das Nações Unidas e aos seus bens, fundos e haveres, a Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas (art. V, 1.a).

Relata que, de acordo com suas normas, na fase de formulação dos projetos a serem desenvolvidos é estabelecido qual modelo de cooperação deverá ser adotado para cada caso. Informa que o modelo de execução nacional (*National Execution* – NEX) foi o escolhido no projeto no qual o recorrido trabalhou. Essa modalidade é adotada, segundo a recorrente, *“sempre que as instituições governamentais do país receptor forem capazes de empreender as atividades e funções necessárias à boa execução do projeto”* (fl. 943). Explica que cabe ao PNUD, nessa hipótese, realizar as atividades de formulação, monitoramento e avaliação dos projetos executados e prestar, eventualmente, algum apoio, como o recrutamento de pessoal para o projeto, *“prestadores de serviço temporários, regidos por contratos por prazo determinado, de maior ou menor duração e distintos objetos, mas cuja duração nunca é superior à duração do projeto de cooperação técnica respectivo”* (fl. 945).

RE 578.543 / MT

Alega que ao pessoal contratado temporariamente pela ONU/PNUD, inclusive nos projetos de cooperação técnica desenvolvidos no território brasileiro, aplicam-se as normas do regime jurídico interno das Nações Unidas, *“que são reconhecidas pelo Governo Brasileiro por força das disposições do ABAT”* (fl. 944). Sustenta, nessa linha, que a Consolidação das Leis do Trabalho não rege, portanto, as contratações temporárias firmadas pelas Nações Unidas e que a utilização de seu regramento interno não representa violação alguma ao direito dos contratados, que possuem, em seu favor, a previsão de direitos como férias, licença médica, falta justificada, indenização por rescisão injustificada, além de remuneração com salários nunca inferiores à média de mercado.

Aduz a recorrente que as pessoas admitidas segundo seu regime jurídico próprio de contratação também não ficam desguarnecidas no caso de eventuais desavenças. Declara que *“todos os contratos estabelecem a arbitragem como mecanismo de solução de controvérsias, com o que atendem à Seção 29 da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas”* (fl. 946). Afirma que o recorrido tinha plena ciência de que seu contrato de prestação de serviço seria regido por um regime jurídico diverso da CLT, muito assemelhado ao regime de contratação temporária previsto na Lei 8.745/93, com base no qual teriam sido pagos pontualmente todos os vencimentos e garantidos todos os demais benefícios devidos.

Argumenta, em complemento, ser imprescindível à ONU/PNUD, por ser uma organização internacional atuante em mais de 170 países, a adoção um ordenamento jurídico próprio para a regência de suas ações, inclusive no que diz respeito ao relacionamento com seus contratados. De outro modo, arremata, *“seria impossível a realização eficiente de suas importantes funções, pois caso tivesse que se submeter às normas específicas das centenas de ordenamentos dos países em que exerce atividades, em muitos casos consumir-se-iam a totalidade dos recursos disponíveis para seus projetos tão-somente no deslinde das questões daí resultantes”* (fl. 947). Argúi, por fim, que não havendo, portanto, qualquer relação de trabalho definida pela lei nacional, teria a Justiça do Trabalho exorbitado ao reconhecer-se competente e ao processar e julgar o litígio contra a ONU/PNUD nos termos da legislação trabalhista brasileira.

RE 578.543 / MT

Aborda a recorrente, na parte final de seu recurso, sobre a inaplicabilidade ao presente caso do que decidido por esta Suprema Corte sobre a relativização da imunidade de jurisdição dos Estados Estrangeiros que, calcada em norma consuetudinária internacional, em nada se assemelharia à imunidade atribuída à recorrente por força de norma convencional escrita e devidamente incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro.

Por fim, busca a ONU/PNUD demonstrar que, ao contrário do que ficou consignado no primeiro juízo rescisório, exercido pelo TRT da 23ª Região, em nenhum julgado apontado por aquele órgão judiciário houve a específica análise da imunidade de jurisdição e de execução da Organização das Nações Unidas, prevista na Seção 2 da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, que pudesse caracterizar a existência de controvérsia na interpretação dessa norma e provocar a incidência do óbice previsto na Súmula 343 deste Supremo Tribunal Federal.

Requer que seu apelo extremo seja conhecido e provido, para, reformando o acórdão recorrido, julgue esta Suprema Corte procedente o pedido formulado em ação rescisória pela ocorrência de violação à literal disposição contida da referida Seção 2 e pela incompetência absoluta da Justiça do Trabalho brasileira para o julgamento da presente causa.

A União, que, como acima relatado, ingressou nos autos, já no âmbito do TST, na qualidade de assistente simples, também fundamentou o recurso extraordinário por ela interposto nas alíneas *a* e *b* do inciso III do art. 102 da Constituição Federal. Todavia, apontou em sua peça recursal, tão-somente, a contrariedade do acórdão recorrido aos arts. 5º, LIV, § 2º, 49, I, 84, VIII, e 114, da Carta Magna.

Alega, inicialmente, que o acórdão recorrido, ao reconhecer a competência da Justiça do Trabalho em causa movida contra a ONU/PNUD, quando vigente norma de imunidade de jurisdição prevista em tratado internacional e devidamente incorporada ao ordenamento jurídico pátrio, ofendeu o art. 114 da Constituição Federal, que estabelece, tão-somente, parcela de

RE 578.543 / MT

jurisdição do Estado Brasileiro. Sustenta que a decisão recorrida, ao aplicar o art. 114 da Carta Magna, conferiu “*a esta Justiça especializada competência que o próprio Estado Brasileiro procurou limitar ao reconhecer a importância e a necessidade de conceder as prerrogativas das imunidades à ONU*” (fl. 969).

Combate a União, em seguida, o argumento de que a imunidade invocada pela ONU/PNUD ofenderia o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV). Assevera que a Constituição Federal somente assegura a prestação jurisdicional pressupondo a existência de partes demandadas jurisdicionáveis.

Busca, igualmente, refutar a alegação de que as questões da relativização da imunidade de jurisdição e de seu afastamento nas causas trabalhistas estariam pacificadas, neste Supremo Tribunal, tanto para estados estrangeiros quanto para organismos internacionais. Defende que a leitura atenta dos precedentes indica que esta Casa abordou exclusivamente o tema da regra costumeira de imunidade de jurisdição de que se valiam os estados estrangeiros, que deixou de ser absoluta para se tornar relativa. Argumenta que a situação da ONU/PNUD é diversa, já que “*possui regras escritas garantindo de forma inequívoca a imunidade de jurisdição e a imunidade de execução*” (fl. 973), sendo todas necessárias para o desempenho de suas missões institucionais.

Após alegar que a regra do art. 114 da Carta Magna apenas deslocou para a Justiça do Trabalho uma competência que era atribuída, pela ordem constitucional pretérita, à Justiça Federal, ressalta que o afastamento das imunidades previstas na Seção 2 da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas violou, além do próprio art. 114, os arts. 5º, § 2º, 49, I, e 84, VIII, todos da Constituição Federal. Isso porque, sendo a imunidade de jurisdição da ONU/PNUD proveniente de um acordo expresso firmado entre este Organismo e o Estado Brasileiro, qualquer entendimento contrário emanado do Poder Judiciário equivaleria, numa indevida invasão às competências do Congresso Nacional e do Presidente da República em matéria de tratado internacional, a uma verdadeira denúncia de acordos internacionais.

**RE 578.543 / MT**

Sustenta a União, tal como a ONU/PNUD, que a decisão impugnada não poderia exigir, com relação ao acórdão rescindendo, o prequestionamento explícito da disposição de lei tida por violada, nos termos do art. 485, V, do CPC, sendo suficiente a constatação de que o tema da discussão travada naquele *decisum*, a imunidade de jurisdição e de execução da Organização das Nações Unidas, era absolutamente coincidente com o conteúdo da Seção 2 da Convenção ora examinada. Indica, assim, o desrespeito ao art. 5º, XXXV, da Constituição Federal.

Aduz, ao final, que o acórdão recorrido, ao permitir a desconsideração de imunidades necessárias ao alcance, pela ONU, de seus propósitos de cooperação técnica internacional, também feriu os princípios constitucionais do devido processo legal, da razoabilidade e da proporcionalidade. Requer a União, assim, o conhecimento e o provimento de seu recurso extraordinário para que, reconhecendo-se as imunidades garantidas à ONU/PNUD, seja a ação rescisória por ela ajuizada julgada procedente.

Registro que apesar de devidamente intimado (fls. 996 e 1.009), o recorrido não apresentou contra-razões aos apelos extremos interpostos (fl. 1.001) nem contraminuta aos agravos de instrumento nesta Suprema Corte providos (fl. 1.014).

Em 23.06.2008, ao deferir pedido cautelar incidental formulado nos autos pela ONU/PNUD (fls. 1.026-1.038), determinei a suspensão dos atos de execução levados a efeito na Justiça do Trabalho e a liberação dos valores bloqueados por decisão do Juízo da 1ª Vara do Trabalho de Cuiabá-MT (fls. 1.075-1.077).

Abri vista à douta Procuradoria-Geral da República (fl. 1.125), que se manifestou por meio de parecer da lavra do ilustre Subprocurador-Geral da República, o Dr. Francisco Adalberto Nóbrega (fls. 1.127-1.141).

Em sua manifestação, destacou o Órgão Ministerial que esta Corte, afastando a imunidade absoluta dos Estados Estrangeiros, já decidiu que os mesmos podem ser sujeitos passivos nas lides oriundas de controvérsias envolvendo a prática de atos de gestão, como o é a contratação de mão-de-obra. Asseverou que não



RE 578.543 / MT

há, todavia, qualquer precedente deste Supremo Tribunal analisando a aplicabilidade desta construção jurisprudencial em relação aos organismos internacionais.

Assevera que, no exame daquela primeira hipótese, da imunidade dos Estados Estrangeiros, a Casa reconheceu que o art. 114 da Constituição Federal é norma redefinidora de competência, *“mas voltada a revelar a possibilidade de demanda envolvendo pessoa jurídica de direito público externo”* (fl. 1.130). Entendeu esta Corte, contudo, que a norma costumeira que dava guarida à invocação de imunidade dos países havia sido relativizada e que, não havendo norma expressa sobre o assunto, não havia mais fundamento para a subsistência da imunidade de jurisdição absoluta.

Nota o Ministério Público Federal que, no presente caso, há sim norma expressa, a Seção 2 da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas. Todavia, após reafirmar que *“a tendência da doutrina e da jurisprudência pátria inclina-se no sentido de se aplacar a imunidade quanto à atuação do Estado estrangeiro nas lides trabalhistas”* (fls. 1.130-1.131), conclui que *“a decisão do Tribunal Superior do Trabalho, de par com a evolução que o tema vem ganhando, merece guarida, pois as imunidades em casos tais não podem ser invocadas, pena de renderem ensejo ao enriquecimento sem causa dos sujeitos de Direito Internacional Público”* (fl. 1.141).

A Procuradoria-Geral da República opina, dessa forma, pelo conhecimento e o desprovemento do recurso extraordinário da ONU/PNUD e pelo parcial conhecimento do apelo extremo da União e, nessa parte, pelo seu igual desprovemento.

É o relatório.



RE 578.543 / MT

## V O T O

A Senhora Ministra Ellen Gracie - (Relatora): Inicialmente, **não conheço** dos recursos extraordinários interpostos na parte em que buscam fundamento no art. 102, III, *b*, da Constituição Federal.

No tocante à alegação, contida no apelo extremo da ONU/PNUD, de que teria havido, no acórdão recorrido, uma transversa declaração de inconstitucionalidade da Seção 2 da Convenção sobre Imunidades e Privilégios das Nações Unidas, noto que aquela manifestação judicial não chegou a rejeitar a imunidade jurisdicional reclamada pela ONU/PNUD com base numa eventual incompatibilidade entre aquele dispositivo legal e a Constituição Federal. Para o acórdão ora impugnado, a legitimidade da atuação da Justiça do Trabalho, no caso concreto encontraria fundamento bastante no art. 114 da Carta Magna, que prevê a competência desse órgão do Poder Judiciário para julgar os conflitos trabalhistas que envolvam os entes de direito público externo. Nem mesmo um mero ato de afastamento da norma de imunidade invocada pela recorrente é possível detectar.

Quanto ao recurso da União, o não conhecimento pela alínea *b* do permissivo constitucional baseia-se, tão-somente, no fato de que não há na peça recursal qualquer trecho que explicita a ocorrência, no acórdão recorrido, de uma eventual declaração de inconstitucionalidade de tratado ou lei federal.

Embora reconheça o esforço bem sucedido da ONU/PNUD pelo prequestionamento das alegações de ofensa ao artigo 5º, incisos II, XXXV e LIII, da Constituição Federal, tenho que essas violações seriam indiretas, pois a afirmada recusa na aplicação do art. 485, V, do CPC, e da Seção 2 do Convênio sobre Imunidades e Privilégios das Nações Unidas seriam, primeiramente, afrontas ao próprio texto desses dispositivos infraconstitucionais.

Já o exame da violação, defendida pela União em seu recurso, aos artigos 5º, LIV, 49, I, e 84, VIII, todos da Constituição

RE 578.543 / MT

Federal, encontra óbice claro na falta do revolvimento dessas matérias no acórdão recorrido.

Desponta, assim, neste julgamento, a análise de violação aos artigos 5º, § 2º, e 114 da Carta Magna.

2. Busca-se, como visto, por meio do presente recurso extraordinário, pronunciamento desta Suprema Corte que defina, de uma vez por todas, se, à luz da Constituição Federal e da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, as imunidades de jurisdição e de execução invocadas pelas organizações internacionais podem ser afastadas quando essas entidades de direito público externo são demandadas perante a Justiça do Trabalho brasileira.

As organizações intergovernamentais modernas, segundo ensinamento do professor Celso de Albuquerque Mello, nasceram no século XX, num cenário de associacionismo internacional, por terem os Estados compreendido “*que existem certos problemas que não podem ser resolvidos por eles sem a colaboração dos demais membros da sociedade internacional.*” (Curso de Direito Internacional Público. Rio de Janeiro, Renovar, 14ª ed., 2002, p. 49.) É o Direito Internacional de cooperação ou de colaboração, que sucede ao Direito Internacional de co-existência.

Atores imprescindíveis à convivência pacífica e à cooperação entre os povos, os organismos internacionais não podem ser confundidos com os Estados que os constituem. Celso de Albuquerque Mello, para defini-los, valeu-se do conceito de Angelo Piero Sereni, para quem a organização internacional “*é uma associação voluntária de sujeitos de Direito Internacional, constituída por ato internacional e disciplinada nas relações entre as partes por normas de Direito Internacional, que se realiza em um ente de aspecto estável, que possui um ordenamento jurídico interno próprio e é dotado de órgãos e institutos próprios, por meio dos quais realiza as finalidades comuns de seus membros mediante funções particulares e o exercício de poderes que lhe foram conferidos.*” (Curso de Direito Internacional Público. Rio de Janeiro, Renovar, 14ª ed., 2002, p. 583.)

RE 578.543 / MT

José Cretella Neto, de forma concisa, porém não menos percuciente, explica que a organização internacional interestatal é *“uma associação de Estados estabelecida por meio de uma convenção internacional, que persegue objetivos comuns aos membros e específicos da organização, dispondo de órgãos próprios permanentes e dotada de personalidade jurídica distinta da dos Estados-membros.”* (Teoria Geral das Organizações Internacionais. São Paulo, Saraiva, 2007, p. 44.)

Relevante lembrar, invocando-se, mais uma vez, doutrina de Celso de Albuquerque Mello, que o ingresso de um Estado em uma organização internacional é um ato de natureza voluntária, *“isto é, nenhum Estado é obrigado a ser membro de uma organização contra a sua vontade.”* (Curso de Direito Internacional Público. Rio de Janeiro, Renovar, 14ª ed., 2002, p. 584.).

A organização internacional ora recorrente é a Organização das Nações Unidas, sucessora da Liga das Nações e criada com a assinatura da Carta das Nações Unidas, em 26.06.1945, durante os trabalhos da célebre Conferência de São Francisco. O Brasil, que é um de seus membros fundadores, promulgou a Carta das Nações Unidas por meio do Decreto 19.841, de 22.10.1945.

Segundo a lição do professor Antônio Augusto Cançado Trindade, a ONU ocupa posição de destaque em relação a todas as demais organizações internacionais pela amplitude de sua esfera de ação e porque, *“diferentemente das organizações regionais, a extensão e o alcance de suas competências são extremamente vastos e a realização de seus propósitos é marcada por sua vocação universal.”* (Direito das Organizações Internacionais. Belo Horizonte, Del Rey, 3ª ed., 2003, p. 10.)

A recorrente, que hoje conta com 192 países-membros, é dotada de personalidade jurídica internacional que lhe permite, nas palavras do professor Antônio Augusto Cançado Trindade, *“atuar no cenário internacional como entidade distinta, independentemente dos Estados-membros tomados individualmente.”* (Direito das Organizações Internacionais. Belo Horizonte, Del Rey, 3ª ed., 2003, p. 12.) Todavia, conforme adverte o internacionalista Hildebrando Accioly, a Organização das Nações Unidas não é um

RE 578.543 / MT

superestado, “*embora reúna a quase-totalidade dos estados existentes.*” (Manual de Direito Internacional Público. São Paulo, Saraiva, 16ª ed., 2008, p. 396.)

Já o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, instituído, em 22.11.1965, pela Resolução 2.029 da Assembleia-Geral das Nações Unidas, embora sua atividade tenha particular importância para os países em desenvolvimento, não possui a personalidade jurídica internacional de que se valem os organismos especializados das Nações Unidas, como a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), a FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura) e a OMS (Organização Mundial da Saúde). Trata-se o PNUD, formalmente, de órgão subsidiário da própria ONU, fomentador de políticas de desenvolvimento, diretamente subordinado à Assembleia-Geral e ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas.

Feito esse breve reconhecimento da parte recorrente, passo, agora, ao exame específico do tema das imunidades de jurisdição e de execução.

3. Assim procedendo, tomo como ponto de partida obrigatório a minuciosa análise dos precedentes mais relevantes desta Casa a respeito da matéria ora debatida.

Na ordem constitucional pretérita, esta Suprema Corte, em diversas ocasiões, foi chamada a se manifestar em causas nas quais cidadãos brasileiros, em busca de indenização fundada na rescisão de contrato de trabalho ou na responsabilidade civil, ajuizavam ações em face dos **Estados estrangeiros**, que se faziam representar por suas respectivas embaixadas e consulados. Os demandantes eram, em sua grande maioria, ex-empregados demitidos pelas representações diplomáticas ou consulares e proprietários de veículos avariados em acidentes de trânsito.

A relativa facilidade de acesso a esta Casa, encontrada por muitas dessas causas, explicava-se, em parte, pela previsão contida no art. 119, II, *a*, da Emenda Constitucional 1/69, que atribuía ao Supremo Tribunal Federal a competência para

RE 578.543 / MT

processar e julgar, em grau recursal ordinário, as causas em que fossem partes “*Estados estrangeiros ou organismo internacional, de um lado, e, de outro, município ou pessoa domiciliada ou residente no País*”.

Nas decisões proferidas por esta Corte naquela época, prevaleceu a força da doutrina clássica da imunidade absoluta, proveniente de norma costumeira incorporada ao Direito das Gentes, segundo a qual nenhum Estado poderia ser submetido à condição de parte perante o Judiciário local de outra Nação, a não ser que viesse a manifestar, nesse sentido, a sua vontade soberana. O brocardo *par in parem non habet jurisdictionem* bem sintetizava essa construção jurídica. Assim decidiu o Supremo Tribunal Federal, por exemplo, nos seguintes julgados: Apelações Cíveis 9.684, rel. Min. Rafael Mayer, DJ 04.03.1983 (Iraque), 9.686, rel. Min. Néri da Silveira, DJ de 31.08.1984 (França), 9.695, rel. Min. Oscar Corrêa, DJ de 12.06.1987 (Hungria), 9.704, rel. Min. Carlos Madeira, DJ de 26.06.1987 (Líbano), 9.705, rel. Min. Moreira Alves, DJ 23.10.1987 (Espanha), e 9.707, rel. Min. Aldir Passarinho, DJ de 11.03.1988 (Estados Unidos da América).

Dos precedentes firmados naquela específica fase histórica, destaco que, pelo fato de algumas ações ajuizadas perante as instâncias originárias terem apontado, como demandados, tanto o representante da missão diplomática ou consular como o próprio Estado estrangeiro, duas soluções jurídicas distintas e concomitantes eram dadas pelo Supremo Tribunal Federal a esses feitos, com relação à imunidade de jurisdição.

No tocante à pretensão de responsabilização do Estado estrangeiro propriamente dito, aplicava esta Casa, como acima exposto, a teoria da imunidade absoluta por imposição de norma consuetudinária de Direito Internacional Público, independentemente da existência, em nosso ordenamento jurídico, de regra positivada nesse sentido.

Já no que concerne à imunidade de jurisdição das autoridades diplomáticas ou consulares, tinha essa prerrogativa fundamento completamente diverso daquele utilizado para justificar a imunidade dos Estados estrangeiros. Baseava-se, neste caso, na

RE 578.543 / MT

Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, de 1961, e na Convenção de Viena sobre Relações Consulares, de 1963. Ambos esses atos internacionais, devidamente assinados pelo Brasil, foram aprovados por decretos legislativos, ratificados e depois promulgados, respectivamente, pelos Decretos 56.435/65 e 61.078/67.

No julgamento do RE 94.084, iniciado em 13.02.1985 e concluído em 12.03.1986, de relatoria do eminente Ministro Aldir Passarinho, este Plenário assentou a impossibilidade de os Estados Unidos da América submeterem-se à jurisdição brasileira para responder a ação trabalhista proposta por ex-empregado de sua embaixada. O eminente Ministro Francisco Rezek, no voto-vista que proferiu naquele caso, assim asseverou a respeito da nítida diversidade de fundamentação para o reconhecimento, naquela época, da imunidade dos Estados ou dos agentes diplomáticos e consulares, *verbis* (DJ de 20.06.1986):

*“Sabe-se, com efeito, que em mais de um caso concreto sucedeu que juízes federais, ou juízes do trabalho, negassem a referida imunidade [aos Estados estrangeiros] por não encontrá-la prescrita nas Convenções de Viena de 1961 e 1963, nem em qualquer outro tópico do nosso direito escrito. As Convenções, efetivamente, versaram imunidades e outros privilégios do pessoal diplomático e do pessoal consular. Aos Estados pactuantes – entre os quais o Brasil – não pareceu necessário lançar no texto daquelas avenças a expressão escrita de uma norma costumeira sólida, incontrovertida, plurissecular e óbvia como a que poupa todo Estado soberano de uma submissão involuntária ao juízo doméstico de qualquer de seus pares.”*

Em 22.10.1987, este Plenário apreciou a questão da imunidade de jurisdição em causa na qual um cônsul da Polônia havia provocado acidente de trânsito conduzindo veículo de propriedade do Consulado daquele País (Apelação Cível 9.701, rel. Min. Néri da Silveira, DJ de 04.12.1987). Requerida a condenação

RE 578.543 / MT

conjunta do cônsul e do Consulado à reparação do dano causado, aplicou esta Corte, mais uma vez, solução distinta para cada um dos demandados.

Como o Consulado proprietário do automóvel era, obviamente, repartição da República da Polônia, este Supremo Tribunal reconheceu, mais uma vez, a imunidade de jurisdição do Estado estrangeiro com base na regra de costume internacional de respeito absoluto à soberania das Nações.

Quanto ao cônsul responsável pelo acidente, verificou-se que a Convenção de Viena sobre Relações Consulares, de 1963, diferentemente da Convenção sobre Relações Diplomáticas de 1961, abria, em seu art. 43, 2, *b*, expressa exceção à regra de imunidade de jurisdição dos funcionários consulares, exatamente na hipótese de ação civil proposta por particular em decorrência de danos provocados, no território do Estado receptor, por acidente de veículo, navio ou aeronave. A ementa do julgado, da lavra do eminente Ministro José Néri da Silveira, possui o seguinte teor:

*“Imunidade de jurisdição. Ação de reparação de danos, por acidente de trânsito, movida contra o Consulado-Geral da Polônia e o Cônsul da Polônia. Sentença que deu pela extinção do processo, sem julgamento do mérito, reconhecendo a imunidade de jurisdição. Veículo de propriedade do Consulado, mas dirigido, na ocasião do acidente, pelo Cônsul. Aplicação ao caso da Convenção de Viena sobre Relações Consulares, de 1963 (art. 43, § 2º, letra ‘b’) e não da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, de 1961. Imunidade de jurisdição, que é de acolher-se, em relação à República Popular da Polônia, de que o Consulado-Geral é uma repartição. No que respeita ao Cônsul, mesmo admitindo que o veículo automotor, envolvido no acidente de trânsito, pertença ao Consulado-Geral da Polônia, certo era o condutor do automóvel que não goza, no caso, de imunidade de jurisdição (Convenção de Viena sobre Relações Consulares de 1963, art. 43, § 2º, letra*



RE 578.543 / MT

*'b'), podendo, em consequência, a ação movida, também, contra ele, prosseguir; para final apuração de sua responsabilidade, ou não, no acidente, com as consequências de direito. Provimento, em parte, à apelação dos autores, para determinar que prossiga a ação contra o Cônsul, mantida a extinção do processo sem julgamento do mérito, relativamente à República Popular da Polônia (Consulado-Geral da Polônia em Curitiba)."*

Diante desse panorama, é possível chegar, nesse momento, a uma primeira conclusão relevante no sentido de que, mesmo quando pairava no Supremo Tribunal Federal, sobranceira, a teoria da imunidade absoluta dos Estados Estrangeiros, havia a plena consciência de que co-existiam duas ordens distintas de imunidade jurisdicional: uma que, positivada, era fruto de normas escritas constantes de tratados internacionais solenemente celebrados pelo Brasil, e outra, revelada na atividade jurisprudencial, que se escorava, exclusivamente, em norma de direito consuetudinário internacional. Das primeiras, gozavam, **tão-somente**, os agentes diplomáticos e consulares. Da segunda, aproveitavam os Estados estrangeiros.

4. Veio, então, já sob a ordem constitucional vigente, o célebre julgamento da Apelação Cível 9.696, de relatoria do eminente Ministro Sydney Sanches.

Tratava-se, mais uma vez, de demanda trabalhista, ajuizada por viúva de ex-empregado da Representação Comercial da extinta República Democrática Alemã que, depois, passou a ser o Escritório Comercial da Embaixada daquele País no Brasil.

Na sessão de julgamento de 23.02.1989, o eminente relator, Ministro Sydney Sanches, registrou inicialmente em seu voto as alterações introduzidas pela Constituição de 1988 nas competências originária e recursal do Supremo Tribunal Federal. Concentrou-se S. Exa., em seguida, na interpretação do texto no art. 114 da Carta Magna, concluindo, em primeiro lugar, que o novel dispositivo constitucional havia redefinido a competência da Justiça do Trabalho, que passava a julgar as reclamações trabalhistas

RE 578.543 / MT

envolvendo os entes de direito público externo, como os Estados estrangeiros.

Asseverou aquele notável juiz que o art. 114 da Constituição Federal, indo mais além, representou, no que diz respeito às causas de natureza trabalhista, a própria eliminação da imunidade dos estados estrangeiros à jurisdição brasileira, por prever que *“os dissídios individuais e coletivos entre trabalhadores e empregadores, pode abranger, entre estes últimos, os entes de direito público externo”*.

Não obstante o brilhantismo e o seu valor pela percepção das profundas mudanças trazidas pela nova Constituição, o voto do eminente relator trazia duas incongruências que não podiam subsistir.

A primeira delas consubstanciava-se na observação de que a imunidade dos Estados estrangeiros, antes do surgimento do referido art. 114 da Carta de 1988, estava calcada na Convenção de Viena. Ora, como já visto, esta Suprema Corte, em mais de uma oportunidade, já havia constatado que o privilégio sob exame possuía, quanto ao seu fundamento, duas diferentes vertentes: a consuetudinária, do Direito das Gentes, voltada para os Estados estrangeiros e a legal, fruto de tratado internacional celebrado pelo Brasil, para o pessoal diplomático e consular.

A segunda impropriedade estava na interpretação de que o afastamento da imunidade jurisdicional dos Estados estrangeiros estaria restrito, por força do disposto no art. 114, às causas de natureza trabalhista. Como será visto adiante, não foi o deslocamento de competência contido no art. 114 que provocou a relativização da imunidade de jurisdição das Nações estrangeiras. Abrangeu essa inovação, além dos atos de contratação de pessoal, todas as demais interações dos Estados estrangeiros, no âmbito das relações privadas, ocorridas no território brasileiro.

Prosseguindo no exame do julgamento da Apelação Cível 9.696, naquela mesma assentada de 23.02.1989, pediu vista o eminente Ministro Francisco Rezek, que proferiu seu voto da sessão plenária de 31.05.1989. Em sua valiosa manifestação, debruçou-se S.

RE 578.543 / MT

Exa. na exegese do *caput* do art. 114 da Constituição Federal, que, naquela época, ainda contava com a sua redação original, nos seguintes termos:

*“Compete à Justiça do Trabalho conciliar e julgar os dissídios individuais e coletivos entre trabalhadores e empregadores, **abrangidos os entes de direito público externo** e da administração pública direta e indireta dos Municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União, e, na forma da lei, outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho, bem como os litígios que tenham origem no cumprimento de suas próprias sentenças, inclusive coletivas.”*

Aproveito, nesse ponto, para ressaltar que as modificações promovidas pela Emenda Constitucional 45/2004 no texto do art. 114 da Carta Magna em nada interferem na questão ora debatida, uma vez que a referência feita aos entes de direito público externo, agora situada em seu inciso I, permaneceu inalterada. Essa é a sua atual redação:

*“Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar:*

*I - as ações oriundas da relação de trabalho, **abrangidos os entes de direito público externo** e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;”*

O eminente Ministro Francisco Rezek, em seu voto, asseverou que a norma do art. 114 da Constituição de 1988 tratou, tão-somente, de uma questão de competência. Esclareceu S. Exa., que a finalidade desse comando foi deixar claro, de uma vez por todas, que o litígio trabalhista que tivesse pessoa de direito público externo como empregadora seria *“afeto, desde a sua origem, à Justiça do Trabalho”*.

Impunha-se tal medida, conforme rememorou o eminente Ministro Francisco Rezek, pelo fato de que a Constituição

RE 578.543 / MT

de 1967, alterada pela EC 1/69, previa, em seu art. 125, II, que competia à primeira instância da Justiça Federal comum o julgamento das causas entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e municípios ou pessoa domiciliada ou residente no Brasil. Noticiou S. Exa. que esta Casa, ainda naquela ordem constitucional pretérita, ao apreciar conflitos de jurisdição entre órgãos da Justiça do Trabalho e da Justiça Federal, acabou por atribuir a esta última a exclusiva competência para o julgamento das causas envolvendo os entes de direito público externo, mesmo que tivessem natureza trabalhista. Essas foram as suas lúcidas palavras a respeito do tema, *verbis*:

*“Tudo quanto há de novo, no texto de 1988, é um deslocamento da competência: o que até então estava afeto à Justiça Federal comum passou ao domínio da Justiça do Trabalho. Não há mais, no art. 114, que uma regra relacionada com o foro hábil para dar deslinde a esse gênero de demanda, sem embargo da eventual subsistência de normas que possam excluir a jurisdicionabilidade do demandado, quando seja esta pessoa jurídica de direito público externo. Tenho a informação – e apreciaria trazê-la à mesa – de que foi intenção de alguns membros da Assembléia Nacional Constituinte fazer do art. 114 não só uma regra redeterminante de competência, mas uma regra votada a deixar claro que esse tipo de demanda é agora possível entre nós. Se foi essa a intenção de membros ilustres da Assembléia Nacional Constituinte, não foi o que afinal deixaram expresso no texto. O art. 114, por quanto sua redação exprime, diz apenas da competência da Justiça do Trabalho, e não exclui a possibilidade de que essa competência resulte acaso inexercitada, se concluirmos que a norma consagratória da imunidade prossegue valendo entre nós.”*

O eminente Ministro Aldir Passarinho, ao acompanhar integralmente a linha de raciocínio desenvolvida pelo eminente Ministro Francisco Rezek a respeito da melhor

RE 578.543 / MT

interpretação a ser dada ao art. 114 da Constituição Federal, assim asseverou, *verbis*:

*No tocante à questão posta pelo Sr. Ministro Relator parece-me que não houve nenhuma alteração sobre o tema, na nova Constituição. O art. 114 da nova Carta Política realmente fixou a competência da Justiça do Trabalho para as demandas de natureza trabalhista quando houvesse o interesse de Estado estrangeiro, mas é de ver que ali se encontra fixada apenas regra de competência, podendo-se, assim, até admitir que possa ela estar prevendo a hipótese de o Estado estrangeiro concordar em submeter-se à jurisdição brasileira. Já anteriormente, na Constituição de 1967, o que foi repetido na E.C. nº 1/69, com a criação da Justiça Federal, se encontrava explicitado que cabia aos juízes federais processar e julgar, em primeira instância, 'as causas entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e municípios ou pessoa domiciliada ou residente no Brasil', no que se incluía, deste modo, a competência para julgamento das questões trabalhistas, mas sem que, com isso, se pudesse entender como regra de submissão automática do Estado estrangeiro à jurisdição brasileira."*

Todas essas considerações, ao final adotadas pelo próprio relator do feito, Ministro Sydney Sanches, demonstraram, de forma cabal, que o art. 114 da Constituição Federal não desafiou qualquer princípio de direito internacional público nem provocou qualquer alteração no campo da imunidade jurisdicional dos Estados estrangeiros.

Como visto, já havia, na Carta Constitucional anterior, norma, materialmente mais abrangente, dispondo sobre a competência para julgar as causas em que presente num dos pólos processuais o Estado estrangeiro ou o organismo internacional (EC 1/69, art. 125, II). Nem por isso se entendeu que esses entes de direito público externo deveriam ser automaticamente submetidos à

RE 578.543 / MT

jurisdição brasileira. Muito pelo contrário, os Estados estrangeiros obtiveram nesta Corte, sistematicamente, o reconhecimento de suas imunidades, invocadas com base na norma costumeira de Direito Internacional acima explicitada.

A novidade trazida pelo art. 114 da Constituição de 1988, embora de grande valor, apenas definiu que mesmo que o empregador seja ente de direito público externo, o julgamento da causa trabalhista, caso transposto o óbice da imunidade jurisdicional, ainda assim permanecerá no âmbito da Justiça do Trabalho. Em outras palavras, a Constituição de 1988, invertendo a ordem de valores constante da Carta anterior, passou a dar maior importância à matéria tratada do que à pessoa envolvida no litígio, pondo em destaque, portanto, a competência *ratione materiae* em detrimento da competência *ratione personae*.

Fixadas essas premissas, passou o eminente Ministro Francisco Rezek, em seu voto-vista, a expor o que verdadeiramente havia ocorrido para que fosse possível ao Supremo Tribunal Federal, numa postura inovadora, afastar, em certos casos, a imunidade de jurisdição dos Estados estrangeiros. Demonstrou S. Exa. que a mudança havia se dado no plano do direito internacional, e não em nossa ordem jurídica interna. Noticiou aquele julgador que, a partir da década de setenta, o princípio da imunidade absoluta de jurisdição foi sendo confrontado, em vários países do mundo, pela percepção de que a imunidade deveria comportar temperamentos.

Ganhava força, naquela época, a consciência de que os Países, além de atuarem no território de outras Nações por meio de atividades administrativas típicas de representação, os chamados atos de império, relacionavam-se muitas vezes com o meio local sem o caráter de oficialidade. Construiu-se, dessa forma, o entendimento de que os atos praticados nessas circunstâncias pelas missões diplomáticas e consulares dos Estados estrangeiros, os chamados atos de mera gestão, não deveriam servir de fundamento para o exercício da imunidade de jurisdição.

O Ministro Francisco Rezek trouxe, em seu voto, exemplos de convenções e leis internacionais da Europa e dos Estados Unidos que, ao tornarem relativa a imunidade dos Estados

RE 578.543 / MT

estrangeiros à jurisdição doméstica, afastaram-na, por exemplo, nas causas em que discutidos contratos de trabalho firmados com cidadãos locais e indenizações decorrentes de responsabilidade civil.

Estava demonstrado, assim, que não havia mais como invocar regra sólida de direito consuetudinário internacional para se atribuir imunidade jurisdicional absoluta ao Estado estrangeiro. E como as bases normativas escritas existentes sobre imunidade, as Convenções de Viena, conforme já esclarecido, somente se aplicavam aos agentes diplomáticos e consulares, estavam os Países, a partir daquele momento, sujeitos à jurisdição brasileira toda vez que em discussão atos por eles aqui praticados no âmbito das relações de direito privado.

Por último, mas não menos importante, afastou o eminente Ministro Francisco Rezek, em seu voto, argumento que, se levado às últimas conseqüências, fulminaria do universo do Direito Internacional Público o próprio instituto da imunidade de jurisdição.

Trata-se da alegação de que o reconhecimento da imunidade jurisdicional de um ente de direito público externo seria incompatível com a garantia constitucional da inafastabilidade da apreciação, pelo Poder Judiciário, de lesão ou ameaça a direito.

Essa garantia, hoje insculpida no art. 5º, XXXV, da atual Constituição Federal e que já esteve presente nas Constituições de 1946 (art. 141, § 4º), de 1967 (art. 150, § 4º) e de 1969 (art. 153, § 4º), surgiu, conforme demonstra José Cretella Júnior, como uma reação dos constituintes de 1946 *“à tendência de certa legislação do regime da Constituição de 1937, que excluía de apreciação judicial as providências nela consagradas”*, tudo em nome do interesse público. (Comentários à Constituição Brasileira de 1988. Rio de Janeiro. Forense Universitária, 3ª ed., 1997, vol. I, p. 434.)

Essa não é, obviamente, a finalidade das imunidades de jurisdição e de execução inseridas no contexto das relações de co-existência e de cooperação entre os Países e entre estes e as organizações internacionais de que se fazem membros. É preciso ter em conta que o Poder Judiciário de um País é parcela indissociável

RE 578.543 / MT

do próprio Estado e está, com este, sujeito a todo o regime de normas que formam o Direito Internacional Público.

Se o disposto no art. 5º, XXXV, da Constituição, fosse entendido como um direito absoluto, então todas as convenções de imunidade jurisdicional firmadas, pelo Brasil, com as pessoas de direito público internacional estariam automaticamente revogadas e denunciadas, inclusive aquelas que possibilitam as atividades diplomáticas e consulares em nosso País. Creio não ser essa a melhor exegese da referida garantia fundamental. O eminente Ministro Francisco Rezek, sobre essa questão, assim ponderou, *verbis*:

*“Já se viu insinuar, neste Plenário mesmo, a tese de que, não obstante o que prescreva o direito internacional público, a imunidade teria desaparecido por força da regra constitucional onde se vê que a lei não pode excluir da apreciação do Judiciário lesão ou ameaça a direito. Essa regra não é nova – ela está na Carta há muitos anos –, nem é exato que o Supremo tenha sido fiel à imunidade por não ter vindo à mesa o preceito constitucional. Em pelo menos dois casos – na Primeira Turma o RE 104.262, sob a relatoria do Presidente Rafael Mayer, em 1985, e neste Plenário a célebre Ação Cível Originária 298, que opôs a República Árabe da Síria à República Árabe do Egito – aventou-se a norma constitucional que diz da generalidade do controle judiciário. E se se confirmou, então, a tese de que a imunidade deve operar em prol do Estado estrangeiro, foi por haver-se convencido a Casa, com acerto, de que quando o constituinte brasileiro promete a prestação jurisdicional a todos, ele o faz sobre a presunção de que a parte demandada é jurisdicionável.”*

Acolhidos, por unanimidade, todos os fundamentos do voto do eminente Ministro Francisco Rezek, afastou o Supremo Tribunal Federal, pela primeira vez, a imunidade de um Estado estrangeiro que a ela não havia renunciado, permitindo, no caso, o prosseguimento da ação trabalhista ajuizada contra a Embaixada da República Democrática Alemã. Todavia, não foi, como visto, a regra de reajuste de competência contida no art. 114 da Constituição



RE 578.543 / MT

Federal que provocou essa mudança, mas sim a constatação de que o único fundamento jurídico que sustentava a imunidade absoluta dos Estados estrangeiros, além de não estar presente em norma escrita, situava-se em regra consuetudinária há muito superada por convenções e leis internacionais.

Em duas outras oportunidades, essa relevante construção jurisprudencial foi confirmada nesta Suprema Corte no âmbito de seus órgãos fracionários. Na Primeira Turma, por meio do julgamento do AI 139.671-AgR, DJ de 29.03.1996. Na Segunda Turma, com o julgamento do RE 222.368-AgR, DJ de 14.02.2003. Ambos os feitos tiveram como relator o eminente Ministro Celso de Mello e trataram, especificamente, do afastamento da imunidade de jurisdição dos Estados Estrangeiros em litígios trabalhistas. Extraio, do primeiro julgado, a seguinte passagem do voto do eminente relator, Ministro Celso de Mello, *verbis*:

*“Esta Suprema Corte, ao acentuar o caráter meramente relativo da imunidade de jurisdição em determinadas questões, tem afastado a incidência dessa extraordinária prerrogativa institucional pertinente às soberanias estatais naqueles casos que se refiram (a) a reclamações trabalhistas, (b) a processos de indenização civil por danos ou, ainda, (c) a outros litígios decorrentes de situações ordinárias em que o Estado estrangeiro pratique atos de comércio ou, agindo como um simples particular, atue more privatorum (RTJ 133/159, Rel. Min. Sydney Sanches).*

*É preciso ter presente, neste ponto, que a imunidade de jurisdição do Estado estrangeiro – de origem consuetudinária, historicamente associada à prática internacional da comitas gentium – não resulta do texto da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, eis que esse tratado multilateral, subscrito com a finalidade de garantir o eficaz desempenho das funções de representação dos Estados pelas Missões diplomáticas, destina-se a conferir prerrogativas, como as imunidades de caráter pessoal ou aquelas*

RE 578.543 / MT

*de natureza real, vocacionadas à proteção do agente diplomático no desempenho de suas atividades (art. 31, p. ex.) ou à preservação da inviolabilidade dos locais da Missão (art. 22, v.g.).”*

É possível, mais uma vez, extrair relevante conclusão para o deslinde da presente causa. Nesses três últimos precedentes citados, consagradores da teoria da imunidade jurisdicional relativa dos Estados estrangeiros, houve grande preocupação em demonstrar que um dos principais fatores que possibilitaram, em certos casos, o afastamento da imunidade das Nações estrangeiras foi, justamente, a inexistência de previsão dessa prerrogativa em acordos ou tratados internacionais celebrados pelo Brasil. Além disso, o novo entendimento firmado em nada interferiu na autoridade das normas de imunidade contidas nas Convenções de Viena sobre Relações Diplomáticas e Consulares de 1961 e 1963, das quais o Brasil é signatário, que seguem vigendo, normalmente, até os dias atuais.

Em suma, por maiores que tenham sido as mudanças promovidas por esta Corte a partir do julgamento da Apelação Cível 9.696, nada foi alterado com relação ao respeito que deve o Estado brasileiro a **todos** os acordos e tratados internacionais por ele regularmente celebrados.

5. Conforme visto, toda a evolução do tema da imunidade jurisdicional no Supremo Tribunal Federal alcançou, especificamente, os Estados estrangeiros, que deixaram de ter, em seu favor, norma consuetudinária internacional de imunidade absoluta fundada no princípio da igualdade entre as soberanias estatais.

É preciso que se diga, **categoricamente**, que em **nenhuma** passagem de qualquer dos relevantes precedentes anteriormente citados foi abordada a questão da imunidade jurisdicional das organizações internacionais. Não foram poucos os pronunciamentos judiciais que encontrei, de todas as instâncias judiciárias, que, invocando o precedente firmado na Apelação Cível 9.696, declararam, equivocadamente, ter esta Suprema Corte

**RE 578.543 / MT**

enfrentado a questão da imunidade dando aos Estados estrangeiros e aos organismos internacionais idêntica solução.

Na verdade, a construção jurisprudencial que resultou na relativização da imunidade de jurisdição dos Estados estrangeiros mostra-se de todo inaplicável às organizações internacionais, que são pessoas de direito público internacional dotadas de características completamente distintas dos Estados que as formam.

Não se coaduna com os organismos internacionais, por exemplo, a noção de soberania, elemento essencial ao conceito de Estado. Sua atuação, poderes, prerrogativas e limites são definidos, em tratado constitutivo, pelos próprios Estados-membros, que os criam com a finalidade de alcançar determinados interesses comuns. Também não cabe falar, no que diz respeito às organizações internacionais, na prática de atos de império, porque igualmente inadequadas, quanto a elas, as idéias de supremacia e de vontade estatal. Além disso, as organizações internacionais não possuem território próprio. Sempre atuarão, portanto, nos domínios territoriais dos Estados.

No tocante à imunidade de jurisdição das organizações intergovernamentais, sua origem e finalidade, como não poderia ser diferente, são igualmente diversas daquela usufruída pelos Países. Enquanto estes a têm, ainda que de forma abrandada, por força de direito consuetudinário internacional, os organismos interestatais a recebem por expressa e formal vontade dos Estados-membros que os constituem.

É preciso ficar claro que a imunidade de jurisdição não é um atributo inerente à condição de organização internacional. A regra é, portanto, que elas não as tenha. Esses entes de direito público externo somente a gozarão, perante o Estado brasileiro, se existente norma específica nesse sentido, ou seja, tratados constitutivos e acordos de sede solenemente celebrados pelo Brasil nos quais estejam definidos os privilégios e imunidades que terão determinada organização internacional e seu pessoal no âmbito jurisdicional do Estado receptor. Caso contrário, não haverá qualquer distinção, para efeito de exercício da jurisdição, entre essas entidades

**RE 578.543 / MT**

de direito público externo e as demais pessoas jurídicas de direito interno.

Aliás, esta Casa já enfrentou caso no qual a verificação da existência de acordo internacional, perfeito e acabado, mostrou-se determinante para o reconhecimento da imunidade jurisdicional de determinado organismo internacional do qual o Governo Brasileiro havia se tornado membro.

Assim ocorreu no RE 67.544, de relatoria do eminente Ministro Luiz Gallotti, acórdão publicado em 02.09.1970, no qual uma ex-funcionária brasileira do Comitê Intergovernamental para Migrações Européias – CIME buscou dar prosseguimento à reclamação que havia proposto perante a Justiça do Trabalho contra aquela referida entidade.

Verificou-se, naquele caso, que embora o tratado constitutivo da referida organização prevísse, em seu favor, a concessão de privilégios e imunidades necessários para o exercício independente de suas funções, exigia aquele documento a celebração de um novo acordo, nesse sentido, entre o próprio organismo citado e os governos interessados. Constatou-se, com base em pareceres elaborados pelo Ministério das Relações Exteriores, que esse específico acordo com o Brasil ainda estaria em fase de elaboração, motivo pelo qual a imunidade jurisdicional não poderia ser reconhecida.

Tendo prevalecido essa posição, ajuizou o recorrido, o Comitê Intergovernamental para Migrações Européias – CIME, a Ação Rescisória 909, de relatoria do eminente Ministro Carlos Thompson Flores, acórdão publicado em 12.06.1974. Nesse processo, demonstrou o relator que embora o referido acordo garantidor da imunidade de jurisdição fosse inexistente no momento do ajuizamento da reclamação trabalhista, já estava regularmente celebrado, aprovado e promulgado à época em que julgado o recurso extraordinário. O acórdão rescindendo havia sido prolatado, portanto, em afronta a literal disposição de lei, motivo pelo qual o pedido foi julgado procedente. Esta é a ementa do julgado:

RE 578.543 / MT

*“Ação Rescisória fundada no art. 798, I, c, e II, do Código de Processo Civil, contra acórdão do Supremo Tribunal Federal que admitiu reclamação trabalhista, formulada contra Comitê Intergovernamental para Migrações Européias, ao qual não se reconheceu imunidade de jurisdição, por depender de acordo com o Governo do Brasil.*

*II. Procedência com base no primeiro fundamento, porque o acordo em questão, cuja falta admitiu o acórdão, já vigorava então.”*

Já na Apelação Cível 9.703, de relatoria do eminente Ministro Djaci Falcão e julgada em 28.09.1988 (DJ de 27.10.1989), esta Corte reconheceu, por unanimidade, a imunidade da Organização de Aviação Civil Internacional à jurisdição da Justiça do Trabalho brasileira.

Verificou-se, naquela oportunidade, ser aquele organismo uma das agências especializadas do Sistema das Nações Unidas, da qual o Brasil é parte.

Demonstrou o eminente relator, Ministro Djaci Falcão, que o Brasil, ao assinar o Acordo Básico de Assistência com a ONU e suas Agências Especializadas, promulgado pelo Decreto 59.298/66, havia se comprometido a aplicar àquela organização a Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas, promulgada pelo Decreto 52.288/63, que reza, em seu art. 3º, 4ª Seção, que *“as agências especializada, seus bens e ativo, onde estiverem localizados e qualquer que seja o seu depositário, gozarão de imunidade de todas as formas de processo legal, exceto na medida em que, em qualquer caso determinado houverem expressamente renunciado à sua imunidade. Fica entendido, porém, que nenhuma renúncia de imunidade se estenderá a qualquer medida de execução”*.

Vê-se, portanto, que o exame já realizado pelo Supremo Tribunal Federal no que concerne à imunidade de jurisdição dos organismos internacionais não guarda qualquer relação com a matéria da imunidade jurisdicional dos Estados estrangeiros, pois, naquela primeira hipótese, o que prevalece não é a verificação da

RE 578.543 / MT

prática de atos de império ou de gestão e da possibilidade de afastamento de norma consuetudinária internacional, mas sim a averiguação da existência de tratados regularmente celebrados por meio dos quais o Brasil tenha se comprometido, no plano internacional, a garantir a imunidade de jurisdição à organização de que se tornou participante.

O eminente Ministro Francisco Rezek traz em uma de suas obras doutrinárias a seguinte advertência a respeito da singularidade que emerge do tema da imunidade das organizações internacionais, *verbis*:

*“A organização não goza de privilégios apenas no seu lugar de sede. Ela tem o direito de fazer-se representar tanto no território de Estados-membros quanto no de Estados estranhos ao seu quadro, mas que com ela pretendam relacionar-se desse modo. Seus representantes exteriores, em ambos os casos, serão integrantes da secretaria – vale dizer, do quadro de funcionários neutros – e gozarão de privilégios semelhantes àqueles do corpo diplomático de qualquer soberania representada no exterior. Por igual, suas instalações e bens móveis terão a inviolabilidade usual em direito diplomático.*

*Problema distinto deste dos privilégios estabelecidos pelo direito diplomático (basicamente a Convenção de Viena de 1961) é o da imunidade da própria organização internacional à jurisdição brasileira, em feito de natureza trabalhista ou outro. A jurisprudência assentada no Supremo Tribunal Federal desde 1989 (...) somente diz respeito aos Estados estrangeiros, cuja imunidade, no passado, entendia-se resultante de ‘velha e sólida regra costumeira’, na ocasião declarada insubsistente. No caso das organizações internacionais, essa imunidade não resultou essencialmente do costume, mas de tratados que a determinam de modo expresse: o próprio tratado coletivo institucional, de que o Brasil seja parte, ou um tratado bilateral específico.*

RE 578.543 / MT

*A imunidade da organização, em tais circunstâncias, não pode ser ignorada, mesmo no processo de conhecimento, e ainda que a demanda resulte de uma relação regida pelo direito material brasileiro. É possível que essa situação mude e que um dia, em nome da coerência e de certos interesses sociais merecedores de cuidado, às organizações internacionais acabem por se encontrar em situação idêntica à do Estado estrangeiro ante a Justiça local. Isso reclamará, de todo modo, a revisão e a derrogação de tratados que, enquanto vigentes, devem ser cumpridos com rigor.” (Direito Internacional Público: Curso Elementar. São Paulo, Saraiva, 10ª ed., 2007, p. 255-256.)*

Ao proferir palestra em seminário, realizado em abril de 2002, quando ainda ocupava o cargo de Juiz da Corte Internacional de Justiça, teceu o eminente Ministro Francisco Rezek mais essas relevantes considerações a respeito da necessidade de observância às normas de direito internacional que prevejam a imunidade jurisdicional dos organismos internacionais, *verbis*:

*“É nesse sentido que não se há de dizer que existe ou que tenda a existir no Século XXI uma imunidade generalizada para as organizações internacionais. Mas é nesse mesmo sentido que se há de garantir que algumas delas – e o número não é grande, é bem limitado – estão estabelecidas no território nacional mediante tratados celebrados com o Brasil, da natureza do acordo de sede, e que, no caso destas, é absolutamente imperativo que se observe a regra da imunidade, tal como o tratado a consagra, querendo-a ver obedecida.*

*(...)*

*Não há, por força de nenhuma regra geral, privilégio algum para as organizações. Elas, sobretudo quando tenham o Brasil como Estado-parte e tenham se estabelecido com a perfeita concordância e o desejo mesmo do Estado brasileiro em nosso território, hão de ver honrados pelo poder*

RE 578.543 / MT

*público, pela Justiça em particular, os termos dos respectivos compromissos. Não há falar em que é dado ao juiz ignorar esses compromissos, fazer analogias com o abandono da imunidade absoluta pelo Supremo, porque, naquele caso, o que se estava dizendo é que uma regra costumeira não existe mais, e, neste caso, não falamos de regras costumeiras, mas de compromissos convencionais escritos e perfeitamente precisos nos seus efeitos.*

*Quanto ao conteúdo mesmo desses preceitos convencionais, ele costuma ser bastante uniforme. Ou seja, são poucas – e é bom que sejam poucas – as organizações internacionais representadas no território brasileiro. Mas com elas, de um modo quase que generalizado, temos compromissos consagratórios da imunidade não só dos agentes da organização em termos inspirados no direito diplomático, mas também e sobretudo da própria organização, ficando seus bens cobertos pela inviolabilidade.” (A imunidade das organizações internacionais no Século XXI, in A imunidade de jurisdição e o Judiciário brasileiro. Coord. de Márcio Garcia e Antenor Pereira Madruga Filho. Brasília, Centro de Estudos de Direito Internacional, 2002, p. 17 e 20.)*

6. No presente processo, a Organização das Nações Unidas invocou sistematicamente, desde sua contestação à reclamação trabalhista, proposta pelo recorrido na 1ª Vara do Trabalho de Cuiabá, até o presente recurso extraordinário, o complexo de normas, decorrentes de tratados internacionais celebrados pelo Brasil, que lhe asseguram imunidade de jurisdição e de execução perante o Judiciário brasileiro.

Invocou, em primeiro lugar, disposição geral extraída da própria Carta das Nações Unidas, promulgada pelo Decreto 19.841, de 22.10.1945. O art. 105 do referido documento possui o seguinte teor:



RE 578.543 / MT

*“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 suas 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.”*

Apontou, igualmente, norma presente no Acordo Básico de Assistência Técnica com a Organização das Nações Unidas, suas Agências Especializadas e a Agência Internacional de Energia Atômica, promulgado pelo Decreto 59.308, de 23.09.1966. Nesse acordo, estão estabelecidos os direitos e obrigações de cada parte na execução dos projetos de cooperação. É com base nesse estatuto de direito internacional que a ONU, por intermédio do PNUD, promove a cooperação com o Brasil em empreendimentos voltados para o desenvolvimento do País. Em seu art. V, 1, *a*, há a expressa previsão de que o Governo celebrante deverá aplicar, com relação à Organização das Nações Unidas, seus bens, fundos e haveres, a Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas.

Finalmente, este último diploma referido, promulgado pelo Decreto 27.784, de 16.02.1950, prevê, em sua Seção 2, que *“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.”*

O professor Luiz Olavo Baptista, em parecer publicado em obra que reúne vários de seus estudos, asseverou que a Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas “é

RE 578.543 / MT

*também um instrumento de cooperação internacional, pois objetiva garantir as Nações Unidas e seus órgãos subsidiários a necessária independência para agirem conforme seus propósitos institucionais, sem as pressões circunstanciais e arbitrárias de um Estado”. Afirma aquele respeitável jurista, em conclusão, que “o PNUD não está obrigado a se submeter a qualquer ato de jurisdição do Estado Brasileiro – citações, intimações, dentre outros – que possa envolver restrições a direitos relativos a bens de sua propriedade, inclusive moedas, e é totalmente ilícito qualquer ato jurisdicional que imponha restrições ao exercício do direito de propriedade – ou seja aqueles relativos à imunidade de execução”. (Imunidade de Jurisdição na Execução dos Projetos de Cooperação entre o PNUD e o Governo Brasileiro, in Lições de Direito Internacional – Estudos e Pareceres de Luiz Olavo Baptista. Organização de Maristela Basso e Patrícia Luciane de Carvalho. Curitiba, Juruá Editora, 2008, p. 309.)*

O acórdão recorrido, deixando de lado todas essas normas incorporadas ao nosso ordenamento jurídico e que exprimem compromissos internacionais solenemente assumidos pelo Estado brasileiro, afastou a imunidade jurisdicional da ONU/PNUD asseverando ter a Constituição Federal estabelecido, em seu art. 114, a competência da Justiça do Trabalho para julgar as demandas trabalhistas que envolvam os entes de direito público externo.

Esse entendimento contraria, em primeiro lugar, a interpretação que esta Suprema Corte deu, por unanimidade, ao art. 114 da Constituição Federal, por ocasião do julgamento da Apelação Cível 9.696, de que foi relator o eminente Ministro Sydney Sanches. Como já exposto no presente voto, esta Casa constatou, naquele julgado, que o dispositivo constitucional ora em exame promoveu, tão-somente, uma redefinição de competência que, na ordem constitucional pretérita, era atribuída a outro órgão do Poder Judiciário brasileiro, a Justiça Federal comum. Conforme esclareceu, naquela ocasião, o eminente Ministro Francisco Rezek, esse comando “*não exclui a possibilidade de que essa competência resulte acaso inexercitada*”, não tendo, assim, provocado qualquer alteração no campo da imunidade de jurisdição das organizações internacionais.

Além disso, a interpretação impugnada do art. 114 da Carta Magna, dada pelo Tribunal Superior do Trabalho, incorre em

RE 578.543 / MT

flagrante equívoco técnico, pois confunde os institutos processuais da competência e da jurisdição. Enquanto esta se define como uma das mais relevantes atribuições do Estado, qual seja, a aplicação do Direito, aquela se constitui numa repartição da função jurisdicional entre os juízes e Tribunais que formam o Poder Judiciário. Nesse sentido, assim discorreu, com precisão, o professor Luiz Olavo Baptista sobre o posicionamento do art. 114 com relação a esses conceitos, *verbis*:

*“A regra do art. 114 da Constituição é de competência judiciária. Ela outorga à Justiça do Trabalho a competência para apreciar e julgar dissídios trabalhistas entre empregadores e empregados, ‘abrangidos os entes de direito público externo’, o que compreende a competência *ratione materiae*, para resolver essas questões assim como a *ratione personae*. Mas ela não é atributiva de jurisdição quando esta não existe.*

*A imunidade de jurisdição é disciplinada por normas internacionais e nacionais, e produz o efeito de excluir certas categorias de pessoas e bens à jurisdição de um ente soberano. Havendo imunidade, exclui-se a jurisdição daquele ente, e naturalmente, da esfera de competência atribuída aos seus diferentes órgãos judiciais. Desta forma, a citada norma da Constituição – que é claramente de distribuição ou repartição de competência – possui apenas alcance no raio de ação da jurisdição nacional.*

*(...)*

*A regra do art. 114 é, sem sombra de dúvida, de competência judiciária, e resulta da divisão do poder jurisdicional do Estado brasileiro. O que ela estabelece é que, nos casos de imunidade relativa, ou seja, da não aplicação da imunidade de jurisdição e de execução em relação a certos atos, bens e funcionários de outros Estados ou de Organizações Internacionais, a Justiça do Trabalho é o órgão competente. Isto porque, interpretando as regras gerais de Direito Internacional Público, o*

RE 578.543 / MT

*Brasil, como outros países, relativizou a extensão dessa imunidade. Mas, para que a competência seja exercida, preliminarmente, deve-se constatar se há jurisdição do Estado sobre a pessoa.*

*Ora, a regra da imunidade de jurisdição, repetindo, foi reconhecida pelo costume internacional. Tratados Internacionais vieram a estabelecê-la entre seus signatários.*

*Em tese, esses Tratados seriam desnecessários, pois os costumes constituem-se em normas de Direito Internacional. Mas passaram a ser celebrados, justamente para estabelecer a imunidade e seus limites, em especial quando esta passou a ser vista como relativa. Visavam esses acordos, eliminar a possibilidade de interpretação restritiva da imunidade (relativizando-a) ou definir claramente seus limites.” (Imunidade de Jurisdição na Execução dos Projetos de Cooperação entre o PNUD e o Governo Brasileiro, in Lições de Direito Internacional – Estudos e Pareceres de Luiz Olavo Baptista. Organização de Maristela Basso e Patrícia Luciane de Carvalho. Curitiba, Juruá Editora, 2008, p. 304 e 306-307.)*

É de ser reconhecer, portanto, diante de tudo que aqui foi exposto, que a Justiça do Trabalho, interpretando de forma equivocada a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a respeito da relativização da imunidade jurisdicional dos Estados estrangeiros e o texto do art. 114 da Constituição, tem afrontado, como parte do Estado brasileiro que é, relevantes acordos internacionais celebrados pelo País e que garantem a imunidade de jurisdição e de execução de organizações internacionais de importância mundial.

Trata-se de assunto da maior gravidade, pois seria ilusão pensar que essas entidades, chamando o País à sua responsabilidade internacional, não reagirão de forma veemente contra tal inadimplência, em patente prejuízo ao desenvolvimento social e econômico do Brasil, em tão grande parte incentivados pela essencial cooperação técnica promovida por tais organismos.

RE 578.543 / MT

Não é demais lembrar que o Brasil tem como princípio basilar a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (CF, art. 4º, IX). Conforme lição de Luiz Olavo Baptista, *“o Estado brasileiro deve criar as condições para a execução de atividades de cooperação internacional, ativa e passiva. Está obrigado a adotar as medidas legislativas e administrativas necessárias para atender a esse objetivo constitucional, e seus órgãos devem agir de modo a facilitar a execução dessas atividades”*. (Imunidade de Jurisdição na Execução dos Projetos de Cooperação entre o PNUD e o Governo Brasileiro, in Lições de Direito Internacional – Estudos e Pareceres de Luiz Olavo Baptista. Organização de Maristela Basso e Patrícia Luciane de Carvalho. Curitiba, Juruá Editora, 2008, p. 294.)

Acrescente-se, a tudo isso, que as contratações temporárias de pessoas dotadas de determinada *expertise* (consultores), realizadas pelo PNUD no âmbito dos projetos de cooperação técnica desenvolvidos no Brasil, tal como a que foi firmada com o ora recorrido, estão inseridas em realidade completamente distinta daquela lamentavelmente vivida pelos ex-empregados brasileiros de embaixadas e consulados que, após anos de trabalho como motoristas, secretários, jardineiros ou cozinheiros, eram sumariamente dispensados sem o mínimo respeito às garantias trabalhistas locais.

Os referidos contratos temporários, firmados de acordo com as normas de pessoal estabelecidas nos regulamentos internos do PNUD e nos documentos de cooperação, prevêm, além da remuneração, diárias de viagem, licença anual, licença em caso de doença, licença-maternidade e outros benefícios complementares.

Além disso, os contratos firmados por intermédio do PNUD atendem ao que disposto na Seção 29, *a*, da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, que 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”*. Prevêm, nesse sentido, que qualquer disputa relacionada à sua interpretação ou à sua execução que não puder ser dirimida de forma amigável será resolvida por

**RE 578.543 / MT**

corpo de arbitragem composto por um representante da agência nacional executora e outro do próprio PNUD.

Vê-se, portanto, que os técnicos contratados nessas circunstâncias não estão desprovidos, em razão da imunidade de jurisdição gozada pela ONU, de mecanismo de solução de controvérsias eventualmente surgidas durante a vigência do contrato de prestação de serviço celebrado. Em último caso, numa hipótese extremada em que o PNUD viesse a dar as costas a uma eventual reivindicação, estaria ele mesmo descumprindo a referida Seção 29 da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, abrindo aí a possibilidade de o Governo brasileiro reclamar internacionalmente desse fato perante a Organização das Nações Unidas.

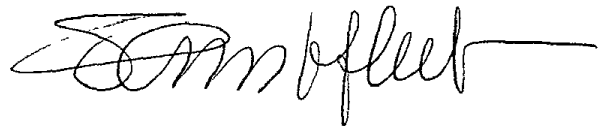
Registro, por fim, que esse regime de contratação de pessoal especializado é tão alheio ao ordenamento jurídico brasileiro que nos contracheques do recorrido, juntados às fls. 87-92, não há sequer os descontos usuais de imposto de renda e de previdência oficial.

A Justiça Trabalhista brasileira, ao deixar de reconhecer, nas reclamações trabalhistas ajuizadas por ex-contratados da ONU/PNUD, a imunidade de jurisdição dessa organização internacional beneficiada por acordos e convenções regularmente assinados pelo Governo brasileiro, presta enorme desserviço ao País, pondo em risco a continuidade da cooperação técnica recebida desse ente de direito público internacional.

7. Assim, o acórdão recorrido, ao dar interpretação extravagante à regra de competência insculpida no art. 114 da Constituição Federal, declarando-o abolitivo de toda e qualquer norma de imunidade de jurisdição porventura existente em matéria trabalhista, violou, frontalmente, o próprio texto desse mesmo dispositivo constitucional. Desrespeitou o acórdão contestado, igualmente, o art. 5º, § 2º, da Carta de 1988, pois ignorou o teor de tratados internacionais celebrados pelo País e que garantem a imunidade de jurisdição e de execução da recorrente.

**RE 578.543 / MT**

Por essa razão, **conheço em parte**, pelo art. 102, III, *a*, da Carta Magna, dos recursos extraordinários interpostos pela ONU/PNUD e pela União, e, nessa parte, a eles **dou provimento** para, reconhecendo a violação, nos termos no art. 485, V, do CPC, à literal disposição contida na Seção 2 da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, **julgar procedente** o pedido rescisório formulado, ficando desconstituído o acórdão do Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região (fls. 202-211) e reconhecida a imunidade de jurisdição e de execução da ONU/PNUD. Condeno o recorrido ao pagamento de custas e honorários advocatícios, que fixo em R\$ 1.000,00 (hum mil reais).



**PLENÁRIO****EXTRATO DE ATA****RECURSO EXTRAORDINÁRIO 578.543-2**

PROCED.: MATO GROSSO

**RELATORA : MIN. ELLEN GRACIE**

RECTE.(S): ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - PROGRAMA DAS NAÇÕES

UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - ONU/PNUD

ADV.(A/S): GISELLE PINHEIRO ARCOVERDE

ADV.(A/S): ANA LUIZA BROCHADO SARAIVA MARTINS E OUTRO.(A/S)

RECDO.(A/S): JOÃO BATISTA PEREIRA ORMOND

ADV.(A/S): MARCO AURÉLIO BALLEEN

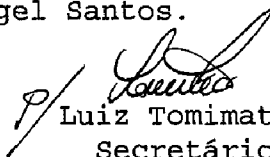
RECDO.(A/S): UNIÃO

ADV.(A/S): ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

**Decisão:** Após o voto da Senhora Ministra Ellen Gracie (Relatora), que, nos termos do seu voto, conhecia em parte do recurso e, nessa parte, dava-lhe provimento, pediu vista dos autos a Senhora Ministra Cármen Lúcia. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello e, em representação do Tribunal Superior Eleitoral no Encontro do Colégio dos Presidentes dos Tribunais Regionais Eleitorais em Vitória-ES, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Falaram, pela Advocacia-Geral da União, a Dra. Grace Maria Fernandes Mendonça e, pela Organização das Nações Unidas - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, o Dr. Frederico da Silveira Barbosa. Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes. Plenário, 07.05.2009.

Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Ellen Gracie, Cezar Peluso, Carlos Britto, Ricardo Lewandowski, Eros Grau, Cármen Lúcia e Menezes Direito.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos.

  
Luiz Tomimatsu  
Secretário



15/05/2013

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 578.543 MATO GROSSO

**VOTO – VISTA****A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA:**

1. Senhores Ministros, relatou a Ministra Ellen Gracie, no início desse julgamento, em 7.5.2009, cuidarem-se os recursos extraordinários de julgados referentes aos mesmos fatos jurídicos, referindo-se às mesmas partes. O Recurso Extraordinário n. 578.543 foi interposto pela Organização das Nações Unidas/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - ONU/PNUD e o Recurso Extraordinário n. 597.368 pela União.

Processam-se com números diferentes porque, inicialmente, subiram a este Supremo Tribunal Federal em agravos de instrumento, tendo ambos os recursos extraordinários sido inadmitidos pelo Tribunal *a quo*. Os agravos de instrumentos foram providos e convertidos em recursos extraordinários por decisões proferidas pelo Ministro Gilmar Mendes no AI 690.693 (convertido no RE n. 578.543) e pela Ministra Ellen Gracie no 721.169 (convertido no RE n. 597.368).

2. Nos autos do Recurso Extraordinário n. 578.543 consta que o ora Recorrido, João Batista Pereira Ormond, ajuizou reclamação trabalhista contra o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento PNUD, representado pela sua instituidora a Organização das Nações Unidas - ONU, ora Recorrente, em 17.1.2001.

Vê-se às fls. 42-48 que o autor da reclamatória pleitou praticamente todos os direitos previstos na legislação trabalhista brasileira, desde a anotação da carteira de trabalho até o pagamento de verbas rescisórias.

**RE 578543 / MT**

3. O Escritório do PNUD no Brasil contestou, limitando-se a argumentar a existência de tratados internacionais, aprovados e ratificados pelo Brasil (Decretos Legislativos 4/1948 e 11/1966 e Decretos 27.784/1950 e 59.308/1966), que conferem à Organização das Nações Unidas - ONU imunidade de jurisdição, à qual não renunciaria (fl. 98-117).

O PNUD acrescentou, ainda, que o julgamento deste Supremo Tribunal Federal, proferido na Apelação Cível n. 9.696, de 5.6.1989, somente seria aplicável aos Estados estrangeiros, não a organismos internacionais, pois o princípio analisado naquele precedente decorreria de norma costumeira (*par in parem non habet imperium*), enquanto a imunidade de jurisdição de determinados organismos internacionais decorreria expressamente de tratados internacionais.

4. A sentença proferida pelo Juízo de primeira instância afastou a imunidade de jurisdição para o processo de conhecimento, condenando o PNUD ao pagamento de direitos trabalhistas, mas reconheceu a imunidade de jurisdição para o processo de execução, o que importou na interposição de recurso ordinário pelo Recorrido.

O recurso ordinário foi provido pelo Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região, afastando-se, assim, a imunidade de jurisdição para a execução da sentença trabalhista, em decisão que transitou em julgado.

5. Em decorrência da prática de atos executórios, a ONU/PNUD ajuizou ação rescisória, julgada improcedente pelo Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região, mantido pelo Tribunal Superior do Trabalho no julgamento de recurso ordinário em ação rescisória (fls. 843-857), contra o qual foram interpostos os recursos extraordinários.

A União pediu seu ingresso no feito como assistente simples da ONU/PNUD (fls. 818-819), o que foi deferido pelo Tribunal Superior do

**RE 578543 / MT**

Trabalho (fl. 826).

6. Os recursos extraordinários voltam-se contra acórdão do Tribunal Superior do Trabalho proferido nos seguintes termos:

*“AÇÃO RESCISÓRIA. ENTES DE DIREITO PÚBLICO EXTERNO. JUSTIÇA DO TRABALHO. COMPETÊNCIA MATERIAL. Esta Corte vem reiteradamente decidindo pela competência da Justiça do Trabalho para julgar demandas envolvendo organismos internacionais. Isso porque a Justiça do Trabalho tem competência para dirimir conflitos decorrentes de qualquer relação de trabalho, inclusive contra entes de direito público externo, nos termos do artigo 114 da Constituição Federal.*

*AÇÃO RESCISÓRIA. VIOLAÇÃO DE LEI. AUSÊNCIA DE PRONUNCIAMENTO. É requisito para a desconstituição de decisão rescindenda por violação de lei o pronunciamento sobre o conteúdo da norma reputada como violada, a fim de permitir ao Tribunal rescindente o exame da matéria como exposta. Incidência da Súmula nº 298 do Tribunal Superior do Trabalho. Na hipótese dos autos, ainda que pudesse ser superado o entendimento preconizado no acórdão recorrido, no sentido de ser a matéria debatida nos autos de interpretação controvertida nos Tribunais, ocorre que a decisão rescindenda não examinou a questão à luz da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas promulgada pelo Decreto nº 27.784, de 16 de fevereiro de 1950, mas o fez por aplicação do direito pátrio ao caso concreto, acompanhando a orientação do Supremo Tribunal Federal no que concerne à relatividade da teoria da imunidade de jurisdição no direito do trabalho. Recurso conhecido e desprovido”.*

A ONU/PNUD opôs embargos de declaração, que foram rejeitados.

7. No recurso extraordinário interposto pela ONU/PNUD alega-se, nuclearmente, ofensa ao art. 5º, inc. II, XXXV, LIII e § 2º, da Constituição da República.

RE 578543 / MT

A alegação de ofensa ao inc. XXXV do art. 5º põe-se em que: *a)* a norma teria sido aplicada de forma incorreta pelo TST ao concluir que o princípio da inafastabilidade da jurisdição impediria o reconhecimento da imunidade da Recorrente; *b)* a exigência de prequestionamento para o ajuizamento de ação rescisória consiste numa forma de o Poder Judiciário se recusar a examinar o pedido rescisório.

A ONU/PNUD sustenta que o acórdão recorrido teria declarado a inconstitucionalidade da Seção 2 da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, conquanto não o tenha feito expressamente, o que importaria em ofensa ao § 2º do art. 5º da Constituição da República.

Insiste na argumentação de que a norma costumeira *par in parem non habet imperium* não foi totalmente abolida por este Supremo Tribunal Federal no julgamento da Apelação Cível 9.696, principalmente quando essa norma está expressamente prevista em tratado internacional.

8. A União praticamente reforça os argumentos da ONU/PNUD, sendo de se destacar o seguinte trecho de seu recurso extraordinário:

*“Lendo atentamente [as decisões na Apelação Cível 9.696 e AI 139.671-AgR], observa-se que o Supremo Tribunal Federal entendeu que somente a imunidade de jurisdição dos Estados Estrangeiros estava sendo relativizada, já que ela tem por base a regra costumeira decorrente da igualdade de soberania entre os Estados e na reciprocidade de tratamento.*

*Desta forma, por não existir qualquer regra escrita que preveja a imunidade de jurisdição para os Estados Estrangeiros e tendo a mesma sido relativizada por vários países, o Estado Brasileiro, em decorrência da quebra do próprio princípio da reciprocidade de tratamento, deveria seguir essa mesma linha, para afastar tão somente a imunidade de jurisdição desses entes internacionais. Há que se notar, contudo, que a imunidade de execução foi mantida incólume, diante do que estabelece o artigo 22 da Convenção de Viena*

RE 578543 / MT

sobre relações diplomáticas, promulgada pelo Decreto nº 56435/1965. Pois bem, ao contrário dos Estados Estrangeiros, a ONU/PNUD possui regras escritas garantindo de forma inequívoca a imunidade de jurisdição e a imunidade de execução, devidamente incorporadas ao ordenamento jurídico, sendo elas, a Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, promulgada no Brasil pelo Decreto nº 27.784, de 16 de fevereiro de 1950 e o Acordo de Assistência Técnica com as Nações Unidas e suas Agências Especializadas, promulgado pelo Decreto nº 59.308, de 23 de setembro de 1966, e são elas, como dito anteriormente, necessárias para o desempenho de suas missões institucionais.

Destaque-se que as imunidades previstas nos acordos e nos tratados internacionais não foram revogados ou denunciados pela Constituição Federal de 1988 (como muito bem salientou o voto do Min. Rezek, na apelação cível 9696-3), já que esta apenas deslocou uma competência que era da Justiça Federal para a Justiça do Trabalho (...).

Tendo sido obedecidos todos os procedimentos constitucionais de incorporação do acordo no plano interno e não tendo havido denúncias dos referidos tratados e acordos, não há como se aceitar o afastamento das imunidades garantidas à ONU/PNUD, restando, assim, violados também o artigo 5º, § 2º, o artigo 49 e o artigo 84, todos da Constituição Federal. Diante disto, considerando que a ONU/PNUD não renunciou à sua imunidade de jurisdição ou de execução, fica patente a inexistência de competência internacional da Justiça do Trabalho para apreciação da reclamação trabalhista originária, evidenciando a plausibilidade do pleito rescisório com base no artigo 485, II, CPC, pois do contrário estaria permitindo a violação ao artigo 114 da Constituição Federal”.

A União prossegue em sua argumentação sustentando que:

“Os Organismos internacionais são criados por tratados, com estruturas e constituições variadas casos a caso, conforme a sua finalidade e encarregados de gestionar interesses coletivos, na forma de decisões e resoluções de seus membros (Estados).

RE 578543 / MT

*Com esta singela, mas necessária explicação, já se poderia observar que os Organismos Internacionais são entes totalmente distintos dos Estados Estrangeiros, já que aqueles reúnem Estados soberanos, com interesses próprios, devendo aqueles deter determinadas prerrogativas e privilégios inaceitáveis para estes. Tal situação foi analisada por Malcom N. Shaw, um dos mais importantes internacionalistas, in International Law - Fourth Edition - 1997 - Cambridge University Pressum:*

*‘Para executar suas funções de modo mais efetivo, os Estados e seus representantes se beneficiam de uma série de privilégios e imunidades. As organizações internacionais também terão direito à concessão de privilégios e imunidades para seus bens, propriedades e representantes. As duas situações não são, claro, análogas, já que, por exemplo, a base da imunidade do Estado pode ser vista em termos da igualdade soberana dos Estados e da reciprocidade, enquanto que isto não é realista com respeito às organizações, tanto porque estas não estão em uma posição de ‘igualdade soberana’, quanto porque não estão aptas a conceder imunidades como um gesto recíproco. É também o caso que as imunidades dos Estados foram restringidas à luz da distinção entre atos jure imperii e jure gestionis, enquanto que qualquer distinção de tal sorte, no caso das Organizações Internacionais, não seria apropriada.’*

*Efetivamente, a doutrina internacionalista clássica define atos de império como sendo todo ato praticado em nome da soberania do Estado estrangeiro. Por outro lado, os atos de gestão seriam aqueles que o Estado desenvolve atividades estranhas ou desligadas ao fiel desempenho das suas respectivas funções diplomáticas.”*

Conclui a União que a existência da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas (Decreto 27.784/1950) e do Acordo de Assistência Técnica com as Nações Unidas e suas Agências Especializadas (Decreto 59.308/1966), prevendo expressamente a imunidade de jurisdição à Organização das Nações Unidas, afasta a incidência, no caso, da conclusão firmada no julgamento da Apelação Cível 9.696.

**RE 578543 / MT**

9. O julgamento dos recursos extraordinários teve início na assentada de 7.5.2009.

Inicialmente, a Ministra Ellen Gracie não conheceu dos recursos extraordinários com fundamento na alínea *b* do art. 102 da Constituição pela ausência de declaração de inconstitucionalidade de norma ou da Seção 2 da Convenção sobre Imunidades e Privilégios das Nações Unidas.

Afirmou a Ministra Relatora que a ofensa aos arts. 5º, inc. II, XXXV e LIII, da Constituição, suscitada pela ONU/PNUD, seria apenas indireta, demandando a análise do art. 485, inc. V, do Código de Processo Civil e da própria Convenção internacional. Concluiu, ainda, que os arts. 5º, inc. LIV, 49, inc. I, e 84, inc. VIII, da Constituição, suscitados pela União, não foram devidamente prequestionados.

Têm-se, pois, o § 2º do art. 5º e o art. 114 da Constituição a serem apreciados.

No mérito, após apresentar levantamento histórico sobre o tema da imunidade de jurisdição dos Estados estrangeiros e concluir que o entendimento firmado por este Supremo Tribunal Federal na Apelação Cível 9.696 não seria aplicável aos organismos internacionais, principalmente por existir norma expressa em convenção internacional ratificada pelo Brasil conferindo imunidade de jurisdição à Organização das Nações Unidas, Sua Excelência conheceu, em parte, dos recursos extraordinários e, nessa parte, a eles deu provimento, julgando procedente a ação rescisória, desconstituindo o acórdão do Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região e reconhecendo a imunidade de jurisdição da ONU, tanto para os processos de conhecimento quanto para os de execução.

10. Pedi vista dos autos, pois, além da preocupação com a situação do cidadão brasileiro que ficaria sem jurisdição para questionar o que

**RE 578543 / MT**

considere ser lesão a direito social fundamental, tenho por necessário examinar a matéria também à luz da obrigação internacional de respeito que os Estados estrangeiros e as Organizações Internacionais, por meio de seus agentes, devem ao ordenamento jurídico local, expressa em algumas convenções, e as conseqüências que isso poderia ter em casos como o dos autos.

**11.** O julgamento proferido por este Supremo Tribunal Federal na Apelação Cível 9.696 é considerado marco histórico sobre o tema no Direito Brasileiro.

Todavia, não foram poucos os que viram nesse precedente mais do que realmente nele se contém sobre a relativização da imunidade de jurisdição dos Estados estrangeiros.

Autor do voto condutor daquele julgado, o Ministro Francisco Rezek escreveu, alguns anos depois, sobre o precedente, esclarecendo as balizas jurídicas que o orientaram então e que tinham sido ampliadas pelos aplicadores do direito. Asseverou Sua Excelência (Imunidade de jurisdição no entendimento atual da Justiça do Brasil, in *Notícia do Direito Brasileiro*, n. 2, Universidade de Brasília, 1996, p. 39-48):

*“Embora voltadas primordialmente à disciplina dos privilégios diplomáticos e consulares, as convenções de Viena versam no seu contexto a inviolabilidade e a isenção fiscal de certos bens - móveis e imóveis - pertencentes ao próprio Estado acreditante, não ao patrimônio particular de seus diplomatas e cônsules. Contudo, ali não se encontra norma alguma que disponha sobre imunidade do Estado, como pessoa jurídica de direito público externo, à jurisdição local. Honrava-se em toda parte, apesar disso, uma velhíssima e notória regra costumeira sintetizada no aforismo *par in parem non habet in judicium*: nenhum Estado soberano pode ser submetido, contra sua vontade, à condição de parte perante o foro doméstico de outro Estado. Aos negociadores dos tratados de Viena, no início dos anos 1960, teria*



RE 578543 / MT

*parecido supérfluo convencionalizar a norma costumeira, sobretudo porque seu teor se poderia entender fluente, a fortiori, da outorga do privilégio a representantes do Estado estrangeiro em atenção a sua soberania e não com o propósito de 'beneficiar indivíduos', conforme lembra o preâmbulo de uma e de outra das convenções.*

*A idéia da imunidade absoluta do Estado estrangeiro à jurisdição local começou a desgastar-se, já pela segunda metade [do século XX], nos grandes centros internacionais de negócios, onde era natural que as autoridades reagissem à presença cada vez mais intensa de agentes de soberanias estrangeiros atuando não em funções diplomáticas ou consulares, mas no mercado, nos investimentos, não raro na especulação. Não havia por que estranhar que ingleses, suíço e norte-americanos, entre outros, hesitassem em reconhecer imunidade ao Estado estrangeiro envolvido, nos seus territórios, em atividades de todo estranhas à diplomacia estrita ou ao serviço consular, e adotassem assim um entendimento restritivo do privilégio, à base da distinção entre atos estatais iure imperii e iure gestionis.*

*No Brasil, até poucos anos atrás, o Poder Judiciário - pela voz de sua cúpula -- guardou inquebrantada fidelidade à regra par in parem non habet iudicium, não obstante o constrangimento social trazido pela circunstância de que quase todos os postulantes da prestação jurisdicional, frustrados ante o reconhecimento da imunidade, eram ex-empregados de missões diplomáticas e consulares estrangeiras desejosos de ver garantidos seus direitos trabalhistas à luz pertinente da legislação local. Não faltou quem sustentasse, na época, que a prestação jurisdicional é garantida pela Constituição do Brasil a quem quer que sofra lesão de direito, e que desse modo uma norma internacional assecuratória de imunidade afrontaria nossa lei fundamental. Mas essa idéia era simplista e incorreta. Quando o constituinte brasileiro promete a todos a tutela judiciária, ele o faz na presunção de que a parte demandada, o réu, o causador da lesão que se pretende ver reparada, seja um jurisdicionado, vale dizer, alguém sujeito à ação do Judiciário local. O constituinte local não tem autoridade para fazer promessas à custa de soberanias estrangeiras. Numa palavra: regras sobre a sensível, eminente e igualitária relação entre soberanias só se produzem no plano internacional, e mediante o*

RE 578543 / MT

consentimento das partes. Tais regras não podem ser ditadas unilateralmente por uma constituição nacional.

Enquanto prevaleceu entre nós a regra da imunidade absoluta, havia uma resposta implícita à questão de saber qual o caminho indicado pela justiça do Brasil a quem pretendesse demandar contra Estado estrangeiro e visse de logo trancada a via judiciária local: o pretendido réu sempre pode ser acionado em seu próprio território, perante sua própria justiça. A sugestão não soaria cínica quando feita, por exemplo, a uma grande empresa construtora a que certo país deixasse de pagar a conta da edificação de sua embaixada em Brasília: a empresa contrataria advogados idôneos na capital do país faltoso e recolheria, ao final do processo, tudo quanto lhe fosse devido, além do reembolso de honorários. Mas essa via alternativa não estava provavelmente ao alcance do auxiliar de serviços a quem certa embaixada demitisse arbitrariamente, ou da vítima de atropelamento por veículo diplomático. De todo modo, sabíamos que o Brasil não era o único país a sentir-se vexado com os efeitos sociais pungentes da imunidade absoluta. Alguma solução para o problema, ainda que em bases provisoriamente casuísticas, haveria de buscar-se. Um marco precoce e de vital importância na origem da abolição da imunidade absoluta foi a doutrina da Tate Letter, com que o governo dos Estados Unidos anunciou, já em 1952, sua disposição de adotar uma 'teoria restritiva da imunidade' no exame de arguições feitas por governos estrangeiros. Mais tarde a Convenção europeia sobre imunidade do Estado, concluída em Basiléia em 1972, excluiu do âmbito da imunidade as ações decorrentes de contratos celebrados e exegüendos *in loco*. Dispositivo semelhante apareceria no State Immunity Act, que se editou na Grã-Bretanha em 1978. Lei norte-americana anterior - o Foreign Sovereign Immunities Act de 1976 - não chegaria a esse ponto, mas abolira a imunidade nos feitos relacionados com danos (ferimentos ou morte) produzidos pelo Estado estrangeiro no território local. O que impressiona, tanto na Convenção europeia quanto nos diplomas, domésticos promulgados nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, é que esses textos inovam a abolição da imunidade do Estado estrangeiro em hipóteses completamente distintas daquela atividade comercial heterodoxa a que se entregavam alguns países em

RE 578543 / MT

*lugares como Londres, Nova York ou Zurique - prática inimaginável em Brasília, em Budapeste ou em Montevideu -, e que haviam já produzido os primeiros arranhões na regra da imunidade absoluta. Com efeito, recrutar servidores subalternos no Estado local e contratar a construção do prédio representativo são atos inscritos na rotina diplomática; comuns, portanto, em todas as capitais do mundo. É também na casualidade do dia-a-dia que pode ocorrer um acidente imputável ao Estado estrangeiro, acarretando dano a pessoas da terra. O caminho tomado por aqueles diplomas, vindos à luz em áreas de grande prestígio na cena internacional, solapou de modo irremediável as bases da velha regra costumeira - a se entender derogada na medida em que os demais países, abstendo-se de qualquer protesto indignado e constante, passaram a assumir, um após outro, igual diretriz. Em maio de 1989 uma decisão unânime do Supremo Tribunal Federal assentou que o Estado estrangeiro não tem imunidade em causa relativa a contrato de trabalho celebrado no Brasil. A corte considerou insubsistente a norma costumeira que outrora garantira a imunidade absoluta, e portanto desaparecido o único fundamento que vinha justificando seu reconhecimento e impondo a extinção liminar do processo.*

*Na ocasião, foram lembradas a Convenção européia e a legislação dos grandes países da common Law sobre o tema da imunidade, e evocou'-se o curso ministrado por Peter Troobof na Academia da Haia a propósito da emergência de um consenso em torno dos princípios que devam reger a matéria. Poderei, em certo ponto de meu voto:*

*Independentemente da questão de saber se há hoje maioria numérica de países adotantes da regra da imunidade absoluta, ou daquela da imunidade limitada que prevalece na Europa ocidental e que já tem fustigado, ali, algumas representações brasileiras -, uma coisa é certíssima: não podemos mais, neste plenário, dizer que há sólida regra de direito internacional costumeiro, a partir do momento em que desertam dessa regra os Estados Unidos da América, a Grã-Bretanha e tantos outros países do hemisfério norte. Portanto, o único fundamento que tínhamos já que as convenções de Viena não nos socorrem a tal propósito - para proclamar a imunidade do Estado*

RE 578543 / MT

*estrangeiro em nossa tradicional jurisprudência desapareceu: podia dar-se por raquítico ao final da década de 1970, e hoje não há mais como invocá-lo.*

*Desse julgamento resultou claro, entretanto, que todas as normas das Convenções de Viena de 1961 e 1963 permanecem obrigatórias e hão de ser cumpridas pela justiça do Brasil. A imunidade que as Convenções disciplinam é de pessoas, de agentes do Estado estrangeiro, porém não do próprio Estado estrangeiro. Deste último, contudo, são os mais importantes dentre os bens, móveis e imóveis, que as Convenções de Viena protegem com o benefício da inviolabilidade.*

*Assim, a execução forçada de uma sentença condenatória proferida contra o Estado estrangeiro, num feito onde não se lhe tenha reconhecido a imunidade, só será possível na medida em que aquele Estado possua, no âmbito espacial de nossa jurisdição, bens estranhos à sua própria representação diplomática ou consular - visto que estes se encontram protegidos contra a penhora ou medida congênere por normas de Direito convencional, seguramente não derogadas por qualquer norma ulterior”.*

12. Assim, a imunidade de jurisdição de Estados estrangeiros foi desconsiderada, naquele julgado, ao fundamento de se conjugarem dois elementos: a ausência de norma escrita internacional dispondo sobre essa imunidade (situação que permanece até os dias atuais, pois, apesar de ter sido aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em dezembro de 2004, uma Convenção sobre Imunidade de Jurisdição dos Estados e sua propriedade, esse novo texto internacional não é obrigatório por não ter alcançado ainda número suficiente de assinaturas e ratificações [1]) e a quebra da característica de norma costumeira observada internacionalmente.

Todavia, a imunidade de jurisdição decorrente das Convenções de Viena sobre relações diplomáticas e consulares (Decretos 56.435/1965 e 61.078/1967) permanece inalterada exatamente por estar prevista em Convenções internacional, ou seja, por se tratar de norma escrita.

**RE 578543 / MT**

**13.** O que se põe como núcleo do debate havido nos recursos extraordinários agora examinados é menos a definição sobre o alcance da imunidade de jurisdição aos organismos internacionais, genericamente considerados, do que a singela, mas importante, definição do *status* jurídico da organização das Nações Unidas frente ao Poder Judiciário brasileiro segundo as normas internacionais.

Essa afirmação decorre de dois fundamentos.

**13.1.** Primeiro, porque o fundamento principal, que orientou o julgamento da Apelação Cível n. 9.696, não foi a natureza jurídica dos Estados estrangeiros, mas a ausência de norma internacional escrita dispondo sobre imunidade de jurisdição de Estados estrangeiros. Quer dizer, não foi excluída a possibilidade de se fixar a imunidade em tratados ou convenções específicos sobre o tema (noção internacionalmente aceita, tanto que a Comissão de Direito Internacional da ONU, diante da diversidade de construções jurídicas feitas sobre o tema, estudou e propôs a criação de uma Convenção sobre a Imunidade de Jurisdição dos Estados e sua propriedade).

**13.2.** O segundo fundamento é o da inviabilidade jurídica de se estabelecerem premissas nesse julgamento para toda e qualquer espécie de organismo internacional, dada a diversidade de instituições que se enquadram nesse conceito, todas com objetivos dificilmente coincidentes uns com os outros.

Francisco Rezek explicitou a desigualdade existente entre as organizações internacionais, em artigo publicado em 2002, nos seguintes termos (A imunidade das organizações internacionais no Século XXI. A imunidade de jurisdição e o Judiciário brasileiro. Brasília: CEDI):

*“No caso das organizações internacionais - lembrava o Professor Reuter - a desigualdade é a regra. Ela é quantitativa, mas é também qualitativa. Há desigualdades orçamentárias, há desigualdades no*

RE 578543 / MT

*tamanho da organização, por conta do número de membros, mas há, sobretudo, uma fundamental desigualdade naquilo que ela significa, naquilo a que elas se propõem. Há um contraste brutal entre a ambição de uma Organização das Nações Unidas, que pretende assegurar a paz e a segurança internacionais e, ao mesmo tempo, favorecer o desenvolvimento econômico e propósitos modestíssimos como o da Organização Postal Universal e de outras regionais ainda mais discretas naquilo a que se propõem. Não há entre as organizações internacionais aquela igualdade qualitativa, teórica sequer, por aquilo que tencionam realizar. E há colossais diferenças na dimensão desses propósitos” (p. 14).*

E, mais adiante:

*“No que se refere às organizações internacionais, à luz desse critério utilitário que preside a fundação e o desenvolvimento de cada uma delas e de todas elas, é extremamente difícil estabelecer regras gerais. Pensou-se nisso no começo. Lembro-me bem que, no ano de 1970, era essa a idéia do Ministro Bilac Pinto, quando tinha diante de si um caso envolvendo o CIME, o Comitê Internacional para Migrações Européias, uma organização internacional que teve o Brasil entre os seus fundadores. O CIME tinha um escritório na capital da República. Colocou-se a questão da imunidade, na época, ao processo trabalhista. Uma época em que a imunidade do Estado estrangeiro era reconhecida ainda. A questão era saber se aquela organização internacional tinha ou não esse mesmo privilégio. E discutiu-se a questão de saber se o que é que diz o tratado, se é que já foi feito um tratado anunciado de outra maneira, a respeito do estatuto jurídico do escritório dessa organização no Brasil e de quais seriam seus eventuais privilégios ou imunidades. O Ministro [Bilac Pinto], na época, ponderava: ‘Eu creio - dizia ele - que, se essa organização internacional existe como tal, é uma pessoa jurídica de direito público externo, se ela não chegou clandestinamente a Brasília, mas foi aqui instalada com o consentimento e a cooperação até do Governo brasileiro, o só fato da sua personalidade jurídica de direito público externo e da ostensividade da sua representação no Brasil leva à*

RE 578543 / MT

imunidade’.

*A ideia era a de uma implacável lógica teórica. Mas abstraía, na época, aquilo que, com o passar dos anos, se tornou realidade: pensávamos em organizações internacionais em número correspondente a, mais ou menos, 10% do número de Estados soberanos, com o que, hoje, as organizações internacionais seriam umas 19. Qual nada. O número delas suplantou, de longe, o dobro do número total dos Estados. Nem queiram fazer o cálculo, porque isso já foi tentado, sem sucesso. São tantas as organizações internacionais, não só as de vocação universal - essa, em número mais limitado - mas as regionais diversas. É tão variada e, às vezes, tão pífia a temática de que se ocupam certas organizações internacionais. Existem algumas para cuidar da garantia de marcas de queijo e para assegurar aos interessados que não se vai usurpar determinada denominação consagrada pelos gourmets em matéria de queijo. Os países diversos tiveram que se defrontar com essa nova realidade. Não podemos considerar as organizações internacionais como uma coisa homogênea, eu até diria, como algo onde existe igualdade qualitativa. Cada uma delas há de se tratada em função do seu próprio estatuto e em função do estatuto jurídico exato da sua relação com o Brasil, da sua instalação no Brasil.*

*É nesse sentido que não se há de dizer que existe ou que tenda a existir no Século XXI uma imunidade generalizada para as organizações internacionais. Mas é nesse mesmo sentido que se há de garantir que algumas delas - e o número não é grande, é bem limitado - estão estabelecidas no território nacional mediante tratados celebrados com o Brasil,- da natureza do acordo de sede, e que, no casos destas, é absolutamente imperativo que se observe a regra da imunidade, tal como o tratado a consagra, querendo-a ver obedecida” (grifos nossos, p. 16-17) [2].*

Portanto, limito-me neste caso a examinar, exclusivamente, a imunidade de jurisdição da Organização das Nações Unidas, considerando o único critério da existência, ou não, de norma internacional escrita sobre o tema e as consequências jurídicas de tal circunstância.

RE 578543 / MT

14. São três os instrumentos normativos internacionais que dispõem sobre a imunidade da ONU.

O mais importante, e mais genérico também, é o art. 105 da Carta das Nações Unidas:

*“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 suas 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”.*

Com fundamento no parágrafo 3 do art. 105 da Carta das Nações Unidas, dois outros instrumentos foram criados.

A Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas (Decreto 27.784/1950 - adotada em Londres em 1946) dispõe em seu artigo II:

*“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 executivas.”*

O segundo instrumento é o Acordo Básico de Assistência Técnica com a Organização das Nações Unidas, suas Agências Especializadas e a Agência Internacional de Energia Atômica, ao qual o Brasil se comprometeu, desde o Decreto 59.308/1966 e que está intrinsecamente relacionado ao caso dos autos, pois a atuação no território nacional da



**RE 578543 / MT**

ONU mediante o seu programa para o desenvolvimento (PNUD) obedece aos parâmetros fixados naquele Acordo.

O art. V do Acordo dispõe que:

*"1. 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:*

*a) com respeito à Organização das Nações Unidas, a 'Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas';  
(...).*

*2. O Governo tomará todas as providências destinadas a facilitar as atividades dos Organismos segundo o disposto no presente Acordo, e a assistir os peritos e outros funcionários dos referidos Organismos na obtenção das facilidades e serviços necessários ao desempenho de tais atividades. O Governo concederá aos Organismos, seus peritos e demais funcionários, quando no desempenho das responsabilidades que lhes cabem no presente Acordo, a taxa de câmbio mais favorável."*

Válida a premissa de que a imunidade de jurisdição deve estar expressamente prevista em um instrumento normativo internacional ratificado pelo Brasil, é inafastável o reconhecimento da imunidade de jurisdição à Organização das Nações Unidas.

**15.** O argumento de que seria insuscetível o organismo internacional, até mesmo a ONU, à diversidade de ordenamentos jurídicos de seus Estados membros não é mais admissível em toda a amplitude, como antes era pensada e aceita.

Nas relações havidas entre os Estados atualmente, a necessidade de submissão a diversos ordenamentos jurídicos é circunstância que engloba enorme gama de atores internacionais: organizações não-governamentais internacionais, empresas multi ou transnacionais e, em decorrência do fim do costume internacional de paridade de soberanias, até mesmo os Estados nacionais.

**RE 578543 / MT**

Portanto, não haveria, juridicamente, como se acolher a inviabilidade absoluta de a Organização das Nações Unidas ter de observar e acatar ordenamentos jurídicos nacionais ao praticar atos negociais (nos quais incluídos os contratos de trabalho de seus agentes) no território de um Estado membro.

Fosse a diversidade de ordenamentos jurídicos fundamento para as imunidades, não teriam os autores das Convenções de Viena de 1961 (relações diplomáticas, Decreto 56.435/1965) e de 1963 (relações consulares, Decreto 61.078/1967), inserido, expressamente, nesses documentos a obrigação de respeito que os representantes de países estrangeiros devem ter pelo ordenamento jurídico local, norma não repetida expressamente em outros documentos jurídicos internacionais, o que não retira a sua essência de pressuposto ético universal.

O art. 41 da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas dispõe que:

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

No mesmo sentido o art. 55 da Convenção de Viena sobre Relações Consulares, com pequenas alterações de texto:

*“1. Sem prejuízo de seus privilégios e imunidades, todas as pessoas que se beneficiem desses privilégios e imunidades deverão respeitar as leis e regulamentos do Estado receptor. Terão igualmente o dever de não se imiscuir nos assuntos internos do referido Estado”.*

Sobre esses dispositivos o Ministro Francisco Rezek fez os seguintes comentários:

*“Tanto a Convenção de Viena sobre relações diplomáticas (art. 41) quanto a que cuida das relações consulares (art. 55) dispõem que*

RE 578543 / MT

os detentores do privilégio estão obrigados, não obstante, a respeitar as leis e os regulamentos do Estado territorial. O primado do direito local, no que tem de substantivo, e embora indiscutível, apesar de frustrada, pela imunidade, a ação judicial correspondente à sua garantia de vigência. Assim, embora imunes a um eventual processo, os agentes estrangeiros devem proceder à luz do direito local tanto nos atos mais simples do cotidiano, como a observância das normas do trânsito nas ruas, quanto em situações menos comuns e mais complexas, como a celebração, em nome do Estado acreditante, de um contrato para construção de imóvel de grande porte, como a sede da embaixada. É certo que, enquanto seja estranho à ordem local e às relações com pessoas e entidades desvinculadas da missão diplomática, não se impõe a representantes estrangeiros o direito do Estado acreditado. Não há afronta ao ordenamento jurídico territorial se os vencimentos do pessoal diplomática de certa embaixada são pagos de modo destoante das leis do trabalho vigentes in loco. Contudo, em todas as suas relações com o meio local deve o Estado estrangeiro, por norma costumeira, e devem seus agentes diplomáticos e consulares, por disposição expressa dos textos de Viena, conformar-se com as prescrições do direito local” (Imunidade de jurisdição no entendimento atual da Justiça do Brasil, Notícia do Direito Brasileiro, n. 2, Universidade de Bras. lia, 1996, p. 43, grifos nossos).

Essa mesma norma consuetudinária internacional tem aplicabilidade às organizações internacionais, incluída a ONU, embora, como afirmado pelo Ministro Francisco Rezek, sua observância esteja fora do alcance da ação coercitiva da jurisdição local dada a existência da imunidade de jurisdição.

A imunidade de jurisdição da ONU tem por fundamento não uma questão pragmática, como a diversidade de ordenamentos jurídicos de seus Estados membros, mas aspectos funcionais, conforme ressaltado pelo Juiz da Corte Internacional da Haia, Professor Antônio Augusto Cançado Trindade:

RE 578543 / MT

*“A contribuição das organizações internacionais à construção de uma comunidade internacional mais institucionalizada e coesa deve ser ressaltada. Ainda que a personalidade jurídica internacional represente o elemento constitutivo fundamental das cartas das organizações internacionais, por uma necessidade funcional destas últimas vem ela acompanhada de um regime de privilégios e imunidades de tais organizações. Como as disposições, a respeito, de suas cartas constitutivas (como, inter alia, a do artigo 105 da Carta das Nações Unidas) são genéricas, mister se fez que se elaborasse um regime próprio, em instrumentos internacionais específicos, de privilégios e imunidades das organizações internacionais. Sem tais privilégios e imunidades não poderiam elas funcionar a contento - como o demonstram sucessivos incidentes internacionais. (...). De todo modo, como se formou, ainda que de modo atomizado, um corpus juris sobre os privilégios e imunidades das organizações internacionais, não se mostrou necessário nem apropriado acudir a ‘analogia’ com o regime jurídico das imunidades dos Estados e seus agentes. Com o passar dos anos, passou-se a insistir na fiel e plena observância das imunidades das organizações internacionais, e de um maior desenvolvimento de seus sistema jurídico, ainda mais em razão da vulnerabilidade de tais organizações, que não dispõem de ‘território’ próprio, e que ‘assim operam necessariamente no âmbito da jurisdição de outros sistemas jurídicos” (Direito das organizações internacionais. 4ª ed. ver., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 477-478).*

Portanto, é exclusivamente pelo critério objetivo da existência ou ausência de tratado, convenção, acordo ou outra norma reconhecidamente válida em direito internacional público que se pode concluir pela imunidade de jurisdição, **o que poderia me levar a concluir pelo reconhecimento da imunidade de jurisdição da Organização das Nações Unidas**, na linha antes adotada pela Ministra Ellen Gracie.

16. Todavia, tal conclusão não me parece suficiente para conduzir a disposição do meu voto.

**RE 578543 / MT**

Dois fatores levam-me a uma percepção que não é de todo estranha a este Supremo Tribunal Federal: mister evitar o que o Ministro Francisco Rezek classificou de “constrangimento social trazido pela circunstância de que quase todos os postulantes da prestação jurisdicional, frustados ante o reconhecimento da imunidade, eram ex-empregados (...) desejosos de ver garantidos seus direitos trabalhistas à luz pertinente da legislação local” e o indissociável caráter cooperativo entre o Estado brasileiro e a Organização das Nações Unidas, ajustado em projetos desenvolvidos por esta no território nacional à luz do Acordo Básico de Assistência Técnica com a organização das Nações Unidas.

17. Preocupa a criação de um limbo jurídico, no qual prevaleça a anomia e o destrato normativo a garantir direitos dos trabalhadores. Quem trabalha tem direitos e para a sua garantia, em caso de descumprimento, há de haver um órgão judicial pronto a lhe responder, seja quem for o empregador.

Já não se há cogitar mais de uma entidade insujeita a qualquer órgão judicial pronto a examinar e julgar casos nos quais pessoas, sentidas atingidas em seu direito, obtenham uma resposta.

Aliás, é exatamente o direito ao acesso a um órgão judicial independente um dos direitos fundamentais constantes da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, tida como ponto nuclear da existência da ONU.

Consta dos seus arts. 8º e 10:

*”Artigo VIII.*

*Todo ser humano tem direito a receber dos tribunais nacionais competentes remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela constituição ou pela lei.”*

RE 578543 / MT

*"Artigo X.**Todo ser humano tem direito, em plena igualdade, a uma justa e pública audiência por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir sobre seus direitos e deveres ou do fundamento de qualquer acusação criminal contra ele."*

Tenho como certo que os direitos fundamentais dos homens, dentre os quais está o de se ter acesso à jurisdição para a defesa de direitos, não se subpõe a direitos de entes estatais ou supranacionais, como é o caso da ONU e de suas agências e organismos.

Ao contrário: a ONU existe para possibilitar que, em todos os quadrantes do planeta, todos tenham respeitados os seus direitos fundamentais. A conquista dos direitos já não é, talvez, pelo menos na maior parte do mundo, a questão central do direito constitucional, senão a efetividade dos direitos conquistados, como bem pontuado, dentre outros, por Norberto Bobbio, segundo o qual: *"o problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é sua natureza e seu fundamento ... mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados"* (BOBBIO, Norberto - *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 25).

No caso em pauta me parece mais grave porque seria negar um direito declarado pela própria ONU como fundamental e descumpri-lo quando esta entidade fosse a demandada. De uma parte, não se teria a garantia do direito interno (normas locais não submeteriam a ONU por respeito à sua natureza supranacional) e, de outra, não se teria outro sistema jurídico a assegurar direitos ou jurisdição, porque o demandante (no âmbito dos direitos trabalhistas) seria um nacional.

Ter-se-ia criado, então, como antes anotado, verdadeiro limbo jurídico e um espaço de inacessibilidade a direito fundamental assim

RE 578543 / MT

declarado pela própria ONU.

18. Várias são, contudo, as disposições do Acordo de Assistência Técnica, específicas do caso em foco, que permitem vislumbrar a vinculação do Estado brasileiro com a Organização das Nações Unidas na execução de seus programas. Assim, por exemplo:

*“ARTIGO I. 1. Os Organismos prestarão ao Governo assistência técnica, condicionada à existência dos fundos necessários. O Governo, e os organismos, estes agindo conjunta ou separadamente, deverão cooperar na elaboração, com base nos pedidos apresentados pelo Governo e aprovados pelos organismos, de programas de operações de mútua conveniência para a realização de atividades de assistência técnica.*

*2. A assistência técnica será prestada e recebida de conformidade com as resoluções, de decisões das assembleias, conferências e outros órgãos dos Organismos; a assistência técnica, prestada no quadro do Programa Ampliado de Assistência Técnica para o Desenvolvimento Econômico dos Países Subdesenvolvidos, será, em particular, prestada e recebida de acordo com as Observações e Princípios Básicos estabelecidos no Anexo I da Resolução 222 A (IX) do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, de 15 de agosto de 1949” [3].*

Além das disposições gerais contidas nos itens 1 e 2 do Artigo I do Acordo, é expressivo o Artigo IV quanto à participação administrativa e financeira do “Governo” - expressão a ser tida, no direito constitucional, como sinônimo impróprio de Estado - na execução da assistência técnica (no caso, na execução do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD):

*“ARTIGO IV. 1. O Governo contribuirá para as despesas de assistência técnica, custeando ou fornecendo diretamente as seguintes facilidades e serviços:*

*a) serviços locais de pessoal técnico e administrativo, inclusive o necessário auxílio local de secretaria, de intérpretes-tradutores e*

RE 578543 / MT

*serviços correlates;"*

Da leitura de tais disposições é de se extrair a viabilidade jurídica (a depender de análise fática de cada caso) de se reconhecer a responsabilidade subsidiária da União pelos créditos trabalhistas eventualmente devidos aos cidadãos brasileiros que prestaram serviços à Organização das Nações Unidas na execução de assistência técnica fornecida à luz do Acordo Básico de Assistência Técnica (Decreto 59.308/1966).

O item 6 do Artigo I do Acordo Básico é ainda mais expressivo quanto à possibilidade de se responsabilizar a União (que personaliza a expressão "Governo" utilizado pelo documento) em casos como o dos autos:

*"6. O Governo terá a seu cargo a tramitação de todas as reclamações que possam vir a ser feitas por terceiros contra os organismos e seus peritos, agentes ou funcionários e isentará de prejuízo estes Organismos e seus peritos, agentes ou funcionários no caso de quaisquer reivindicações ou obrigações resultantes de atividades efetuadas nos termos do presente Acordo, exceto quando o Governo, o Presidente Executivo da Junta de Assistência Técnica e os Organismos interessados concordarem em que tais reivindicações ou obrigações provenham de negligência grave ou falta voluntária desses peritos, agentes ou funcionários."*

Portanto, o reconhecimento da responsabilidade da União no feito é juridicamente possível e, esse entendimento, pautado nos instrumentos normativos disciplinadores da matéria, concilia a imunidade de jurisdição da Organização das Nações Unidas e o direito do cidadão brasileiro à jurisdição, impedindo, com o devido respeito, o mero pronunciamento de procedência da ação rescisória e a extinção da ação originária.

**19. Observo, finalmente, que, em minha compreensão:**



RE 578543 / MT

a) não há impedimento jurídico de se examinar o Acordo em recurso extraordinário. Embora assentado na jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal que o exame da observância de tratados, convenções ou acordos é matéria infraconstitucional, verificar os termos do Acordo não é o mesmo que examinar a adequação da sua execução, mas simplesmente identificar elementos que permitam concluir pela responsabilidade da União e, portanto, pela configuração de jurisdição brasileira, matéria eminentemente constitucional;

b) a responsabilidade da União deve-se, exclusivamente, às disposições do Acordo Básico de Assistência Técnica com a Organização das Nações Unidas ratificado pelo Brasil (Decreto 59.308/1966) sendo, portanto, juridicamente eficaz no território nacional. Esse elemento seria suficiente para impedir que a União abrisse mão de qualquer responsabilidade e deixasse em desvalia, portanto, o cidadão brasileiro que teve ganho de causa na Justiça Trabalhista em todas as instâncias;

c) casos como o dos autos impõem, a meu ver, que a responsabilidade da União seja subsidiária, daí porque não haveria se falar em reconhecimento de vínculo empregatício com a União daqueles contratados para executarem serviços para a Organização das Nações Unidas.

**20. Pelo exposto, a) acompanho a Ministra Relatora para conhecer apenas parcialmente dos recursos, todavia, peço vênia para divergir em parte para: b) dar provimento ao recurso extraordinário da ONU/PNUD em razão de sua imunidade e c) negar provimento ao recurso extraordinário da União, pelos fundamentos apresentados.**

RE 578543 / MT

**Notas**

[1] *"Article 30. Entry into force. 1. The present Convention shall enter into force on the thirtieth day following the date of deposit of the thirtieth instrument of ratification, acceptance, approval or accession with the Secretary-General of the United Nations. 2. For each State ratifying, accepting, approving or acceding to the present Convention after the deposit of the thirtieth instrument of ratification, acceptance, approval or accession, the Convention shall enter into force on the thirtieth day after the deposit by such State of its instrument of ratification, acceptance, approval or accession."*

*"Artigo 30. Obrigatoriedade. 1. A presente Convenção será obrigatória no trigésimo dia a partir da data de depósito do trigésimo instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas. 2. Para cada Estado que ratificar, aceitar, aprovar ou aderir à presente Convenção depois de depositado o trigésimo instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão, a Convenção será obrigatória no trigésimo dia a partir da data de depósito pelo Estado do seu instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão"*(tradução livre).

Segundo a base de dados da ONU na internet sobre tratados, a Convenção sobre Imunidade de Jurisdição dos Estados e sua propriedade só conta com a assinatura de 28 Estados e a ratificação de apenas 10, algumas com restrições. O Brasil ainda não assinou nem ratificou a Convenção ([http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=III-13&chapter=3&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-13&chapter=3&lang=en)).

[2] Embora seja bastante difícil estabelecer regras gerais sobre os organismos internacionais, a Comissão de Direito Internacional da Organização das Nações Unidas desenvolve estudos, desde 2000, para a elaboração de uma Convenção sobre a Responsabilidade das Organizações Internacionais, trabalho ainda não finalizado (<http://untreaty.un.org/ilc/summaries/.911.htm>).

Antes disso, em 1975, foi concluída a Convenção de Viena sobre Representação dos Estados nas suas Relações com Organizações

RE 578543 / MT

Internacionais de Caráter Universal, ainda não obrigatório por insuficiência de ratificações ([http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=III-11&chapter=3&lang=en](http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-11&chapter=3&lang=en)).

[3] *“Resolution 222 (IX). Economic development of under-developed countries. Annex I. OBSERVATIONS ON AND GUIDING PRINCIPLES OF AN EXPANDED PROGRAMME OF TECHNICAL ASSISTANCE FOR ECONOMIC DEVELOPMENT. The Council recommends the following principles to serve as guides to the United Nations and specialized agencies participating in the expanded programme of technical assistance, hereinafter called the ‘participating organizations’:*

*GENERAL PRINCIPLES*

*The participating organizations should, in extending technical assistance for economic development of under-developed countries:*

*1. Regard it as a primary objective to help those countries to strengthen their national economies through the development of their industries and agriculture, with a view to promoting their economic and political independence in the spirit of the Charter of the United Nations, and to ensure the attainment of higher levels of economic and social welfare for their entire populations;*

*2. Observe the following general principles laid down in General Assembly resolution 200 (III):*

*(a) Technical assistance for economic development of under-developed countries shall be rendered by the participating organizations only in agreement with the Governments concerned and on the basis of requests received from them;*

*(b) The kinds of services to be rendered to each country shall be decided by the Government concerned;*

*(c) The countries desiring assistance should perform, in advance, as much of the work as possible in order to define the nature and scope of the problem involved;*

*(d) The technical assistance furnished shall:*

*(i) Not be a means of foreign economic and political interference in the*

**RE 578543 / MT**

*internai affairs of the country concerned and not be accompanied by any considerations of a political nature;*

*(ii) Be given only to or through Governments;*

*(iii) Be designed to meet the needs of the country concerned; and*

*(iv) Be provided as far as possible in the form which that country desires;*

*3. Avoid distinctions arising from the political structure of the country requesting assistance, or from the race or religion of its population”.*

Resolução 222 (IX). Desenvolvimento econômico de países subdesenvolvidos. Anexo I. OBSERVAÇÕES E GUIA DE PRINCÍPIOS PARA EXPANSÃO DO PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. O Conselho recomenda os princípios seguintes para servirem de guia para a Organização das Nações Unidas e agências especializadas participantes na expansão do programa de assistência técnica, daqui em diante designadas de ‘organizações participantes’:

#### PRINCÍPIOS GERAIS

As organizações participantes devem, no exercício de assistência técnica para o desenvolvimento econômico de países subdesenvolvidos:

1. Lembrar que o objetivo primário é ajudar aqueles países a fortalecer suas economias nacionais através do desenvolvimento de suas indústrias e agricultura, em vista de promover suas independências econômicas e políticas no espírito da Carta das Nações Unidas, e garantir o alcance de níveis elevados de bem estar econômico e social para a totalidade de suas populações;

2. Observar os seguintes princípios gerais estabelecidos na Resolução 200 (III) da Assembleia Geral:

(a) A assistência técnica para o desenvolvimento econômico de países subdesenvolvidos somente pode ser prestada pelas organizações participantes em acordo com os Governos interessados e com base nos pedidos feitos por eles;

(b) Os tipos de serviços a serem prestados a cada país pode ser

**RE 578543 / MT**

definida pelo país interessado;

(c) Os países que quiserem a assistência devem, previamente, se esforçar ao máximo possível para definir a natureza e a extensão do problema envolvido;

(d) A assistência técnica fornecida deve:

(i) não ser um meio de economias e políticas estrangeiras interferirem em questões internas do país interessado e não estar acompanhada de nenhuma consideração de natureza política;

(ii) ser prestada apenas para ou através de Governos;

(iii) ser desenvolvida para atender as necessidades do país interessado; e

(iv) ser prestada o quanto possível na forma que o país interessado desejar;

3. Evitar distinções baseadas na estrutura política do país requisitante da assistência, ou na raça ou religião de sua população.

15/05/2013

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 578.543 MATO GROSSO**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Ministra Cármen Lúcia, Vossa Excelência reconhece a imunidade absoluta quanto à ONU?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Não, neste caso estou reconhecendo, porque a ONU, no tratado, passou para o que ela chama no documento de governo, que é o Estado brasileiro, a responsabilidade pelos empregados, expressamente.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – No Tratado firmado.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Então, por isso é que, neste caso, foi chamada na ação trabalhista.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Ela seria parte ilegítima, então? Não seria a imunidade absoluta?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Não, eu não estou reconhecendo imunidade absoluta.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Distinguindo entre ato de império e de gestão.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA – Aqui é ato de gestão. É que, neste caso, no acordo, ficou assentado, como li, que o governo, que no caso é o Estado, mas o documento vale-se da expressão "governo", contribua no acordo em virtude do qual foi contratado o recorrido, e que era o que se buscou e obteve na Justiça Trabalhista. Tem-se no documento:

O governo contribuirá para as despesas de assistência técnica, custeando ou fornecendo diretamente as seguintes facilidades e serviços:

**RE 578543 / MT**

a) serviços locais de pessoal técnico e administrativo - que era o caso do recorrido -, inclusive o necessário auxílio local de secretaria de intérprete e tradutores e serviços correlatos.

Então, a contratação ...

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – A arregimentação da mão de obra teria sido pela União?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Pela União. Embora o serviço tenha sido feito como o PNUD faz, a ONU faz o serviço com os custeios, mas, aqui, bastou-me isso para negar provimento, acompanhar a Ministra parcialmente para, em parte, conhecer e divergir a fim de dar provimento ao recurso da ONU, porque isso teria sido repassado mesmo, independente e mesmo reconhecendo a imunidade relativa - digamos -, já não absoluta porque não cheguei a isso. Mas ao recurso da União eu estou negando provimento.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Vossa Excelência não chega porque a cláusula é específica, atribuindo à União a responsabilidade pelos encargos trabalhistas.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - A cláusula é específica, no caso, bastaria isso, a meu ver. E, neste caso, o empregado brasileiro, que ganhou em todas as instâncias e está em fase de execução, executará contra a União, que era o que estava e cuja rescisão foi pedida.

É como voto, Senhor Presidente.

15/05/2013

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 578.543 MATO GROSSO****DEBATE**

**O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (PRESIDENTE) -** Ministra Cármen, só para encaminhar a discussão, me ocorre aqui, momentaneamente, o fato de que esse vínculo jurídico que se estabelece entre esses empregados - como este, no caso - é um vínculo jurídico bastante diferenciado do que nós temos, aqui, no Brasil, nas relações entre patrão e empregado.

Normalmente, não vem ao caso, mas são pessoas com remuneração média, bem acima da média que é paga, aqui, no Brasil. Mas o que me chama muito a atenção é o fato de que eles não pagam previdência social e nem imposto de renda, exatamente em decorrência dessa relação entre organização internacional e o Estado brasileiro.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA -** Presidente, só para esclarecer, porque foi logo no início do voto que li, neste caso, o autor da reclamatória pleiteou os direitos previstos nas legislações, desde a anotação na carteira de trabalho até o pagamento de verbas rescisórias.

**O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (PRESIDENTE) -** Não pleiteou...

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA -** É, o que ele pediu foram os direitos trabalhistas como empregado brasileiro contratado por um organismo internacional.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO -** Presente o vínculo empregatício, a subordinação...

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA -** Vínculo empregatício.



RE 578543 / MT

**O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (PRESIDENTE) -**

Mas aí é que está, tendo em vista essa natureza especialíssima...

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Aqui, Senhor Presidente, é consultoria, não é subordinação, não existe subordinação, e, portanto, os requisitos da relação de trabalho. Ele está pedindo o quê?

"(...) condenando-a, nos termos da legislação trabalhista vigente, ao pagamento de aviso prévio, 13º salário, férias e horas extras e ao recolhimento integral ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

[Vejam, só, esse senhor] (...) João Batista Pereira Ormond, trabalhou, por força do Contrato 95/05483, para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (...), no projeto de cooperação técnica ao PRODEAGRO (Projeto de Desenvolvimento Agroambiental do Estado de Mato Grosso), de 1º.06.1996 a 29.01.1999, na função de monitor técnico de licitações."

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Três anos.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Em regra, esses eram contratos que se faziam, muitas vezes, até com as próprias pessoas que ocupavam cargo em comissão na Administração Pública Federal.

**O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (PRESIDENTE) -**

Mas aí é a bagunça nossa que...

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Não é aqui no recurso extraordinário que eu posso ver, a Justiça do Trabalho é que é competente para verificar.

**RE 578543 / MT**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Além disso, não sei se é o caso do recorrido, mas, muitos ocupantes de cargo em comissão recebiam por convênios do PNUD, para ter uma remuneração maior, na época em que o Estado vivia uma situação em que as remunerações dos servidores públicos eram muito abaixo do necessário para recrutar os melhores quadros no mercado.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Mas, Ministro, isso foi examinado pela Justiça do Trabalho, que é a Justiça competente.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – A única matéria que nos chega é a alusiva à imunidade.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Mas o que eu quero dizer é: de fato, que responsabilidade a União tem aqui? Que direito essa pessoa tem ao décimo terceiro, ao FGTS?

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Mas o que a União aponta é que haveria imunidade.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - A Justiça do Trabalho é que é competente para reconhecer.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Mas aqui nós estamos em recurso extraordinário em sede rescisória.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Sim, em sede rescisória, porque se entendeu que a ONU/PNUD tinha imunidade absoluta e, portanto, ninguém que trabalhe para eles - e três anos, há de se convir, sob hierarquia e subordinação, caracteriza sim relação de emprego.

**RE 578543 / MT**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Quer dizer, a via é mais estreita ainda.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Trabalho de consultoria.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – A União não nos submete, porque não poderia fazer, já que a matéria seria fática, a existência do vínculo empregatício. Articula que haveria imunidade.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - É, tanto que, nos memoriais, é o que ela diz.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Essas pessoas querem o melhor do mundo. O STJ já garantiu a imunidade de tributação, com base em tratados; ou seja, não houve desconto de imposto de renda de pessoa física.

**O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (PRESIDENTE) -**

Não há desconto de imposto de renda.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Não houve. O trabalho é de cooperação técnica, é um convênio, não existe subordinação. Desde quando, em um convênio, há subordinação? Não é uma contratação.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Não, isso não é uma questão nossa, isso é uma questão dele, mas há notícias de que o PNUD está sendo contratado até para serviços de limpeza.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Quem foi contratado pela União foi o PNUD; e o PNUD era quem contratava essas pessoas.

RE 578543 / MT

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - E a agência é da ONU.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

E a União vai ser a responsável?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - A União, pelo acordo, é que é responsável por essas...

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

**Data venia.**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - A União integra esse processo?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Ela é recorrente, ela é autora de um dos recursos.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Integra, ela é recorrente. Ela foi condenada também, junto com a ONU.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Ela é recorrente. Ela foi condenada também.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

A Ministra **Ellen Gracie** deu provimento, tanto ao recurso da ONU, quanto ao recurso da União. A Ministra **Cármem** distingue; a Ministra **Cármem** acompanha a Ministra Relatora no que concerne à ONU, mas não no que diz respeito à União, porque entende que a União, em razão desses fundamentos que trouxe, teria responsabilidade subsidiária.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Eu queria

**RE 578543 / MT**

só fazer uma reflexão em voz alta, Senhor Presidente, que é a seguinte: no plano internacional, os tratados sujeitam-se ao princípio *pacta sunt servanda*. Isso desde o tempo de Hugo Grócio, senão seria absolutamente impossível a convivência das nações soberanas no plano internacional. Esse é um aspecto.

O que ocorre é que a nossa Constituição outorga à União a competência exclusiva para manter relações com estados estrangeiros e participar das organizações internacionais; de um lado. De outro lado, Senhor Presidente, quando se trata de tratados ou acordos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, estes tratados e acordos precisam da anuência explícita do Congresso Nacional; está no artigo 49 da nossa Constituição.

Dentro deste quadro, ou seja, dentro destes usos e costumes internacionais, que vêm desde os tempos de Hugo Grócio, desde o século XV, e continua em vigor até hoje no plano internacional, e tendo em conta o que dispõe a nossa Constituição, o Brasil celebrou com a ONU - e o PNUD é um órgão da ONU - uma convenção, aderiu à Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas. Esta adesão do Brasil a esta convenção foi internalizada pelo Decreto 27.784, de 16/02/1950.

E, aqui - é até um texto muito antigo, ainda datilografado à mão, uma cópia do Diário Oficial -, se lê, nos dispositivos iniciais, com todas as letras, que a ONU, os seus órgãos e também os seus funcionários gozam de absoluta imunidade. Esse é um aspecto. Mas o aspecto levantado pela Ministra Cármen Lúcia, que me impressionou muito, é o seguinte: um direito fundamental de qualquer pessoa, e, no caso, um direito social de um trabalhador, não teria, se eventualmente fosse lesado, qualquer solução no plano tanto interno quanto internacional.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Aqui é convênio, não há hierarquia nem subordinação!

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Mas eu vejo aqui o seguinte, exatamente: a Seção 29 desta convenção diz, com

**RE 578543 / MT**

muita clareza, que:

*"Seção 29: A Organização das Nações Unidas deverá estabelecer processos adequados de solução para:*

*a) as controvérsias em matéria de contratos ou outras de direito privado nas quais a Organização seja parte;"*.

E outras controvérsias, remetendo, inclusive, essas controvérsias, no caso de dúvidas, para a Corte Internacional de Justiça, que pode emitir um parecer prévio. Portanto, aquele que está lesado tem um instrumento para defender os seus direitos. Só que não na ordem interna, não nas organizações no nosso sistema jurídico-pátrio interno, previsto na Constituição. Quem contrata com o PNUD, com a ONU, sabe de antemão que ele vai se submeter, num eventual dissídio, a um organismo internacional, provavelmente de natureza arbitral. Isso está com todas as letras.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Ele está recebendo um valor global, porque ele já sabe que não vai ter décimo terceiro, não vai ter fundo de garantia, nada disso.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Ele aderiu a esse sistema.

**O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (PRESIDENTE)** - Por isso que ele tem remuneração bem superior à média.

Agora, eu lembraria, mais uma vez, para encaminhar o debate, eu chamaria a atenção para uma consequência de eventual decisão no sentido de reconhecer o que é postulado pelo cidadão, com base nessa cláusula que o Ministro Lewandowski acaba de ler, o ato internacional que vincula o governo brasileiro e a ONU, tenhamos em mente o seguinte: um órgão desses das Nações Unidas constrói, firma contratos vultosos aqui, no Brasil - não necessariamente contratos trabalhistas, mas contratos com empresas -, e daí dá-se o inadimplemento.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Como no caso dado

**RE 578543 / MT**

pelo Ministro Francisco Rezek.

**O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (PRESIDENTE) -**  
Nós vamos reconhecer, em casos como esse, sempre, a responsabilidade da União? Porque é disso que se trata.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA -** Não. Porque foi dito expressamente que era caso a caso, Ministro.

**O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (PRESIDENTE) -**  
Ah, mas a porta se abre.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES -** A responsabilidade da União aqui é política, como disse o Ministro Lewandowski. E, eventualmente, diligenciar a solução, até intermediar ou levar a questão para o foro adequado, a partir do próprio compromisso que está no...

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI -**  
Perfeitamente.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX -** Senhor Presidente, essa questão suscitada pelo Ministro Lewandowski tem solução no decreto que internacionalizou o tratado.

O que diz o Decreto nº 27.784? Estabelece a possibilidade de os conflitos e interesses serem resolvidos mediante sistemas extrajudiciais - porque é característico dessas agências - de solução, como a conciliação e a arbitragem.

Agora, veja o que diz o art. 8º do decreto que internalizou o tratado:

"Art. 8º A organização das Nações Unidas deverá estabelecer processos adequados para a solução de:

a) controvérsias em matérias de contratos ou outros de direito privados das quais a organização seja parte;"

**RE 578543 / MT**

Agora veja o seguinte:

Em atenção a essa determinação legal, tornou-se regra, nos contratos de serviços prestados à ONU, a previsão de que a eventual disputa relativa à interpretação ou à execução do contrato está sujeita a conciliação.

Ademais, não havendo conciliação - não havendo, que é possível -, dispõe que a disputa será resolvida por arbitragem, a saber (inciso XII do decreto que internacionalizou):

Da resolução dos conflitos

Quaisquer conflitos originados na interpretação e execução do presente contrato - aqui estamos no âmbito da execução do contrato, que fala da contratação de uma pessoa..

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – E há relação entre a União e o PNUD com particulares.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Veja o seguinte:

Quaisquer conflitos originados da interpretação ou execução do presente contrato que não possam ser resolvidos amigavelmente entre as partes devem ser objeto de arbitragem. O painel de arbitragem deverá ser composto de um representante da agência de implementação do projeto, da agência brasileira de cooperação e de um representante do PNUD.

Essa é a maneira de solucionar.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Essa é a maneira de solucionar. Quer dizer, o Brasil, quando aderiu a essa convenção, ele limitou a sua soberania no que tange à jurisdição.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – Conflitos quanto à relação jurídica específica. A União com o PNUD, não com particulares



**RE 578543 / MT**

prestadores de serviços.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Toda a questão é importante, porque, se as agências e a própria ONU se veem compelidas a litigar em juízo com um certo grau, até mesmo, como se anuncia aqui, de paternalismo da Justiça brasileira, isso abala efetivamente a credibilidade do Brasil no momento em que ele lavra o tratado indicando a forma de solução dos conflitos.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Pois é.

**O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (PRESIDENTE)** - Sim. Lembraria ainda que reconhecer esse tipo de responsabilidade é o mesmo que reconhecer responsabilidade civil do Estado em decorrência da assinatura de tratado internacional. É uma modalidade raríssima.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – Mas, Presidente, a própria União – como ressaltou a ministra Cármen Lúcia – assumiu os ônus trabalhistas.

**O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (PRESIDENTE)** - Essa é a tese da Ministra Cármen Lúcia.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – A cláusula, lida pelo ministro Luiz Fux, da arbitragem – mesmo porque, para chegar-se à arbitragem, é preciso haver a manifestação de vontade – diz respeito à União e às Nações Unidas. Diz respeito a descompassos havidos nessa relação.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Não. A lei diz: "... os litígios oriundos desse tratado.".

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – Apanhando

**RE 578543 / MT**

particulares?

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Fala inclusive em direitos privados.

**O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (PRESIDENTE)** - Ele fala. As relações de Direito Civil, Direito privado.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - É. Direito privado.

15/05/2013

PLENÁRIO

## RECURSO EXTRAORDINÁRIO 578.543 MATO GROSSO

## VOTO

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI:**

1. Não está em causa, aqui, a controvérsia de direito material deduzida perante a Justiça do Trabalho, nem, por isso mesmo, qual o regime jurídico a que estão sujeitas as relações entre a Organização das Nações Unidas (ONU) e seus consultores. Sequer os mecanismos para a solução desse conflito, no plano internacional, estão aqui em questão. O objeto de exame, no âmbito dos recursos em pauta, oriundos de ação rescisória, é, tão somente, a questão prejudicial a todas as demais, que diz respeito à sujeição, ou não, da ONU, à jurisdição brasileira.

2. Por outro lado, no âmbito estreito dessa ação rescisória, se mostra estranho e impertinente qualquer juízo sobre a substituição da ONU pela União Federal nas responsabilidades decorrentes da alegação relação empregatícia afirmada na inicial, que demandaria ação própria, observado o contraditório e ampla defesa, em foro próprio, que, a adotar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) em situações análogas (*v. g.* trabalhadores temporários), sequer seria da Justiça do Trabalho. Registre-se, apenas, que, em demandas contra a União, consultores da ONU/PNUD têm invocado, com sucesso perante o Superior Tribunal de Justiça (STJ), a condição de servidor daquele organismo internacional para, nessa condição, usufruir dos benefícios fiscais (= isenção do imposto de renda perante o fisco brasileiro) decorrentes da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, promulgada pelo Decreto 27.784/1950. Assim se decidiu, entre outros, no Resp 1.159.379, Min. Teori Zavascki, 1ª Seção do STJ, DJe de 27/06/2011.

3. A “Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas”, adotada em Londres, por ocasião da sua Assembleia Geral de 13

**RE 578543 / MT**

de fevereiro de 1946, e promulgada no Brasil pelo Decreto 27.784/1950, dispõe, em sua Seção 2:

“A Organização das Nações Unidas, seus bens e haveres, qualquer que seja 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”.

4. As normas de direito internacional, estabelecidas em acordos, tratados ou convenções de caráter normativo, a que o Brasil tenha aderido, assumem, quando regularmente internalizados segundo as normas constitucionais, o *status* de lei ordinária, para todos os efeitos, inclusive quanto ao controle de sua constitucionalidade. Conforme reiterada jurisprudência do STF (*v. g.*: RE 80.004/SE, Min. Cunha Peixoto, RTJ 83/809-848; PPE 194/ARGENTINA, Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 04/04/1997, RTJ 177/43; EXT 795/ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 06/04/2001), os tratados e convenções internacionais de caráter normativo, “(...) uma vez regularmente incorporados ao direito interno, situam-se, no sistema jurídico brasileiro, nos mesmos planos de validade, de eficácia e de autoridade em que se posicionam as leis ordinárias”, inclusive para efeito de controle difuso ou concentrado de constitucionalidade (STF, ADI-MC 1480/DF, Min. Celso de Mello, DJ de 18/05/2001), com eficácia revogatória de normas anteriores de mesma hierarquia com eles incompatíveis (*lex posterior derogat legi priori*).

Aliás, após a Emenda Constitucional 45/2004, essas fontes normativas internacionais alçam-se até à estatura constitucional, quando dispõem sobre direitos humanos e são aprovadas em dois turnos, por três quintos dos votos dos membros das Casas do Congresso Nacional (art. 5º, § 3º, da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB/1988). Isso significa dizer que, salvo se declarados inconstitucionais, os tratados e convenções aprovados e promulgados pelo Brasil devem ser fielmente cumpridos por seus signatários. Sendo assim, não se admite, porque

## RE 578543 / MT

então sim haverá ofensa à Constituição, seja negada aplicação, pura e simplesmente, a preceito normativo dessa natureza, sem antes declarar formalmente a sua inconstitucionalidade ou, se for o caso, a sua não-recepção por norma constitucional superveniente. Conforme prevê o enunciado da súmula vinculante 10/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”.

No que concerne especificamente à Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, é importante que se tenha consciência da necessidade de uma posição clara a respeito: ou se adota o sistema estabelecido nos compromissos internacionais, ou, se inconstitucional, não se adota, caso em que será indispensável, além da sua formal declaração interna de inconstitucionalidade, também denunciar, no foro internacional próprio, as cláusulas da referida Convenção. Todavia, o puro e simples não cumprimento de qualquer de suas cláusulas, é fácil perceber, comprometerá severamente as relações do Brasil com a comunidade das Nações, mormente em face da norma universal, muito cara ao direito internacional, segunda a qual “*pacta sunt servanda*”.

5. Ante o exposto, acompanho o voto da Relatora, a Ministra Ellen Gracie, com a vênua da Ministra Cármen Lúcia. É o voto.

15/05/2013

PLENÁRIO

## RECURSO EXTRAORDINÁRIO 578.543 MATO GROSSO

## V O T O

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Senhor Presidente, também peço todas as vênias à Ministra Cármen, ressaltando a beleza e a congruência de seu voto, para acompanhar o voto da Ministra Ellen Gracie - eu já havia apoiado anteriormente - e, agora, as manifestações do Ministro Toffoli e do Ministro Lewandowski reforçam essa minha convicção. Não se trata simplesmente de dar um *bill* de indenidade a essa entidade, mas o próprio pacto prevê uma forma de solução de conflito - e, agora, o Ministro Fux também acaba de ressaltar. Nesse sentido, como disse, a responsabilidade do Brasil, do governo brasileiro, no caso da União, tendo em vista as suas responsabilidades, é de índole política, eventualmente agindo para viabilizar a proteção que um súdito seu deve merecer nesse plano.

Então, pedindo todas as vênias à Ministra Cármen, reconhecendo a qualidade de seu voto, acompanho o voto da Ministra Ellen Gracie.

15/05/2013

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 578.543 MATO GROSSO

## VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, aqui o belíssimo voto da Ministra Cármen Lúcia, que efetivamente abordou todos os aspectos da incidência dos tratados e convenções, e da necessidade fundamental de um acesso à Justiça, e citou inúmeras vezes o professor e ex-Ministro Francisco Rezek, Sua Excelência, abordando o tema deste processo, afirma que a mudança dessa imunidade da jurisdição reclamaria a revisão dos tratados que a sustentam, coisa que não se tem notícia de haver sido, até hoje, proposta por algum país membro das Nações Unidas. Na vigência dessas normas, não há alternativa lícita ao seu estrito cumprimento.

Mais adiante, Sua Excelência afirma o seguinte, também em relação ao caso **sub judice**: Há, entretanto, algo novo no cenário. Conscientes embora do exato significado da doutrina do Supremo Tribunal Federal na apelação cível, alguns órgãos da Justiça do Trabalho decidiram ignorar a imunidade das Nações Unidas e de suas agências à base de uma nova tese sobre a qual chegou a produzir, no âmbito do TRT, uma súmula, que é a súmula que se refere à imunidade de jurisdição, organismo internacional, matéria trabalhista, inexistência ao princípio da reciprocidade. E assenta Sua Excelência, o Ministro Rezek, que essa premissa fática, que se baseia na inacessibilidade da Justiça, é falsa. E veja o dado como é importante. O Tribunal Administrativo das Nações Unidas, instituído e operante há cerca de sessenta anos, é aberto a funcionários e ex-funcionários da Organização, a seus sucessores **mortis causa** e a quem mais afirma os direitos resultantes do contrato de trabalho. E cita esse ordenamento que regula as atividades do Tribunal Administrativo das Nações Unidas, que recebe exatamente essas reclamações oriundas desses tratados, nesse regime especialíssimo.

RE 578543 / MT

E, aqui, fala que essa repulsa à submissão à Justiça Brasileira seria uma forma de indignação ética, sem qualquer fundamento. E, com sua linguagem de rigor, ele exemplifica que diversos países se submetem a esses tribunais.

Valendo-me também do trabalho bem elaborado pela Advocacia da União, eu sintetizaria o meu pensamento da seguinte forma: Os organismos internacionais são criados mediante tratados. A imunidade de jurisdição e de execução não é atributo inerente a essas pessoas jurídicas de direito internacional. No caso específico, os Decretos 27.784 e 52.288 regulam os privilégios e imunidades de que é titular. Entre os privilégios e imunidades outorgados pelo Brasil à recorrente, encontra-se a imunidade de jurisdição. Ou seja, o Estado brasileiro, expressamente, renunciou sua jurisdição sobre organismo internacional.

A violação dos privilégios e garantias da ONU importam em responsabilidade internacional, podendo acarretar inclusive a exclusão do Brasil do quadro das Nações Unidas. O *leading case*, Apelação Cível nº 9.696, é inaplicável **in casu**. Há que se fazer o *distinguishing* no sentido de que a imunidade do estado estrangeiro decorre da regra consuetudinária, ao passo que a imunidade do organismo internacional decorre de tratado.

A Justiça do Trabalho não possui, portanto, competência para apreciar a demanda. Em relação à ONU/PNUD, o Estado brasileiro, exercendo seu poder soberano, renunciou à jurisdição sobre citado organismo internacional. Os contratados pela ONU/PNUD firmam contrato de prestação de serviço de natureza especial, regulado pelo Decreto nº 27.584, onde há previsão de que eventuais conflitos sejam solucionados por arbitragem.

Finalmente, aqui, o Ministro Teori citou também esse aspecto. É importante notar que a imunidade da jurisdição foi outorgada por tratados internacionais, internalizados e incorporados ao Direito pátrio,



**RE 578543 / MT**

de sorte que a não observância dessas normas por uma sessão do Tribunal Superior do Trabalho violou, no meu modo de ver, a Súmula Vinculante nº 10 do Supremo Tribunal Federal.

Eu, então, Senhor Presidente, com esses fundamentos, acompanho integralmente a Ministra Ellen Gracie, mas não sem antes deixar consignado a profundidade e a beleza plástica do voto da Ministra Cármen Lúcia.

15/05/2013

PLENÁRIO

## RECURSO EXTRAORDINÁRIO 578.543 MATO GROSSO

## VOTO

## O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Senhor Presidente, também louvo o voto proferido pela Ministra **Cármen Lúcia**, com elementos muito bem fundamentados e substanciosos, mas vou pedir vênia a Sua Excelência para acompanhar o voto anteriormente proferido pela Ministra **Ellen Gracie**.

Apenas pontuando algumas questões, muito rapidamente, Senhor Presidente, o PNUD, dentro da ONU, ele não tem a autonomia da Organização Mundial da Saúde, da UNESCO. Quem por ele responde é a própria ONU, a própria Organização das Nações Unidas. E o Brasil vive hoje uma situação em que a ONU, se tramitar recursos no sistema financeiro brasileiro, eles podem ser penhorados, por conta dessas execuções trabalhistas. Vejam: em um país que quer integrar o Conselho de Segurança da maior organização internacional, essa organização não pode tramitar recursos, tamanho o número de penhoras **on line** que há relativamente aos recursos, aos seus valores.

E como se executaria isso? Mandar-se-ia uma rogatória? Para onde? A sede da ONU é em Nova York. Será que a jurisdição americana daria o **exequatur** a essa carta rogatória? Ou diria que há uma imunidade de jurisdição? Além disso, Senhor Presidente, nós estamos falando, aqui, de uma relação que não é de emprego, trata-se de um convênio.

Eu lembro, Senhor Presidente, que eu fui estagiário no Departamento Jurídico do Centro Acadêmico “Onze de Agosto”, e lá havia - como há até hoje - um convênio entre esse departamento e o Estado de São Paulo para prestar assistência jurídica gratuita às pessoas carentes. Quando se trata de convênio, os objetivos são comuns, são mãos dadas, não há relação de hierarquia, não há relação de subordinação. Há relação de prestação de contas quanto aos objetivos comuns a serem alcançados.

RE 578543 / MT

Imagine se, hoje, os estagiários do Departamento Jurídico do “Onze de Agosto” dizem “não, aqui há uma relação de emprego e subordinação” e entram com uma reclamação trabalhista contra o Estado de São Paulo. **Mutatis Mutandi**, esses são os convênios que as seções e subseções da Ordem dos Advogados do Brasil têm com Estados, com entes da federação, para prestar essa mesma assistência judiciária gratuita nos locais em que a Defensoria Pública não está ainda totalmente estruturada. Além de receberem os valores pela prestação do serviço da advocacia, vão esses advogados entrar com ação trabalhista pedindo décimo terceiro, fundo de garantia, férias, o terço das férias etc.? Não há sentido, com a devida vênia, não há sentido.

Senhor Presidente, diante desse quadro, pela estatura que o Brasil tem hoje nas relações internacionais, tendo em vista os interesses que a nação brasileira tem - e este Supremo Tribunal Federal também é responsável por logarmos êxito nesses bons interesses que a nação brasileira tem no quadro internacional -, penso, com a devida vênia, que a solução dada pela Ministra **Ellen Gracie** é a que melhor equaciona a questão.

Com a devida vênia, acompanho, na íntegra, o voto da Ministra **Ellen Gracie**.

15/05/2013

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 578.543 MATO GROSSO****VOTO**

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Senhor Presidente, eu queria congratular-me com a Ministra Cármen Lúcia pelo excelente voto que deu, sempre profundo, sempre invocando jurisprudência, baseada na doutrina, mas vou pedir vênia para também discordar pelos motivos que já enunciei.

Sinteticamente, sem querer me alongar, entendo que quem celebra um contrato tendo como substrato jurídico o Direito Internacional Público ou o Direito Internacional Privado sujeita-se, voluntariamente, aos mecanismos de solução de controvérsias que estão previstos nessas normas internacionais ou normas de caráter regional.

Isso acontece no plano da ONU, no plano do Mercosul, da União Europeia, quer dizer, a pessoa, quando celebra um contrato, quando adere a um desses organismos, sai da esfera da jurisdição nacional e passa a colocar-se sob a jurisdição própria que está estabelecida nesses tratados.

Então, mais uma vez, com todo o respeito, ousou divergir da Ministra Cármen Lúcia e adiro à solução proposta pela Ministra Ellen Gracie.

15/05/2013

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 578.543 MATO GROSSO**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, estou concluindo que a máxima popular procede integralmente: a corda sempre arrebenta do lado mais fraco. Aqui, o que ocorre é o envolvimento de um trabalhador. Não estamos a discutir a relação jurídica entre a União e o PNUD, a relação jurídica entre a União e as Nações Unidas.

Vem-nos do principal rol da Carta de 1988 – das Garantias Constitucionais – a inafastabilidade da jurisdição. A lei, muito menos um acordo, não pode afastar do Judiciário a ameaça – e essa cláusula explica o que alguns, no campo da maledicência, apontam como indústria das liminares e das tutelas antecipadas, porque, a se aguardar o desfecho da causa, a ameaça se transformará em lesão ao direito e ao poder cautelar insito ao Judiciário – de lesão ou lesão a direito.

Há mais, Presidente, não poderíamos sequer discutir a configuração, ou não, do vínculo empregatício, no que revelado pelo artigo 2º da Consolidação das Leis do Trabalho. Ter-se-ia interpretação de norma estritamente legal e também o óbice da impossibilidade de se revolver, no julgamento do recurso extraordinário, matéria fática. O que nos chega para elucidar é a questão alusiva à jurisdição: se teríamos, ou não, jurisdição em relação à Organização das Nações Unidas, e se, por tabela, não havendo essa jurisdição, se beneficiada a própria União.

A ministra Cármen Lúcia situou a matéria controvertida, a meu ver, com proficiência, de forma clara, precisa. Não estamos – repito mais uma vez – com um pano de fundo que revele litígio entre a União e o PNUD. Não é isso. Estamos a questionar algo que ficou estampado no acordo formalizado e introduzido no Brasil mediante decreto, ou seja, a assunção pela União da responsabilidade quanto aos ônus trabalhistas. Por isso, não cabe sequer distinguir se haveria – e claro que haveria – atos de gestão ou de Império.

A ministra Cármen Lúcia chega ao provimento do Recurso Extraordinário nº 578.543, a partir de premissa incontroversa, ou seja, ter

**RE 578543 / MT**

a União assumido os ônus decorrentes da contratação de mão de obra de cidadãos no próprio Brasil.

Acompanho Sua Excelência provendo esse recurso e, forte no que veiculei sobre – repito – o fato de a União haver assumido encargos trabalhistas, desprovejo o recurso interposto pela União. E se poderia, realmente, cogitar – e então se teria uma cláusula, para tanto, no acordo – da arbitragem, mas não consideradas relações jurídicas de terceiros particulares que não participaram desse mesmo acordo, como aponte, e que, no caso, foram contratados a partir do ordenamento jurídico pátrio.

Por isso, acompanho integralmente a ministra Cármen Lúcia, subscrevendo o douto voto proferido.

15/05/2013

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 578.543 MATO GROSSO

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (PRESIDENTE) -**

Eu peço vênia à Ministra Cármen Lúcia, louvo o seu riquíssimo voto, mas eu me inclinei muito mais pelo voto da Relatora, e assim vou proceder.

**PLENÁRIO****EXTRATO DE ATA****RECURSO EXTRAORDINÁRIO 578.543**

PROCED. : MATO GROSSO

**RELATORA : MIN. ELLEN GRACIE**

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. TEORI ZAVASCKI

RECTE.(S) : ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - ONU/PNUD

ADV.(A/S) : GISELLE PINHEIRO ARCOVERDE

ADV.(A/S) : ANA LUIZA BROCHADO SARAIVA MARTINS

ADV.(A/S) : FREDERICO DA SILVEIRA BARBOSA

RECDO.(A/S) : JOÃO BATISTA PEREIRA ORMOND

ADV.(A/S) : MARCO AURÉLIO BALLEEN

RECDO.(A/S) : UNIÃO

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

**Decisão:** Após o voto da Senhora Ministra Ellen Gracie (Relatora), que, nos termos do seu voto, conhecia em parte do recurso e, nessa parte, dava-lhe provimento, pediu vista dos autos a Senhora Ministra Cármen Lúcia. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello e, em representação do Tribunal Superior Eleitoral no Encontro do Colégio dos Presidentes dos Tribunais Regionais Eleitorais em Vitória-ES, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Falaram, pela Advocacia-Geral da União, a Dra. Grace Maria Fernandes Mendonça e, pela Organização das Nações Unidas - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, o Dr. Frederico da Silveira Barbosa. Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes. Plenário, 07.05.2009.

**Decisão:** Prosseguindo no julgamento, o Tribunal, por unanimidade, conheceu parcialmente do recurso e, na parte conhecida, deu-lhe provimento, nos termos do voto da Ministra Ellen Gracie (Relatora). Votou o Presidente, Ministro Joaquim Barbosa. Redigirá o acórdão o Ministro Teori Zavascki. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Plenário, 15.05.2013.

Presidência do Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber e Teori Zavascki.

Vice-Procuradora-Geral da República, Dra. Deborah Macedo Duprat de Britto Pereira.

p/ Luiz Tomimatsu  
Assessor-Chefe do Plenário