,			
IOSE	DANIEL.	CATTI	VERGNA

O NOVO SISTEMA DO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DA ONU

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor Associado Doutor Wagner Menezes

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

São Paulo

JOSÉ DANIEL GATTI VERGNA

O NOVO SISTEMA DO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DA ONU

Dissertação apresentada à Banca Examinadora de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração de Direito Internacional, sob a orientação do Professor Associado Doutor Wagner Menezes.

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

São Paulo

AGRADECIMENTOS

Ao meu Deus, ao rei dos reis, a quem eu consagro tudo aquilo que sou. A minha vida eu lhe entrego nas suas mãos, Senhor, para exaltá-lo com todo o meu amor. Celebrarei a Deus com o meu viver. Contarei e louvarei as suas obras. Pois, pelas suas mãos, eu sei que foram criados terra, céu e mar e todo ser que neles há. Ao meu Deus, minha gratidão e toda honra e glória, para sempre, amém.

Ao professor Wagner Menezes, pela sólida amizade ao longo de todos esses anos de caminhada acadêmica, pelos ensinamentos de Direito Internacional e de vida, pelas inúmeras oportunidades oferecidas e pelo apoio incondicional que sempre me foi dado quando mais precisei.

Aos professores Pedro Dallari e Masato Ninomiya, que também foram meus coorientadores na academia, e que no meu exame de qualificação contribuíram sobremaneira para o direcionamento desta dissertação de mestrado.

To professor Olufemi Elias, chief-registrar from the World Bank Administrative Tribunal, for all the books that were kindly sent to me, which undisputedly helped me out in the development of the following essay.

Ao NETI-USP, pelos amigos e pelos anos de pesquisas, estudos, reflexões e aprendizados, que foram fundamentais para a escrita do presente trabalho.

Aos escritórios L.O. Baptista-SVMFA e Mesquita Barros Advogados, pelo apoio estrutural e bibliográfico.

Aos advogados e grandes amigos Peterson Vilela Muta e André Mendes Espírito Santo, que sempre me incentivaram nas questões acadêmicas, pelos ensinamentos e pelas alegrias compartilhadas.

À minha segunda família, Fernando Nishizawa, Jorge Henrique Bento de Souza, Marcelo Vinicius Vieira, Marco Aurélio Ceccato, Murilo Castineira Brunner e Philipe de Abreu Romagnoli, pelas alegrias e tristezas sinceras que jamais deixaram de ser compartidas entre esses irmãos que a vida me proporcionou.

À minha família de sangue, que solidificou os meus princípios e valores na rocha.

E à minha melhor amiga, namorada, esposa, Cintia Sayuri Gushiken, a quem eu devo todo meu amor, respeito e admiração, a quem eu posso confiar piamente os meus sentimentos e anseios, um presente de Deus na minha vida, a quem eu só posso agradecer por todos esses anos que estamos juntos.

Ao meu herói, meu pai.

"When talented and diverse groups function together they produce rich and creative ideas. Yet, the same process can also result in conflict and tension. It is our belief that conflict is a necessary and useful part of life when handled productively".

Johnston Barket, Assistant Secretary-General, United Nations Ombudsman & Mediation Services.

RESUMO

O presente trabalho propõe-se a discutir sobre os Tribunais Administrativos de Organizações Internacionais, sua dimensão jurídica no contexto da expansão do Direito Internacional contemporâneo, seus objetivos jurisdicionais, suas características específicas, seus procedimentos internos e seu conceito, a partir da análise dos fundamentos e elementos jurídicos que preenchem o conteúdo dos tribunais internacionais. Nesse sentido, o estudo remonta ao exame do vínculo existente entre as organizações internacionais, os órgãos de organizações internacionais, os funcionários internacionais que prestam serviços laborais às organizações internacionais e os Tribunais Administrativos. Por fim, será apresentado o novo sistema administrativo de solução de controvérsias da Organização das Nações Unidas, de modo a revelar o significado e as consequências que a sua reforma introduz para o futuro dos Tribunais Administrativos e para a evolução do Direito Internacional na proteção dos indivíduos.

Palavras-chave: Tribunais Internacionais. Funcionários Internacionais. Tribunais Administrativos de Organizações Internacionais. Tribunal Administrativo da Organização das Nações Unidas.

ABSTRACT

The following essay intends to discuss the International Administrative Tribunals of International Organizations, their legal dimension in the context of contemporary International Law expansion, its jurisdictional goals, their detailed characteristics, their internal procedures and its concept, by analyzing the reasons and legal aspects that fulfill the content of the international tribunals. To this end, the study relies on the examination of the existing connection between international organizations, the organs of international organizations, the international officials who render labor services to international organizations and the Administrative Tribunals. Finally, an approach in the new administrative dispute resolution system of the United Nations will be done, aiming to reveal the meaning and the consequences that the reform introduces to the future of the Administrative Tribunals and to the evolution of the International Law on the protection of individuals.

Keywords: International Tribunals. International Officials. International Administrative Tribunals of International Organizations. United Nations Administrative Tribunal.

LISTA DE SIGLAS

CIJ Corte Internacional de Justiça

CPJI Corte Permanente de Justiça Internacional

FMI Fundo Monetário Internacional

ITLOS Tribunal Internacional para o Direito do Mar

JAB(s) Joint Appeal Board(s)

JDC(s) *Joint Disciplinary Committee*(s)

OAJ Office of Administration of Justice

OIAC Organização Internacional para Aviação Civil

OIT Organização Internacional do Trabalho

OJ Orientação Jurisprudencial

ONU Organização das Nações Unidas

OSLA Office of Staff Legal Assistance

PNUD Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

RE Recurso Extraordinário

STF Supremo Tribunal Federal

TABM Tribunal Administrativo do Banco Mundial

TAFMI Tribunal Administrativo do Fundo Monetário Internacional

TANU Tribunal de Apelação das Nações Unidas

TAOIs Tribunais Administrativos de Organizações Internacionais

TAOIT Tribunal Administrativo da Organização Internacional do Trabalho

TAONU Tribunal Administrativo da Organização das Nações Unidas

TDNU Tribunal de Disputas das Nações Unidas

TRT Tribunal Regional do TrabalhoTST Tribunal Superior do Trabalho

UNJSPF United Nations Joint Staff Pension Fund

UNRWA United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near

East

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1 – ESTRUTURA DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONA ÓRGÃOS, FUNCIONÁRIOS INTERNACIONAIS E SISTEMA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS	DA
1.1. ÓRGÃOS DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS	16
1.1.1. Conceito e Características das Organizações Internacionais	
1.1.2. Órgãos das Organizações Internacionais	
1.2. FUNCIONÁRIOS DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS	24
1.2.1. Funcionários Internacionais	24
1.2.2. Imunidades Internacionais.	31
1.2.2.1. Histórico, Fundamento e Finalidade	31
1.2.2.2. Tipos de Imunidades Internacionais	36
1.2.3. Funcionários e Imunidades Internacionais	38
1.3. SISTEMA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS E SEUS TRIBUN ADMINISTRATIVOS	
1.3.1. Sistema da Organização das Nações Unidas	
1.3.2. Tribunais Administrativos no Sistema da Organização das Nações Unidas	
1.3.2.1. Limites da jurisdição do Tribunal Administrativo da Organização Internaciona	
Trabalho no Sistema da Organização das Nações Unidas	
1.3.2.2. Limites da jurisdição do Tribunal Administrativo do Fundo Monetário Internaci	
no Sistema da Organização das Nações Unidas	
1.3.2.3. Limites da jurisdição do Tribunal Administrativo do Banco Mundial no Sistem	na da
Organização das Nações Unidas	
no Sistema da Organização das Nações Unidas	
CAPÍTULO 2 – TRIBUNAIS INTERNACIONAIS E DIMENSÃO JURÍDICA I TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS DE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS	
2.1. JURISDICIONALIZAÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL	
2.1.1. Tribunais Internacionais	
2.1.1.1. Acesso à Justiça e Tribunais Internacionais	
2.1.1.2. Controvérsias Internacionais e Tribunais Internacionais	
2.1.1.3. Conceito de Tribunais Internacionais	79
2.2. DIMENSÃO JURÍDICA DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS	

2.2.1. Acesso à Justiça e Tribunais Administrativos	82
2.2.2. Controvérsias Internacionais e Tribunais Administrativos	
2.2.2.1. Imunidades Internacionais e Competência Material	95
2.2.2.2. Fontes Jurídicas dos Tribunais Administrativos	100
2.2.3. Conceito de Tribunais Administrativos	110
CAPÍTULO 3 – TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DA ORGANIZAC	
NAÇÕES UNIDAS: ANTIGO E NOVO SISTEMA ADMINISTRA	ΓΙVO DE
SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DA ORGANIZAÇÃO DAS	
UNIDAS	115
3.1. ANTIGO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DA ORGANIZAÇÃO DAS	S NACÕES
UNIDAS	-
3.1.1. Histórico	
3.1.2. Regime Normativo	
3.1.2.1. Procedimentos Administrativos	
3.1.2.2. Procedimentos Judiciais	118
3.1.3. Reforma do Antigo Sistema Administrativo de Solução de Contro	
Organização das Nações Unidas	
3.1.3.1. Relatório do <i>Redesign Panel</i>	
3.1.3.1.1. Críticas à competência ratione personae	
3.1.3.1.2. Críticas às distâncias e ao acesso à informação	
3.1.3.1.3. Críticas aos procedimentos administrativos	
3.1.3.1.4. Críticas aos procedimentos judiciais	130
3.1.3.1.5. Críticas à representação legal	
3.1.3.1.6. Conclusões do relatório	134
3.2. NOVO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DA ORGANIZAÇÃO DAS	NACÕES
UNIDAS	•
3.2.1. Histórico	
3.2.2. Regime Normativo	
3.2.2.1. Procedimentos Administrativos	
3.2.2.2. Procedimentos Judiciais	
3.2.3. Desafios do Novo Sistema Administrativo de Solução de Contro	
Organização das Nações Unidas	
CONCLUSÃO	159
REFERÊNCIAS	162
	102

INTRODUÇÃO

Os acontecimentos que sucedem as *Conferências de Haia*, em 1899 e 1907, que passam pelo *Tratado de Versalhes*, em 1919, e que culminam no surgimento da Organização das Nações Unidas, em 1945, todo esse período deve ser compreendido como um marco temporal no desenvolvimento do Direito Internacional. Um novo olhar jurídico passou a ser dirigido para a sociedade internacional. Novos sujeitos foram concebidos, novas relações foram encetadas e novos conflitos foram deflagrados. Nesse cenário, o Direito Internacional teve alargado o seu leque normativo, sem que isso afetasse o seu alicerce principiológico e valorativo.

A finalidade do Direito reside na preservação da paz. A divergência de interesses e o abuso de poder são condições primárias para ocorrência das disputas sociais. Somente o Direito, como mecanismo regulador e harmonizador, para apaziguar os eventuais desacordos e nivelar as possíveis diferenças. A mesma função, nessa vereda, é reservada ao Direito Internacional. A aplicação das normas jurídicas internacionais encontra na paz e na proteção do indivíduo o seu propósito basilar. No último século, esse papel acabou sendo impulsionado, o que lhe viabilizou uma posição de destaque frente às questões enfrentadas pela sociedade internacional.

Não há dúvidas de que o Direito Internacional se expandiu. Como mencionado acima, novos sujeitos foram concebidos. A agenda internacional também foi ampliada, permitindo que mais temas de interesse da sociedade internacional passassem a ser tutelados pelas normas jurídicas internacionais. Ao mesmo tempo, houve a multiplicação dos meios jurídicos de solução das controvérsias internacionais, personificados na figura dos tribunais internacionais. Desse processo de jurisdicionalização do Direito Internacional, relevância é atribuída às organizações internacionais, aos funcionários internacionais e aos Tribunais Administrativos de Organizações Internacionais.

Nas últimas décadas, diversos Tribunais Administrativos foram criados por organizações internacionais, para solucionar as eventuais controvérsias existentes entre esses entes e seus funcionários. Dentro desse cenário em que adolesce o Direito Internacional na era contemporânea, a concepção dos Tribunais Administrativos de Organizações Internacionais percorre um caminho semelhante àquele que foi trilhado pelos tribunais internacionais, embora a função jurisdicional dos Tribunais Administrativos esteja apenas

relacionada à proteção dos indivíduos que prestam serviços trabalhistas às organizações internacionais.

Equiparar os Tribunais Administrativos aos demais tribunais internacionais, porém, não decorre de uma dedutibilidade óbvia. Necessário se faz o exercício teórico dessa premissa. É certo que ambos estão conectados ao processo de jurisdicionalização do Direito Internacional, mas suas acepções jurídico-valorativas e finalidades são totalmente distintas. Em geral, os tribunais internacionais possuem sua origem nos tratados e possuem poderes jurisdicionais para dirimir conflitos entre Estados. Os Tribunais Administrativos, por sua vez, estão vinculados ao aparato orgânico das organizações internacionais e são constituídos para resolver as disputas entre as próprias organizações internacionais e seus funcionários.

Essa proteção jurídica se faz imperativa porque tanto a organização internacional como os funcionários internacionais não estão vinculados à jurisdição dos Estados. Ambos possuem atuação exclusiva na esfera da jurisdição internacional. Em verdade, os atos perpetrados pelas organizações internacionais voltam-se para o interesse da sociedade internacional. Esses atos, por sua vez, são preenchidos, na sua essência, pelo trabalho que é realizado pelos funcionários internacionais. Entre os dois, existe uma relação de mutualismo, pois um depende do outro para que seja possível a consecução das atividades trabalhistas e institucionais.

Nem todos que prestam serviços às organizações internacionais, entretanto, são considerados funcionários internacionais. Há indivíduos que, apesar de trabalharem para esses organismos, não gozam das imunidades e de determinados privilégios que foram conferidos pelo Direito Internacional e que são imprescindíveis à execução das funções laborais no âmbito internacional. Por outro lado, é correto afirmar que nem todos devem ou podem possuir essas prerrogativas. Mas quem são aqueles que carregam o semblante de funcionários internacionais? A presente dissertação, todavia, não pretende solucionar este dilema, que ainda carece de um estudo mais aprofundado pela doutrina jurídica.

Mesmo assim, em paralelo ao questionamento anterior, estão os Tribunais Administrativos de Organizações Internacionais. Quem são? O que são? Como efetivamente contextualizar os Tribunais Administrativos na seara do Direito Internacional contemporâneo? Como os Tribunais Administrativos se prestam para a solução das disputas havidas entre a organização internacional e seus funcionários? Como funcionam os seus procedimentos internos? Quais são os seus objetivos? Quais são os problemas ou críticas desses órgãos jurisdicionais? Como se projeta o desenvolvimento da figura dos Tribunais Administrativos para o futuro próximo?

Com foco na última pergunta, será apresentado o sistema administrativo de solução de controvérsias da Organização das Nações Unidas. Dos antigos procedimentos administrativos e do extinto Tribunal Administrativo da Organização das Nações Unidas para os novos procedimentos extrajudiciais e para o atual modelo judicial de resolução de litígios trabalhistas, o que mudou? De que forma os mecanismos de acesso promovidos pelo novo sistema são mais benéficos e viáveis à proteção jurídica dos trabalhadores de organizações internacionais? Como entender esta mudança no plano da aplicação das normas jurídicas internacionais?

Partindo de uma perspectiva idealista do Direito Internacional, essas indagações pretendem ser respondidas pelo pretende trabalho, cuja base de pesquisa está alinhada aos métodos histórico e dedutivo. Antes de tudo, salienta-se o seguinte recorte metodológico: serão estudados apenas os Tribunais Administrativos que estão inseridos no Sistema da Organização das Nações Unidas, com especial atenção para o sistema administrativo de solução de controvérsias da Organização das Nações Unidas. Nesse sentido, enfoque foi dado às fontes primárias e à bibliografia existente sobre o tema, ainda que de difícil acesso no plano interno e internacional.

Quanto às fontes primárias, referência é feita aos documentos de organizações internacionais, como tratados constitutivos, resoluções, ordens e notificações administrativas. Especificamente em relação aos Tribunais Administrativos examinados, importância é dada à apreciação dos estatutos e das regras de procedimento desses órgãos judiciais, da jurisprudência internacional e daquilo que for aplicável à compreensão desses entes no âmbito do Direito Internacional. A respeito da bibliografia, servirão principalmente de aporte teórico os estudos e trabalhos doutrinários mais recentes que foram feitos em relação ao tema pesquisado.

A partir disso, no primeiro capítulo será realizado um estudo introspectivo das organizações internacionais, dando especial importância aos órgãos que dão sustentáculo à sua estrutura administrativa. Em seguida, será feita uma abordagem bastante ampla dos funcionários internacionais, revelando a sua origem histórica, as suas características principais e sua relação com os privilégios e imunidades outorgados pelo Direito Internacional, e com as organizações internacionais. No final, seguindo o corte propositivo, será apresentado o Sistema da Organização das Nações Unidas e serão elencados os Tribunais Administrativos que nele estão inseridos.

No segundo capítulo, o trabalho pretende contextualizar a figura dos Tribunais Administrativos no cenário da jurisdicionalização do Direito Internacional. Para isso, será feito o exame do surgimento dos tribunais internacionais, das suas características e do seu conceito jurídico. Depois, será avaliada a dimensão jurídica dos Tribunais Administrativos de Organizações Internacionais, a partir da análise da sua origem e das suas finalidades, da natureza jurídica das controvérsias julgadas e, também, do seu conceito jurídico. Nesse ponto, anseia-se elucidar o significado desses órgãos jurisdicionais para o Direito Internacional contemporâneo.

Finalmente, no terceiro capítulo será feita a abordagem do antigo sistema administrativo de solução de controvérsias da Organização das Nações Unidas, centralizando a pesquisa no seu Tribunal Administrativo. Adiante, esforços serão direcionados na compreensão do recente processo de reforma desse sistema, que acabou resultando na criação de um novo modelo administrativo de solução de disputas. Compreender os motivos dessa mudança e as suas consequências para os demais Tribunais Administrativos de Organizações Internacionais e para o próprio Direito Internacional faz parte dos objetivos finais perseguidos por esta dissertação.

CAPÍTULO 1 – ESTRUTURA DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS: ÓRGÃOS, FUNCIONÁRIOS INTERNACIONAIS E SISTEMA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

1.1. ÓRGÃOS DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

O surgimento das organizações internacionais impactou profundamente o cenário das relações internacionais. Concebidas a partir da vontade dos Estados, hoje, elas representam um papel de destaque na sociedade internacional, contribuindo sobremaneira para o aprofundamento dos vínculos estabelecidos entre sujeitos e atores internacionais, e para o desenvolvimento do Direito Internacional. Nesse contexto, para poder realizar as suas atividades, as organizações internacionais obrigatoriamente dependem de uma estrutura administrativa interna bem disposta e eficiente.

O que representa e como funciona o aparelhamento desses entes? Para que servem os seus órgãos e como eles colaboram para o sustento das funções perpetradas pelas organizações internacionais? De que forma essa estrutura orgânica se relaciona ao estudo e compreensão dos Tribunais Administrativos de Organizações Internacionais? Analisar e responder esses questionamentos é o que pretende ser feito nos tópicos seguintes do presente trabalho, tendo como ponto de partida o exame do que são e como esses organismos desenvolvem as suas atividades internacionais.

1.1.1. Conceito e Características das Organizações Internacionais

Criadas no início do século XIX, as organizações internacionais surgiram da necessidade de aprimoramento das relações protagonizadas pelos Estados. O nascimento dessas instituições representou, em outras palavras, o esforço coletivo dos Estados de estruturar e intensificar os vínculos estabelecidos no patamar das relações intergovernamentais¹. Num primeiro momento, a razão que predominantemente determinou

na América Latina, África e Ásia. Curitiba: Juruá Editora, 2007, p. 48-54. A seguir, um breve resumo dos ensinamentos desse último autor: (1) sobre o contexto que marca o surgimento das organizações internacionais,

¹ A respeito do tema, cf. ACCIOLY, H.; SILVA, G. E. N.; e CASELLA, P. B. **Manual de direito internacional público**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 393. Também em análise bastante elucidativa, cf. MONTGOMERY, N. **As organizações internacionais como sujeito de direito internacional**. In: MERCADANTE, A. A.; CELLI JUNIOR, U.; e ARAÚJO, L. R. (coord.). **Blocos econômicos e integração**

esse relacionamento foi a busca pela paz; mais tarde, outros interesses também acabaram sendo incorporados, como as questões econômicas, sociais e culturais².

Com o passar do tempo, as organizações internacionais acabaram transformando as bases em que a sociedade internacional esteve assentada, tomando como marco o

"(...) com o fim das Guerras Napoleônicas, a independência dos Estados latino-americanos, a unificação da Itália e da Alemanha, presenciou-se, nessa época, um movimento de crescente interdependência e cooperação internacional, incentivado ainda mais por avanços tecnológicos, nos meios de comunicação e nas formas de produção (resultantes da Revolução Industrial)"; (2) sobre a evolução das organizações internacionais, "segundo a doutrina de EL ERIAN, as organizações internacionais passaram por três fases de evolução (...): (i) do Congresso de Viena (1814-15) até o começo da Primeira Guerra Mundial (1914); (ii) o entre guerras (1919-39); (iii) o período iniciado com a fundação da ONU, em 1945, e que continua até o presente momento"; (3) sobre o seu surgimento, no momento europeu da época, "(...) com vistas à manutenção da paz na Europa, surgiu a ideia de se criar um Concerto Europeu, consubstanciado na realização de conferências diplomáticas periódicas (...) na Santa Aliança formada em 20 de novembro do mesmo ano, entre as potências vencedoras das Guerras Napoleônicas (Áustria, Grã-Bretanha, Rússia e Prússia), está prevista em sua cláusula sexta, a realização de reuniões periódicas com a finalidade de analisar interesses comuns e velar pela conservação da ordem e da paz da Europa (...) [mais tarde] como consequência da invenção do telégrafo e da reforma postal iniciada na Grã-Bretanha, foram fundadas, respectivamente, a União Telegráfica Internacional, em 1865, e a União Geral dos Correios, em 1874. Outras uniões administrativas começaram a surgir de forma gradativa: o Escritório Internacional de Pesos e Medidas (1875), a União para a Proteção da Propriedade Industrial (1883), a União para a Produção da Propriedade Literária e Artística (1886), a União Internacional para a publicação de Tarifas Alfandegárias (1890), a União Internacional do Açúcar (1902), o Instituto Agrícola Internacional (1905), dentre muitas outras"; e, finalmente, (4) sobre o contexto da América independente, "(...) também foram realizadas conferências diplomáticas internacionais semelhantes àquelas realizadas no âmbito do Concerto Europeu. São exemplos dessas conferências: (i) o Congresso do Panamá de 1826, (ii) o Congresso de Lima de 1847-48, (iii) o Congresso de Santiago do Chile de 1856, (iv) o Congresso de Lima de 1864-65, (v) a Primeira Conferência Internacional dos Estados Americanos, realizada em Washington, nos Estados Unidos da América, entre 1889 e 1890; e a Conferência de Buenos Aires de 1910". Por sua vez, sobre os fundamentos que dão alicerce ao surgimento das organizações internacionais, cf. MELLO, C. A. Curso de direito internacional público. 10ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1994, vol. 1, p. 525-528, passim: "(...) os doutrinadores têm incluído entre os seus antecedentes os projetos de paz perpétua. (...) principais projetos": (i) Pierre Dubois (De recuperatione terrae sanctae, 1305): propõe a igualdade entre os soberanos e a criação de uma república cristã, que seria dirigida por um 'concílio de leigos prudentes'; (ii) Dante (Da monarchia, 1315): propõe uma monarquia universal, a fim de que a paz seja assegurada; (iii) Abade de Saint-Pierre (Projet de traitê pour rendre la paix perpétuelle en Europe, 1713): propõe uma associação de 22 membros e a criação de um senado em Utrecht, que resolveria por arbitragem ou mediação de litígios; (iv) Bentham (A plan for an universal and perpetual peace, 1843): propõe a formação de uma associação, de um exército europeu e a criação de um tribunal de arbitragem; (v) Kant (De la paix perpétuelle, 1795): propõe a criação de uma federação de Estados livres e que deveria haver uma soberania do Direito.

² O fundamento jurídico para existência das organizações internacionais pode ser encontrado no artigo 1 da Carta das Nações Unidas, cf.: "Artigo 1. 1. Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do Direito Internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz. 2. Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal. 3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos Direitos Humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião. 4. Ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns". Na mesma linha de raciocínio do texto, cf. MENEZES, W. Ordem global e transnormatividade. São Paulo: Unijui, 2005, p. 43: "(...) foi o amadurecimento do estabelecimento de tais alianças, com a criação das organizações internacionais, que as estruturas de toda a sociedade internacional foram alteradas, e, por conseguinte, o próprio Direito Internacional como instrumento de regulação da mesma sociedade, que passam a constituir 'um espaço de diálogo que representa um esforço civilizatório significativo no contexto das relações internacionais' (...)".

aparecimento dos Estados Modernos. De certo, se no passado cabia aos Estados o papel de únicos representantes da ordem jurídica internacional, atualmente, uma nova moldura está sendo estabelecida no Direito Internacional contemporâneo. Um novo cenário tem sido desenhado, envolvendo a participação de novos sujeitos, possuidores de direitos e deveres internacionais, com destaque para as organizações internacionais³.

Sem dúvida, estas organizações têm propulsionado a expansão do Direito Internacional. É nelas que se tem abertamente fomentado a discussão, criação, implementação e renovação das normas jurídicas internacionais, seja no próprio contexto das relações internacionais ou mesmo no âmbito interno dos Estados⁴. Como resultado desse processo, impossível deixar de observar o quanto se modificou, tanto do ponto de vista quantitativo como qualitativo, o grau de coordenação e concertação entre os Estados, tornando-os cada vez mais interdependentes entre si.

Conceitualmente, as organizações internacionais podem ser definidas como associações voluntárias de sujeitos de Direito Internacional, constituídas por ato internacional e disciplinadas por princípios e regras de Direito Internacional. São entes jurídicos de aspecto estável, possuidores de órgãos e institutos específicos, além de um ordenamento jurídico interno próprio. Sua finalidade é dirigida conforme os objetivos comuns de seus membros integrantes, participando cada qual para a consecução desse fim, através da delegação recíproca de poderes, direitos e obrigações⁵.

³ Sobre o tema, cf. ACCIOLY; SILVA; e CASELLA, op. cit., p. 229-230; e cf. CANÇADO TRINDADE, A. A. **Direito das organizações internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 835.

⁴ Nesse sentido, cf. ACCIOLY; SILVA; e CASELLA, idem, p. 393: "As organizações internacionais fazem parte do Direito Internacional atual e são o resultado do aumento das relações internacionais e da necessidade de cooperação entre os Estados"; e cf. AMARAL JÚNIOR, A. Introdução ao direito internacional público. São Paulo: Atlas, 2008, p. 167: "A extraordinária proliferação das organizações internacionais constitui fenômeno recente, que afeta o relacionamento entre os países e a gestão dos interesses globais. Ela está associada às transformações da vida internacional nas últimas décadas, fator que ampliou consideravelmente o grau de interdependência entre os países e originou a necessidade de se forjar novo quadro institucional destinado a facilitar a negociação e o encaminhamento das questões que transcendem o âmbito de cada Estado". ⁵ Passim. MENEZES, op. cit., 2005, p. 40. Outras definições, cf. MATTOS, A. M. **Direito das organizações** internacionais e direito da integração. Rio de Janeiro, São Paulo, Recife: Renovar, 2008, p. 1: "Organização Internacional é uma associação voluntária de Estados (membros ordinários e associados), constituída por ato interestatal (tratado ou convenção), com personalidade internacional (independente da personalidade de seus membros), ordenamento jurídico interno (estatuto), órgãos (principais e acessórios), poderes próprios (expressos ou implícitos) e competência funcional (responsabilidade pelos atos de seus órgãos e de particulares dentro de suas sedes), de onde decorrem sua institucionalização e sujeição ao Direito Internacional"; cf. MONTGOMERY, op. cit., p. 42-45: "No plano jurídico, a expressão organização internacional comporta vários sentidos. Para RIDRUEJO, há dois sentidos. O primeiro seria a própria maneira como a sociedade internacional está organizada (...). O segundo diz respeito à noção de organização internacional propriamente dita (...). Mas é Paul REUTER, um dos maiores especialistas sobre o assunto, que melhor define a organização internacional. Seria ela toda entidade criada por um tratado internacional, composta exclusiva ou preponderantemente por Estados (daí a possibilidade de uma organização ter como membros outros sujeitos de Direito Internacional), capaz de manifestar, de maneira permanente, através de seus órgãos, vontade jurídica distinta da de seus membros (e, portanto, com personalidade jurídica própria), estando diretamente regida pelo

Existem diferentes maneiras de classificar as organizações internacionais, dependendo do critério adotado. Pelo aspecto (i) da finalidade, elas podem ser qualificadas em gerais ou especiais; pelo (ii) da atuação, em universais ou regionais; pelo (iii) da natureza potestativa, em intergovernamentais ou supranacionais; e, por fim, pelo (iv) do poder jurídico-normativo, em organizações de cooperação, de integração ou de concertação. Neste último, a diferença vai se dar, principalmente, no modo como se comportam os vínculos entre os seus membros, se mais abertos ou fechados⁶.

Na esfera das relações internacionais, as organizações internacionais são instituições independentes e autônomas, porque possuem objetivos e funcionamento próprios. Do ponto de vista do Direito Internacional, são entes dotados de personalidade jurídica, o que lhes confere uma série de direitos e deveres no âmbito da ordem jurídica internacional⁷. Dentre

Direito Internacional"; cf. SEITENFUS, R. Manual das organizações internacionais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 26-28: "As organizações internacionais são associações voluntárias de Estados que podem ser definidas da seguinte forma: trata-se de uma sociedade entre Estados, constituída através de um Tratado, com a finalidade de buscar interesses comuns de uma permanente cooperação entre seus membros"; cf. ACCIOLY; SILVA; e CASELLA, op. cit., p. 394: "Organização internacional, no dizer de Abdullah EL-ERIAN, é 'associação de Estados (ou de outras entidades possuindo personalidade internacional), estabelecida por meio de tratado, possuindo constituição e órgãos comuns e tendo personalidade legal distinta da dos Estados-membros"; e cf. MELLO, op. cit., p. 507: "A que nos parece ser mais exata é dada por Angelo Piero Sereni: '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 ordenamento jurídico interno próprio e é dotado de órgãos e institutos próprios, por meio dos quais se realiza as finalidades comuns de seus membros mediante funções particulares e o exercício de poderes que lhe foram conferidos'".

Nesse sentido, existem outras importantes e conhecidas classificações, cf. MATTOS, op. cit., p. 2: "As Organizações, no Direito Internacional, podem ser classificados quanto aos seus fins, em gerais (ONU) e especiais (BIRD, FMI); quanto ao seu âmbito territorial, em parauniversais (ONU), regionais (OEA) e quase regionais (OTAN); quanto à natureza de seus poderes, em organizações intergovernamentais (ONU), onde predomina a cooperação, supranacionais (UE), onde predomina a Integração, transnacionais (as TNCs), onde atuam as empresas e não governamentais (ONGs), formadas por grupos não governamentais temáticos"; cf. MONTGOMERY, op. cit., p. 70-73: "(...) De qualquer forma, e na tentativa de estabelecer uma classificação para fins meramente didáticos, as doutrinas nacional e internacional têm normalmente procurado classificar as organizações internacionais segundo: (i) seu âmbito territorial de atuação; (ii) suas finalidades; (iii) seus poderes; e (iv) seus critérios de admissão de novos Estados-membros"; cf. SEITENFUS, op. cit., p. 35-42; e cf. MELLO, op. cit., p. 524 (passim): "Territorial: universal e regional; Finalidade: geral e especial (econômicas, técnicos, socioculturais, militares ou humanitárias); Poderes: coordenação, controle, operacional, integração".

público. 3ª ed. São Paulo: FUNAG, Quartier Latin, 2009, vol. 2, p. 8-11: "Entre tais regras, podem mencionarse as seguintes: 1) As organizações internacionais governamentais gozam, em geral, de capacidade civil e personalidade internacional; 2) Como faculdades que, em consequência de sua capacidade civil, lhes são uniformemente reconhecidas, nas respectivas constituições ou convenções que lhes digam respeito, figuram as seguintes: a) a de contratar, b) a de adquirir e vender bens imóveis e móveis, c) a de demandar em juízo; 3) Os locais por elas ocupados gozam da imunidade de jurisdição; 4) As próprias organizações e seus órgãos, bem como os delegados governamentais acreditados junto às mesmas, gozam dos privilégios e imunidades necessários ao exercício de suas funções (...); 5) É geralmente reconhecida às ditas organizações, em virtude das necessidades inerentes a uma instituição de caráter internacional, a faculdade de conservação de fundos em qualquer moeda e a transferência dos mesmos. Por outro lado, a doutrina e a prática internacionais têm reconhecido às ditas instituições o direito de concluir tratados"; cf. AMARAL JÚNIOR, op. cit., p.167: "Possuem personalidade jurídica internacional (...), o que lhes permite contrair direitos e obrigações, celebrar

as suas variadas competências, destaque deve ser dado às suas resoluções⁸, porque podem servir de fonte para o desenvolvimento das atividades normativas e para a realização do exercício jurisdicional.

O financiamento das organizações internacionais depende, logicamente, da contribuição realizada pelos próprios entes participantes. Em geral, as duas formas de apoio financeiro mais comum são a contribuição paritária, em que cada membro contribui com a mesma parcela, independentemente do grau de poder econômico do integrante; e a contribuição ponderada, exigindo do membro de maior capacidade contributiva um financiamento mais abastado, o que não significa que este terá maiores direitos ou poderes em relação àquele que contribuiu menos com a organização.

tratados e praticar quaisquer atos necessários para a realização dos objetivos que lhes deram origem"; cf. MONTGOMERY, op. cit., p. 73-76 e 79-83: "(...) dois momentos distintos de desenvolvimento dessas entidades. O primeiro deles diria respeito ao reconhecimento das organizações internacionais como entidades distintas dos estados. (...) Um segundo momento diria respeito ao reconhecimento do status das organizações internacionais de sujeitos de Direito Internacional Público, com personalidade jurídica própria (...). Um dos mais importantes atributos inerentes à personalidade jurídica internacional é a capacidade do sujeito de Direito Internacional firmar tratados internacionais com outros sujeitos de direito das gentes"; cf. SEITENFUS, op. cit., p. 52-56 e 57-82: "As organizações internacionais não constituem um somatório aritmético das vontades de seus membros. Elas são, tanto do ponto de vista jurídico como prático, algo externo e distinto em relação aos Estados". Sobre os documentos jurídicos internacionais, que ratificam a personalidade jurídica de Direito Internacional dos Estados e das organizações internacionais, cf. (i) Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados entre Estados (1969), artigos 5 e 6 (capacidade dos Estados em concluir tratados e tratados constitutivos de organizações internacionais ou tratados constituídos no âmbito das organizações internacionais); e (ii) Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Organizações Internacionais (1986), artigo 6 (capacidade das organizações internacionais em firmarem tratados). Sobre os tratados celebrados por organizações internacionais, ensina Suzanne Bastid, ex-juíza do Tribunal Administrativo da ONU, que eles podem ser classificados em duas categorias: "(...) (i) tratados celebrados por organizações internacionais dentro da sua esfera de competências e na qualidade de sujeitos de Direito Internacional com personalidade jurídica distinta de seus Estados-membros, categoria esta que pode ser, ainda, desdobrada em: (a) tratados celebrados por organizações internacionais com outras organizações internacionais; e (b) tratados celebrados entre organizações internacionais e Estados; (ii) tratados celebrados por organizações internacionais substituindo seis Estados-membros em relações com terceiros Estados". No primeiro, item 'a', tratados de cooperação ou sucessão; em seu item 'b', acordos de sede, gestão, empréstimo, paz, privilégios e imunidades, mandatos e tutela; no segundo, UE". Nesse sentido, cf. MONTGOMERY, op. cit., p. 89-91 (apud. BASTID, S. Les traités dans la vie internationale: conclusion et effets. Paris: Economica, 1985, p. 225).

⁸ O debate promovido pelos Estados-membros nas organizações enseja o surgimento de tratados e resoluções internacionais. Sobre estas, quanto à sua natureza jurídica, embora sejam concebidas mais como diretivas do que propriamente como normas internacionais, há relevância no seu conteúdo, porque na maior parte das vezes elas refletem princípios e valores ligados à ordem jurídica internacional. Não à toa, que muitos doutrinadores as têm recebido, contemporaneamente, como fonte de Direito Internacional (estatuto da CIJ, artigo 38). De semelhante modo, cf. ACCIOLY; SILVA; e CASELLA, op. cit., p. 170-180. Aproveitando a oportunidade, interessa mencionar que, no contexto da OIT, não se confundem os termos (i) *convenção*, (ii) *recomendação* e (iii) *resolução. Convenção*, outra designação para *tratado* (Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados entre Estados, artigo 2), é um instrumento jurídico, dotado de normas, vinculativo às partes que o convencionaram ou àqueles que posteriormente aderiram às suas regras. *Recomendação*, por sua vez, também é um instrumento jurídico, composto por regras de condutas que, ao contrário das convenções, não são vinculativas às partes que o compactuam. Por fim, no que tange à *resolução*, trata-se de um instrumento jurídico, que apenas indicam sugestões, diretrizes ou propostas a serem aplicadas às convenções. Internet: <www.ilo.org/global/standards/introduction-to-internationallabourstandards/lang--en/index.htm>.

A tomada de decisões dentro de uma organização internacional é efetuada por meio do voto. No entanto, as formas de votação são variáveis: dependendo da organização, a resolução só será aprovada por maioria simples ou por maioria qualificada; às vezes, exigese a unanimidade entre os membros votantes, para que o ato decidido seja definitivamente posto em prática; em outros casos, basta o consenso entre os integrantes, que poderá ser positivo ou negativo, dependendo daquilo que for determinado pela carta constitutiva da organização internacional.

1.1.2. Órgãos das Organizações Internacionais

Com foco no objeto de análise do presente trabalho, maior importância será dada à composição interna das organizações internacionais. Afinal, é dela que se extrai seu esqueleto organizacional e a existência dos Tribunais Administrativos. Seguindo o ensinamento da doutrina⁹, a formação e a atividade das organizações internacionais não seriam possíveis sem a presença de dois elementos básicos: (i) uma agenda, em que são estabelecidas as metas e finalidades da organização; e (ii) uma infraestrutura, onde são realizados os encontros para discussão e administração dessa agenda.

De certo, do ponto de vista estrutural, o nascimento das organizações internacionais decorre, dentre outros elementos relevantes, da necessidade de se estabelecerem locais fixos para encontros dos seus membros, evitando discussões sobre onde seriam estabelecidas as próximas conferências. Mais do que isso, a criação de uma sede solidifica a existência dessas organizações, na medida em que isso fortalece a sua permanência e estabilidade no contexto das relações internacionais 10. Se assim não o fosse, seria mais difícil colocar em prática as suas atividades.

Sem dúvida, para que as organizações internacionais possam atuar em sua plenitude, imprescindível se faz a sua institucionalização. Uma estrutura formalmente aparelhada permite que sejam (i) registradas as discussões entre os Estados-membros, (ii) tomadas as providências em relação às decisões obtidas pela organização, (iii) concebidos e aplicados os acordos, (iv) arbitradas as sanções, (v) delegadas as competências, e assim por diante. Em

⁹ SEITENFUS, op. cit., p. 23.

¹⁰ SEITENFUS, idem, p. 24.

suma, é possível afirmar que não somente a atuação, mas a própria existência das organizações depende da forma como estão organizadas internamente¹¹.

De forma geral, a composição organizacional desses entes é composta por três tipos de órgãos¹²: o (i) órgão deliberante, onde são colocados em pauta os assuntos a serem discutidos e votados pelos membros da organização; o (ii) órgão executivo, que coloca em prática aquilo que foi deliberado em assembleia; e, em derradeiro, o (iii) secretariado, que coordena a estrutura administrativa interna da instituição. Há autores, todavia, que apresentam outras classificações¹³. Dessas, referência importante é feita à proposta apresentada por Pedro Bohomoletz de Abreu DALLARI.

Em sua tese, o autor classifica os órgãos em *principais* ou *subsidiários*, a partir dos critérios (i) origem e relevância, (ii) composição e (iii) função. Pela origem e relevância, os principais são criados pelos Estados-membros, ao passo que os subsidiários são concebidos por deliberação dos órgãos já existentes. Pela composição, aqueles são integrados pelos Estados-membros, enquanto estes são ocupados a título pessoal. Pela função, por fim, os órgãos podem ter natureza política, administrativa ou jurisdicional e, nesse aspecto, podem ter caráter permanente ou transitório¹⁴.

De qualquer modo, importa saber que os órgãos são criados para que a organização possa dirigir as suas atividades e atuar com eficiência¹⁵, ou seja, são concebidos conforme

¹¹ Cesare Romano, professor de Direito Internacional da New York University e membro do *Projeto sobre Cortes e Tribunais Internacionais (Project on International Courts and Tribunals, PICT)*, entende que as organizações dependem dos seus órgãos para conduzir a sua vontade, independentemente do interesse dos membros da organização. Juridicamente, isso é o que diferenciaria uma organização internacional de uma organização multilateral qualquer, como se sucede, por exemplo, no caso do G8. Realmente, se assim não o fosse, seria questionável atribuir personalidade jurídica (internacional) a estas instituições (cf. ROMANO, C. P. R. A taxonomy of international rule of law institutions, Journal of International Dispute Settlement, vol. 2, n. 1 (2011), p. 250).

¹² MENEZES, op. cit., 2005, p. 43; e ACCIOLY; SILVA; e CASELLA, loc. cit., p. 419.

¹³ CRETELLA JUNIOR, J.; e CRETELLA NETO, J. **Criação dos tribunais administrativos internacionais e a relevância de sua atividade**. In: CASELLA, P. B.; CELLI JUNIOR, U.; MEIRELLES, E.; e POLIDO, F. B. P. (coord.). **Direito internacional, humanismo e globalidade**. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 144.

¹⁴ Passim. DALLARI, P. B. A. **Atualidade dos tribunais administrativos de organizações internacionais**. Tese de livre-docência apresentada à apresentada à Faculdade de Direito do Largo de S. Francisco, USP. São Paulo, 2009, p. 33-34.

¹⁵ Sobre esse assunto, cf. CRETELLA JUNIOR, J.; e CRETELLA NETO, J., idem, p. 144-145: "A estrutura institucional das organizações internacionais reflete as necessidades específicas de cada uma delas para desempenhar plenamente suas funções ao atuar na comunidade jurídica internacional, a qual é descentralizada e desprovida dos poderes judiciário, executivo e legislativo centralizados, diversa, portanto, do modelo nacional típico dos Estados (...) Duas ordens de considerações devem ser atendidas pela estrutura das organizações: (a) um imperativo de eficácia da organização e (b) a necessidade de facultar que cada Estadomembro ocupe posições na sua estrutura"; cf. SALMON, J. Dictionnaire de droit international public. Bruxelas: Bruylant, 2001, p. 790-791: "Elemento da estrutura de uma organização internacional pelo qual ela atua, exprime sua vontade e desempenha suas funções"; e cf. AMARAL JÚNIOR, op. cit., p.167-168: "As organizações internacionais se caracterizam por contar com órgãos permanentes que se dedicam a envidar esforços com vistas à execução das metas estipuladas no tratado constitutivo. Os órgãos permanentes exprimem a vontade coletiva da organização (...). A estrutura institucional das organizações internacionais compreende,

as necessidades institucionais, podendo ser divididos pela sua função técnica, consultiva, normativa, financeira e jurisdicional. No presente trabalho, enfoque será dado aos órgãos jurisdicionais, pois deles é que derivam os Tribunais Administrativos de Organizações Internacionais. Tais órgãos não se confundem com os órgãos normativos, uma vez que nestes não há a prestação da tutela jurisdicional.

Em verdade, aos órgãos normativos compete a criação de regras que serão utilizadas dentro do seio da própria entidade¹⁶. Nesse ponto, há impasse na doutrina sobre a natureza jurídica dessas normas, se poderiam ser qualificadas ou não como normas de Direito Internacional, já que seriam aplicadas unicamente no âmbito interno das organizações internacionais. De início, é possível afirmar que elas possuem caráter supranacional, na medida em que não estão conectadas ao ordenamento jurídico do Estado onde se encontram localizadas essas instituições¹⁷.

Aos órgãos jurisdicionais, por usa vez, caberá a função de oferecer a proteção jurídica necessária para que as regras adotadas no âmbito da organização internacional sejam rigorosamente cumpridas. Dentro dessa lógica, aos Tribunais Administrativos de Organizações Internacionais incumbirá o julgamento da conduta organizacional em relação ao cumprimento das normas jurídicas aplicáveis, sejam as que são internas à organização, sejam as que são genericamente aplicadas a todas organizações, assegurando-se que os direitos dos seus trabalhadores se façam respeitados no plano exclusivamente internacional.

As atribuições dos órgãos são limitadas pelo estatuto de cada organização. Assim, o órgão somente atuará mediante os perímetros da sua competência, não interferindo nas funções programáticas dos demais órgãos, a não ser que seja permitido pelo estatuto ou seja autorizado por algum ato decisório de hierarquia superior. Às vezes, porém, há choque de entendimentos de órgãos que estão sob mesma hierarquia. Nesses casos, geralmente incube

via de regra, um órgão executivo, uma assembleia e um secretariado. (...) secretariado reúne funcionários especializados que desempenham as atividades administrativas da organização. É admitida a criação de órgãos subsidiários, originariamente não previstos, para atender as situações novas que exigem de forma inafastável o aprimoramento institucional".

¹⁶ No caso da ONU, por exemplo, há diversos órgãos que atuam na confecção de normas internas à organização. O mais importante deles é o Secretariado, que atua em conjunto com o órgão de Recursos Humanos, sendo responsável pela redação dos regulamentos e das regras administrativas aplicáveis aos seus funcionários internacionais. Esses trabalhos normalmente são executados a partir de grupos ou comissões que realizam estudos e levantamentos sobre um determinado problema identificado pelo Secretariado. Após análise e discussão da questão, esses grupos ou comissões dirigem as suas conclusões ao Secretário Geral, que fará as suas considerações finais. Depois de pré-aprovada a minuta inicial, um relatório é elaborado e apresentado à Assembleia-Geral para sua aprovação definitiva.

¹⁷ A natureza jurídica do regime jurídico interno aplicado às organizações internacionais ainda é alvo de discussão pelos doutrinadores de Direito Internacional. Infra, cf. 2.2.2.1.

ao Secretário Geral tomar as providências para que não haja conflito de diretrizes normativas ou de conduta frente a uma determinada necessidade organizacional.

Em resumo, o conjunto dos órgãos que compõem as organizações internacionais corresponde ao aparelho orgânico administrativo dessas instituições, que deve atuar em harmonia para que a figura da entidade possa realizar os seus atos, da melhor maneira possível, no contexto das relações internacionais. De certo, uma boa estrutura orgânica é essencial para que a organização possa atuar com maior eficácia, tornando viável a aplicação dos objetivos propostos em agenda. Sem a sua institucionalização, a sobrevivência da organização internacional é colocada em risco.

Nesse aspecto, os Tribunais Administrativos de Organizações Internacionais, como órgãos jurisdicionais, cumprem com a dupla função de auxiliar o corpo administrativo das organizações internacionais, provendo-lhe a desejada coesão, através da tutela das regras pertencentes ao ordenamento jurídico interno dessas instituições, bem como mediante a salvaguarda dos direitos dos seus funcionários, que dependem desse mecanismo judicial, como único meio jurisdicional capaz de resolver as suas demandas no âmbito do Direito Internacional¹⁸.

1.2. FUNCIONÁRIOS DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

1.2.1. Funcionários Internacionais

O surgimento das organizações internacionais trouxe uma série de reflexos, não somente no que se refere ao Direito Internacional como um todo, mas para a específica matéria do Direito Internacional do Trabalho. Dentre eles, destaque deve ser dado ao aparecimento dos *funcionários internacionais*. O que são e o que representam? Como definir quem pode ser considerado como funcionário internacional? Especificamente, no que tange ao tema em destaque, quais são as características dos funcionários que trabalham para as organizações internacionais?

Com certeza, responder estes e outros questionamentos seriam suficientes para a escrita de uma tese exclusiva sobre o assunto. Mesmo assim, apesar de se tratar de objeto

¹⁸ ACCIOLY; SILVA; e CASELLA, op. cit., p. 794: "A criação destes tribunais está vinculada à circunstância dos acordos de sede entre as principais organizações das Nações Unidas e os países onde se acham localizados reconhecerem a imunidade jurisdicional das referidas organizações, donde a necessidade de serem criados tribunais aptos a julgar os casos supervenientes".

complexo para efeitos daquilo que é pretendido pela presente dissertação, é importante compreender os seus aspectos principais, à luz do Direito Internacional. De início, necessário se faz situar os funcionários internacionais no contexto histórico das relações travadas entre os Estados: quando efetivamente é possível identificar o surgimento desses tipos de trabalhadores, que teoricamente não estão atrelados aos Estados?

Seguindo o ensinamento da doutrina, embora o seu surgimento esteja intimamente ligado ao aparecimento das primeiras organizações internacionais, a figura contemporânea dos funcionários internacionais somente vai ser compreendida com o advento da Liga (ou Sociedade) das Nações. De fato, antes de 1919, os funcionários que trabalhavam para as organizações internacionais eram contratados locais, cedidos pelo Estado onde estava situada a sede da instituição¹⁹. Com a Liga, porém, critérios mais específicos e objetivos passaram a ser utilizados na escolha desses trabalhadores.

Nesse aspecto, vale destacar que esse fato ajuda a entender o porquê da Liga das Nações ser considerada a primeira organização internacional de vocação universal. Partindo da visão da contratação dos indivíduos prestadores de serviço, os Estados-membros ansiavam por uma maior imparcialidade daqueles que iriam trabalhar para a entidade internacional. Os funcionários, então, passaram a ser escolhidos por um rígido processo de seleção, de modo a neutralizar os diversos interesses políticos em jogo, favorecendo a conquista dos objetivos perseguidos pela organização²⁰.

Do ponto de vista jurídico, é possível afirmar que a escolha por trabalhadores que verdadeiramente carregassem o semblante de funcionários *internacionais*, isto é, apáticos aos interesses políticos, econômicos ou sociais da sua nação ou seu Estado de origem²¹,

¹⁹ HAMMARSKJÖLD, D. **The international civil servant in law and in fact**. Lecture delivered to Congregation at Oxford University. Oxford: Clarendon Press, 1961, p. 329: "The international civil service had its genesis in the League of Nations, but did not full-blown in the Treaty of Versailles and the Covenant". Na mesma linha de raciocínio, cf. MELLO, op. cit., p. 657-659.

-

²⁰ O antigo Secretário Geral da ONU, Dag Hammarskjöld, destaca dois princípios-chave, que deveriam nortear as regras atinentes ao trabalho realizado no âmbito das organizações internacionais. São eles: (i) a composição do serviço público internacional deveria ser de natureza exclusiva internacional e (ii) as responsabilidades assumidas pelo serviço público internacional deveriam ser de caráter puramente internacional (cf. HAMMARSKJÖLD, idem, p. 330-349). Além desses, o professor Celso de Albuquerque de Mello menciona outros importantes princípios, que podem ser extraídos dos pareceres consultivos proferidos pela CIJ até o presente momento: "Alguns princípios podem ser fixados (...) a partir de pareceres da CIJ, a respeito de funcionários internacionais: (a) a proteção administrativa devida pelo empregador, se sobrepõe à proteção diplomática do Estado de origem (1949); (b) a organização interna tem responsabilidade em relação aos seus funcionários (1954); (c) as práticas constantes da administração internacional têm efeitos jurídicos (1956)" (cf. MELLO, idem, p. 615).

²¹ Sobre isso, Hammarskjöld explica que, num primeiro momento, havia um interesse por parte dos Estadosmembros de que a escolha do Secretariado da Liga das Nações fosse feita a partir da simples distribuição das nacionalidades entre os indivíduos. Esta proposta, feita por um dos candidatos ao Secretário Geral da Liga, Sir Maurice Hankey, não acabaria vingando. Na verdade, ganharia a sugestão daquele que se tornaria no primeiro Secretário Geral da organização, Sir Eric Drummond, que defendeu a formação de uma secretaria que

encontra no pensamento kantiano o seu fundamento jus-axiológico, que é a busca pelo universalismo entre os povos²². De certo, nada mais precioso à edificação desse valor do que enxergar nesses trabalhadores a personificação do ideal de construção de uma sociedade universal, cuja sobrevivência estivesse calcada na aplicação das normas jurídicas.

Afinal, no seio de uma organização internacional, onde podem ser encontrados diversos tipos de indivíduos, com diferentes origens e percepções culturais, não seria possível, no plano imaginário, o desenvolvimento de atividades *puramente* internacionais (isto é, em benefício único e exclusivo da sociedade internacional), se os funcionários que dessem substância viva à estrutura da organização pendessem em favor dos seus próprios interesses ou anseios nacionais. Por isso, a necessidade de equipará-los sob uma mesma perspectiva jurídica e atribuir-lhes uma vontade única.

Hoje, o padrão de comportamento esperado dos funcionários internacionais é espelhado no modelo que foi desenvolvido e aperfeiçoado pela ONU em relação aos seus trabalhadores desde a sua origem. Isso se torna evidente, se considerado que as Nações Unidas é a maior e mais importante organização internacional do mundo. Em especial,

realmente tivesse um caráter internacional. A respeito desse fato, escreveu Arthur Belfort, membro do Conselho da Liga: "By the terms of the Treaty, the duty of selecting the staff falls upon the Secretary-General, just as the duty of approving it falls upon the Council. In making his appointments, he had primarily to secure the best available men and women for the particular duties which had to be performed; but, in doing so, it was necessary to have regard to the great importance of selecting officials from various nations. Evidently, no one nation or group of nations ought to have the monopoly in providing the material for this international institution. I emphasize the word 'international', because the members of the Secretariat, once appointed are no longer the servants of the country of which they are citizens, but become for the time being the servants only of the League of Nations. Their duties are not national, but international" (apud. HAMMARSKJÖLD, ibid., p. 330-331). Na mesma linha de pensamento, cf. MELLO, op.cit., p. 660-666: "Os funcionários internacionais são um produto da administração internacional, que só se desenvolveu com as organizações internacionais. Estas, como já vimos, possuem um estatuto interno que rege os seus órgãos e as relações entre elas e os seus funcionários. Tal fenômeno fez com que os seus funcionários aparecessem como uma categoria especial, porque eles dependiam da organização internacional, bem como o seu estatuto jurídico próprio. Surgia assim uma categoria de funcionários que não dependia de qualquer Estado individualmente (...) Os funcionários internacionais constituem uma categoria dos agentes e são aqueles que se dedicam exclusivamente a uma organização internacional de modo permanente. Podemos defini-los como sendo os indivíduos que exercem funções de interesse internacional, subordinados a um organismo internacional e dotados de estatuto próprio (...) O verdadeiro elemento que caracteriza o funcionário internacional é o aspecto internacional da função que ele desempenha, isto é, ela visa a atender às necessidades internacionais e foi estabelecida internacionalmente". ²² Em especial, destaque é dado à segunda e à quinta proposição (respectivamente, in verbis): "No homem, única criatura racional sobre a Terra, aquelas disposições naturais que estão voltadas para o suo de sua razão devem desenvolver-se completamente apenas na espécie e não no indivíduo" (p. 5) e "O maior problema para a espécie humana, a cuja solução a natureza a obriga, é alcançar uma sociedade civil que administre universalmente o direito" (p. 10). Dos excertos anteriores, é possível concluir que essa universalidade mencionada pelo autor somente seria alcançada a partir da capitulação do homem em relação aos seus próprios interesses, de forma a engendrar os seus esforços no desenvolvimento da espécie humana como um todo, e não de si mesmo (cf. KANT, I. Ideia de uma história universal de um ponto de vista cosmopolita. São Paulo: Martins Fontes, 2011, p. 3-22).

destaque é dado ao *Standards of Conduct for the International Civil Service*²³, elaborado pela *International Civil Service Advisory Board* no ano de 1954 (sendo posteriormente revisto no ano de 2001), cuja base legal é o artigo 101 (3) da *Carta das Nações Unidas*²⁴.

O documento em questão traz uma série de diretrizes a serem observadas pelo *staff* da ONU no meio ambiente de trabalho, envolvendo não apenas o relacionamento existente com o empregador, mas também com os demais trabalhadores da organização e eventuais terceiros à relação de trabalho. Quando divulgada a sua revisão, em boletim assinado pelo

²³ Originariamente, no ano de 1954, o documento havia sido intitulado como Standards of Conduct in the International Civil Service. Assim, denota-se que no documento revisado, em 2001, a preposição "in" foi substituída pela preposição "for", passando a se chamar Standards of Conduct for the International Civil Service. No entendimento desse trabalho, a alteração tem o seu significado: do ponto de vista linguístico, no primeiro momento, com a preposição "in", é possível interpretar que as normas de conduta seriam aplicadas somente no âmbito do funcionalismo público internacional; já no segundo momento, com a preposição "for", verifica-se na verdade que essas normas de conduta teriam um caráter muito mais abrangente, sendo aplicáveis aos funcionários internacionais, mas não exclusivamente. Do ponto de vista valorativo, isso se sucede, porque o documento em análise vai muito além em seu conteúdo propositivo, não se tratando apenas de um texto com regras genéricas sobre como proceder no contexto das atividades travadas pelas organizações internacionais. Suas normas, ao contrário, refletem questões de caráter ético e humano, de valor comum aos indivíduos, independentemente das suas diferenças históricas e culturais. Nesse sentido, a revisão do documento representa um passo além no desenvolvimento do entendimento da sociedade internacional sobre o papel desempenhado pelas organizações internacionais e seus funcionários, de modo a alinhar os desafios à realidade contemporânea das relações internacionais. Compartilhando de semelhante perspectiva, vale ressaltar as palavras do presidente da International Civil Service Commission, Mohsen Bel Hadj Amor, que coordenou os trabalhos de revisão do documento originário e assim resumiu a sua necessidade: "For the past half century the international civil service has been guided by the Standards of Conduct in the International Civil Service prepared in 1954 by the International Civil Service Advisory Board. Although these standards have stood the test of time, an earlier era resonates in some of the content and tone. The onset of a new millennium provided the impetus for the revision of these standards to take into account global changes and to reflect, in more modern, gender-neutral language, developments and concepts that either did not exist or were of lesser importance in 1954. A renewed interest in the subject on the part of national civil services and the private sector in responding to new ethical challenges was a further stimulus to a new text. The Standards of Conduct for the International Civil Service contained in this brochure were revised and updated by the International Civil Service Commission in consultation with participating organizations and the representatives of the staff over a three-year period. Upon their completion in 2001, they were welcomed by the United Nations General Assembly in its resolution 56/244. The ICSC Framework for Human Resources Management, approved by the General Assembly in 2000, illustrates the overarching nature of the Standards of Conduct, noting that they are linked to all elements of the Framework, and states that "although organizations' internal cultures may vary, they face similar ethical challenges. Standards for ethical conduct promote common values and define the behavior and performance expected of international civil servants". This new text aims at providing for the international civil service standards that, like those of 1954, become an indispensable part of the culture and heritage of the organizations and are of similarly enduring quality". **Internet**: <www.ilo.org/public/english/ethics/standards.pdf>.

²⁴ Carta das Nações Unidas: "Artigo 101. (...) 3. A consideração principal que prevalecerá na escolha do pessoal e na determinação das condições de serviço será a da necessidade de assegurar o mais alto grau de eficiência, competência e integridade. Deverá ser levada na devida conta a importância de ser a escolha do pessoal feita dentro do mais amplo critério geográfico possível". Além disso, destaque é dado ao seu artigo 100, que prevê regras de conduta específicas para o Secretário Geral da ONU e para os demais integrantes da organização, no que tange à sua responsabilidade no desempenho das suas funções laborais: "Artigo 100. 1. No desempenho de seus deveres, o Secretário Geral e o pessoal do Secretariado não solicitarão nem receberão instruções de qualquer governo ou de qualquer autoridade estranha à organização. Abster-se-ão de qualquer ação que seja incompatível com a sua posição de funcionários internacionais responsáveis somente perante a organização. 2. Cada membro das Nações Unidas se compromete a respeitar o caráter exclusivamente internacional das atribuições do Secretário Geral e do pessoal do Secretariado e não procurará exercer qualquer influência sobre eles, no desempenho de suas funções".

Secretário Geral da organização, entendeu-se que essas regras não tinham força de lei, mas sim mera expectativa de conduta que apenas fizesse o trabalhador compreender o seu papel no contexto do funcionalismo público internacional²⁵.

Atualmente, isso não se sustenta mais, seja no âmbito da ONU ou mesmo das demais organizações internacionais. Como se verá adiante, graças à atuação dos Tribunais Administrativos (incluindo, em especial, o TAONU), a esfera de direitos e deveres do funcionário internacional não se limita ao contrato de trabalho assinado com a organização. É preciso levar em consideração também as normas institucionais, presentes nas regras administrativas internas da organização e nos documentos apartados, como se sucede no caso do *Standards of Conduct for the International Civil Service*.

Nele são abordados os seguintes assuntos: (i) princípios éticos e comportamentais, (ii) conduta pessoal do funcionário, (iii) relação com superiores hierárquicos, (iv) assédio em suas mais variadas vertentes, (v) conflito de interesses, (vi) relação com Estadosmembros, opinião pública e mídia, (vii) uso de informação confidencial, (viii) proteção e segurança laboral, (ix) atividades externas de natureza trabalhista, e (x) respeito às diferentes culturas e tradições dos locais onde está sediada a organização e dos demais trabalhadores que compõem o quadro de funcionários das Nações Unidas.

Entre os princípios éticos e comportamentais, a conduta do trabalhador deve estar calcada nos alicerces que deram origem às tradições da administração pública dos Estados, isto é, competência, integridade, imparcialidade, independência e discrição. Mais do que isso, o funcionário internacional deve servir aos ideais da paz, precisa respeitar os direitos fundamentais, e estar de acordo com a necessidade de progresso econômico e social e de cooperação internacional. O indivíduo que trabalha para uma organização internacional precisa ser tolerante, leal, respeitador e comprometido com a justiça social.

O servidor público internacional deve separar a vida pessoal da profissional, especialmente para que aquela não acabe repercutindo elementos negativos nesta, o que prejudicaria a imagem e os interesses da organização. As imunidades e os privilégios conferidos a esses trabalhadores não os afastam de cumprir com as leis locais, naquilo que lhes for aplicável. Em geral, o seu comportamento exige imparcialidade e respeito às diferenças, de forma a enaltecer as liberdades individuais, assim como as convicções políticas e religiosas dos demais trabalhadores.

²⁵ ST/SGB/2002/13 (1 de novembro de 2002).

A partir do mútuo respeito entre as partes, o ambiente de trabalho deve ser harmonioso e pacífico. Nessa perspectiva, os superiores hierárquicos devem servir de exemplo aos demais funcionários (*tone at the top*). Ao mesmo tempo, os trabalhadores devem se subordinar às diretrizes de seus superiores, sem que isso prejudique o direito de cada um contestar uma determinada ordem ou orientação. Assédios, seja em seu âmbito moral, físico ou sexual, devem ser evitados e combatidos. Em última análise, as partes precisam guiar as suas relações pelo princípio da boa-fé.

Todos devem atuar com responsabilidade perante as funções para que foram contratados. O interesse maior a ser perseguido pelos trabalhadores é aquele perseguido pela organização. Nesse aspecto, as relações com o Estado de origem ou com o Estado-membro, o público externo e a mídia devem ser pautados pela sobriedade e neutralidade, sem que sentimentos pessoais ou interesses subjetivos, ainda que coletivos, possam corromper os ideais promovidos pela organização. A troca de favores, as 'lembrancinhas' ou as honrarias que não relacionadas à organização devem ser preferencialmente evitadas.

A informação confidencial deve ser protegida. O seu uso indevido ou a divulgação do seu conteúdo é eminentemente proibido. Atividades externas, de natureza trabalhista, remuneradas ou não, apenas podem ser realizadas se previamente autorizadas e se não for constatado conflito de interesses com a organização. Em suma, o funcionário internacional deve atuar com alto grau de cometimento com o seu trabalho e com as suas funções laborais, colocando em prática os princípios e valores determinados pela organização internacional para qual foi contratado.

Do ponto de vista conceitual, não há uma definição pacífica sobre quem seriam considerados funcionários internacionais. A CIJ, em especial, no seu parecer consultivo sobre *Ressarcimento dos danos sofridos a serviço da ONU* (1949), entendeu que funcionário internacional seria "qualquer trabalhador remunerado ou não, permanente ou não, que foi encarregado por um órgão da organização a ajudar no exercício de uma das suas funções"²⁶.

²⁶ CIJ, Consultivo, **Ressarcimento dos danos sofridos a serviço da ONU**, 1949. **Internet**: <www.icj-cij.org>. *In verbis*: "(...) quiconque, fonctionnaire rémunère ou non, employé à titre permanent ou non, a été chargé par un organe de l'organisation à exercer, ou d'aider à exercer, l'une des fonctions de celle-ci, bref, toute personé par qui l'organisation agit". É neste parecer, inclusive, que se reconhece a personalidade jurídica internacional da ONU. Nesse sentido, cf. **Carta das Nações Unidas**: "Artigo 104. A organização gozará, no território de cada um de seus membros, da capacidade jurídica necessária ao exercício de suas funções e à realização de seus propósitos. Artigo 105. 1. A organização gozará, no território de cada um de seus membros, dos privilégios e imunidades necessários à realização de seus propósitos. 2. Os representantes dos membros das Nações Unidas e os funcionários da organização gozarão, igualmente, dos privilégios e imunidades necessários ao exercício independente de suas funções relacionadas com a organização. 3. A Assembleia Geral poderá fazer recomendações com o fim de determinar os pormenores da aplicação dos parágrafos 1 e 2 deste artigo ou poderá propor aos membros das Nações Unidas convenções nesse sentido".

Na opinião deste trabalho, esse entendimento não se sustenta mais no cenário atual em que são estabelecidos novos e complexos tipos de relações de trabalho²⁷.

Em verdade, seja no âmbito corporativo, seja principalmente no contexto das relações internacionais, o trabalho passou por uma completa reformulação na forma e no relacionamento estabelecido entre as partes que compõem o vínculo trabalhista. Da estrutura vertical para a horizontalização das relações de trabalho, empregadores e trabalhadores muitas vezes são confundidos nas competências que originariamente lhe são atribuídas. Um novo olhar sobre o assunto se faz necessário, requerendo uma visão mais aguçada sobre o atual cenário das relações trabalhistas e sociais.

Por ora, entretanto, a definição dada pela CIJ servirá de base para o estudo que pretende ser dirigido pelo presente trabalho. Simplificando-a, é possível afirmar que todo indivíduo que trabalha para uma organização internacional pode ser chamado de funcionário internacional²⁸. Para o exercício de suas funções, os funcionários internacionais precisam

²⁷ Sobre esse assunto, interessante observar os estudos e as conclusões obtidas no relatório desenvolvido no ano de 2003 pelo professor Howard Gospel, da Universidade de Londres (King's College), que em conjunto com a London School of Economics (Centre for Economic Performance), analisou os principais aspectos das relações de trabalho contemporâneas, sua flexibilização ao longo dos tempos e a influência dessas mudanças na vida pessoal dos trabalhadores, a partir de uma perspectiva global. Temas como (i) tecnologia e relações de trabalho, (ii) novas formas de trabalho, (iii) o choque entre produtividade e pagamento de benefícios sociais, (iv) respeito às dignidades do trabalhador e promoção do trabalho decente, (v) organização laboral, enfim, tudo isso acabou sendo brevemente analisado e discutido pelo relatório, que foi posteriormente apresentado à OIT (cf. GOSPEAL, H. Quality of working life: a review on changes in work organization, conditions of employment and work-life arrangements, Conditions of Work and Employment Series, n. 1. International Labour Organization, 2003. Internet: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/ documents/publication/wcms_travail_pub_1.pdf>). Embora o enfoque do relatório esteja voltado apenas para as relações de trabalho estabelecidas no âmbito das relações privadas, suas conclusões podem perfeitamente ser utilizadas para o trabalho que é realizado em sede internacional, como ocorre no caso das organizações internacionais. Afinal, os princípios e valores que regem ambos os tipos são os mesmos, sendo-lhes aplicáveis a mesma gama de direitos, em especial, no que se referem aos Direitos Humanos e Sociais.

²⁸ Seguindo este mesmo entendimento, cf. MELLO, op. cit., p. 615: "Os agentes internacionais foram definidos pela CIJ no parecer sobre 'Ressarcimento dos danos sofridos a serviço da ONU' como 'toda pessoa que age pela Organização". O jurista Ricardo Seitenfus, a seu turno, propõe a separação desses funcionários internacionais em três tipos de categorias: (i) colaboradores eventuais ou temporários: "(...) com funções específicas em razão da natureza do contrato que os unem às organizações internacionais, eles são especialistas que fornecem um auxílio técnico eventual e limitado no tempo. Identificam-se como colaboradores ocasionais ou externos. Não desfrutam de qualquer privilégio diplomático a não serem as facilidades necessárias para a execução da tarefa contratada. São, do ponto de vista contratual, independentes e podem exercer outras atividades profissionais desde que compatíveis com os compromissos assumidos junto às organizações internacionais"; (ii) atividades de representação com capacitação técnica: "(...) indicados pelos Estados-membros segundo uma cota nacional. Sua condição objetiva é ambígua, pois ao ser indicado pelo seu Estado nacional, paira sobre ele a dúvida sobre o seu grau de lealdade com a organização internacional (...)"; (iii) funcionários internacionais plenos: "(...) recrutados por concurso público, interno ou externo, segundo critérios objetivos e transparentes, sua escolha tenta obedecer, contudo, a uma repartição geográfica e nacional equitativa entre os Estados-membros. (...) Além destes, as organizações internacionais contratam, nos Estados onde estão localizadas, funcionários administrativos para os chamados serviços gerais. Desprovidos de qualquer tipo de proteção especial, sua seleção não obedece a preocupações de repartição geográfica ou nacional. São levados em consideração tão somente critérios baseados na competência profissional" (cf. SEITENFUS, op. cit., p. 57-82, apud. RUZIÉ, D. Droit international public. Paris: Dalloz, 1996, p. 134). Na mesma passagem, o autor vai conceituar funcionário internacional como o trabalhador que "exerce uma função pública a serviço de uma organização

agir com imparcialidade, porque seu trabalho está atrelado aos objetivos institucionais que são acossados por uma organização internacional. Nesse sentido, a conduta de trabalho deles não pode estar atrelada aos Estados de origem.

Para tanto, assim como se sucede com os agentes diplomáticos, imprescindível se faz conceder imunidades e privilégios aos funcionários internacionais, a fim de que o trabalho destes seja realizado com o máximo de isenção e eficiência possíveis²⁹. No tópico seguinte, uma abordagem necessária será realizada sobre o tema, explicando-se como esses privilégios e imunidades foram paulatinamente sendo aplicados à figura dos funcionários internacionais, já sinalizando as consequências disso no que tange ao surgimento dos Tribunais Administrativos de Organizações Internacionais.

1.2.2. Imunidades Internacionais

1.2.2.1. Histórico, Fundamento e Finalidade

As imunidades emergiram do surgimento do Estado Moderno e do costume que consagrou a regra *par in parem non habet judicium*³⁰. Há doutrinadores, porém, que enxergam a origem das imunidades em tempos muito mais remotos do que o momento em que foram consagrados os tratados da *Paz de Vestefália*. Para eles, as imunidades estão ligadas à Grécia Antiga e ao Cristianismo, em que os locais de culto gozavam de uma série

internacional interestatal, de maneira contínua e exclusiva e é submetido a um regime jurídico particular de caráter internacional". Os professores José Cretella Júnior e José Cretella Neto, a seu turno, com ciência do teor da opinião consultiva proferida pela CIJ, acrescentam o seguinte entendimento ao tema: "Em regra, distinguem-se funcionários internacionais propriamente ditos de outros agentes, sendo o critério que os diferencia o da estabilidade no cargo. Especialistas contratados para determinada missão ou tarefa, por tempo determinado, enquanto atuam sob contrato de trabalho ou de prestação de serviços temporários, gozam das mesmas prerrogativas e imunidades que os funcionários internacionais stricto sensu, mas apenas durante o período de trabalho (...)" (cf. CRETELLA JÚNIOR, J.; e CRETELLA NETO, J. **Tribunais administrativos internacionais**. Revista de Direito Administrativo, n. 239. Rio de Janeiro: jan./mar., 2005, p. 301). Por sua vez, para a *registrar* do TAOIT, Catherine Comtent-Simpson, o funcionário internacional deve ser compreendido como "(...) a person who has a contractual relationship with an organization and who is subordinated to the rules and regulations of the organization and to the authority of its executive head (cf. COMTET-SIMPSON, C. **The ILO administrative tribunal**, Geneva, 2009, p. 1. **Internet**: <www.ilo.org/public/english/tribunal/download/articleccenglish.pdf>).

²⁹ Nesse entendimento, cf. MELLO, op. cit., p. 665-666: "Os funcionários internacionais, para bem desempenharem as suas funções, com independência, gozam de privilégios e imunidades semelhantes às dos agentes diplomáticos. Todavia, tais imunidades diplomáticas só são concedidas para os mais altos funcionários internacionais (...)".

³⁰ Tradução livre: "entre iguais, não há jurisdição". SILVA SOARES, G. F. da. **Origens e justificativas da imunidade de jurisdição**. In: MADRUGA FILHO, A. P.; e GÁRCIA, M (coord.). **A imunidade de jurisdição e o judiciário brasileiro**. Brasília: CEDI, 2002, p. 25.

de prerrogativas em relação à jurisdição local, fato que pode ser bem ilustrado com a ascensão da Igreja no decorrer da Idade Média³¹.

Nos povos antigos, as pessoas leigas não tinham acesso livre a determinados ambientes, considerados pelo próprio meio social que os cercava como *sagrado* ou *santo*. A mesma situação se verificou a partir do desenvolvimento do Catolicismo, quando além dos templos, os mosteiros e conventos também passaram a usufruir de privilégios, por serem considerados locais sagrados. Mais tarde, já no final da Idade Média, essas prerrogativas acabaram se dilatando, atingindo não somente os locais ou estabelecimentos que tinham natureza sacra, mas também as autoridades que os frequentavam.

Dada a multiplicidade de regras existentes naquela época (resultado direito da ausência de um Estado centralizado), os benefícios concedidos pelas normas que conferiam prerrogativas ao indivíduo tinham caráter exclusivamente subjetivo, pois estavam unicamente ligadas ao status da pessoa dentro do seu meio ou contexto social (isto é, se nobre ou religioso, se cavaleiro, se comerciante ou servo, se peregrinos ou não peregrinos, e etc.). Mesmo assim, deve-se a essa ampliação do regime de exceção o princípio dos privilégios e das imunidades aplicados nos dias de hoje.

Em outras palavras, é nesse ponto que se observa uma espécie de amadurecimento de valores. Além da localidade, aos poucos foi se amoldando a ideia de que pessoas específicas, por conta da natureza das suas funções, também gozariam de regalias, se comparadas ao tratamento que normalmente era conferido aos demais indivíduos. Este entendimento acabaria sendo ratificado e expandido com o surgimento do Estado Moderno, em especial, no que se refere à figura do Monarca e às pessoas que lhe eram próximas, que fossem atuantes ou necessárias à organização da máquina administrativa estatal.

As imunidades, na forma como se conhece contemporaneamente, só iriam surgir de fato a partir das prerrogativas que foram atribuídas aos soberanos ou aos seus representantes, quando em atividade no território de outros Estados. A natureza costumeira da regra, que permitia a esses um tratamento diferenciado, era invocada com base na qualidade personalíssima do indivíduo e da função que por ele era exercida em jurisdição estrangeira. Nesse ponto, as imunidades surgiriam como forma de respeito e de preservação da integridade do agente que se situava em local alienígena.

Numa análise mais categórica da questão, é possível afirmar que as imunidades estão intimamente ligadas ao desenvolvimento do conceito de soberania. Partindo do pensamento

³¹ Passim. SILVA SOARES, idem, p. 25-27.

hobbesiano, o Estado foi criado como solução necessária para que os conflitos sociais fossem dirimidos³². A centralização e o fortalecimento das instituições seriam o caminho necessário a ser percorrido pelo Estado como forma de se garantir a paz social. A partir disso, estabelecida a máquina governamental, formada a consciência de povo e limitado o plano territorial, formada e completa estava a figura do Estado³³.

De um Estado para outro Estado, surge o elemento soberania, como forma de delimitação da jurisdição dos soberanos. O poder do Monarca não poderia ir além dos limites do território do seu Estado. Muito menos, poderia um povo se submeter às exigências de outro soberano, que não àquele que legitimamente fosse escolhido como seu representante. Nesse contexto, a fim de se evitar que as relações entre os Estados ficassem intricadas, para que um soberano ou seus representantes pudessem atuar em território alheio, imprescindíveis se fariam as imunidades e os privilégios diplomáticos.

É dessa finalidade, inclusive, que se retira o fundamento de existência desse instituto que paulatinamente passaria a ter feições jurídicas: as imunidades e os privilégios possibilitam que a missão diplomática seja plenamente exercida, impedindo que questões políticas ou burocracias administrativas obstruam o bom andamento dessas atividades em território estrangeiro (*ne impediatur legatio*)³⁴. De fato, não seria possível o desempenho da diplomacia (incluindo-se, aqui, os serviços consulares) se para cada atitude tomada, um entrave de natureza qualquer fosse colocado à frente do agente ou representante de Estado.

Com o passar dos tempos, os direitos foram se aprimorando: de início, as imunidades e os privilégios eram concedidos apenas para os soberanos; mais tarde, os representantes dos soberanos também passaram a gozar de semelhante prerrogativa. Posteriormente, aqueles que agiam em nome de um determinado Estado, além dos seus familiares e empregados,

³² HOBBES, T. **Leviatã**: ou matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil. Tradução: João Paulo: Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. Revisão da tradução: Eunice Ostrensky. 1ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 147-148: "A única maneira de instituir um tal poder comum, capaz de os defender das invasões dos estrangeiros e dos danos uns dos outros, garantindo-lhes assim uma segurança suficiente para que, mediante o seu próprio labor e graças aos frutos da terra, possam alimentar-se e viver satisfeitos, é conferir toda a sua força e poder a um homem, ou a uma assembleia de homens, que possa reduzir todas as suas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade. (...) Feito isto, à multidão assim unida numa só pessoa chama-se *república*, em latim *civitas*. É esta a geração daquele grande *leviatã*, ou antes (para falar em termos mais reverentes) daquele Deus mortal, ao qual devemos, abaixo do Deus imortal, a nossa paz e defesa. Pois, graças a esta autoridade que lhe é dada por cada indivíduo na república, é lhe conferido o uso de tamanho poder e força que o terror assim inspirado o torna capaz de conformar as vontades de todos eles, no sentido da paz no seu próprio pais, e da ajuda mútua contra os inimigos estrangeiros. É nele que consiste a essência da república, a qual pode ser assim definida: uma pessoa de cujos atos uma grande multidão, mediante pactos recíprocos uns com os outros, foi instituída por todos como autora, de modo que ela pode usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comuns".

³³ Maiores detalhes, cf. DALLARI, D. A. **Teoria geral do estado**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 30-39. ³⁴ SILVA SOARES, op. cit., p. 31-32.

todos começaram a receber igual tratamento. Inclusive, não somente em relação às pessoas, mas os pertences pessoais dos indivíduos imunizados sobreviriam a receber o benefício do direito de inviolabilidade³⁵.

Até o final do século XVIII, porém, estas regras não haviam sido positivadas em nenhum tipo de instrumento normativo. Tudo restava como fruto dos usos e costumes internacionais. Contudo, face ao incremento das relações estabelecidas entre os Estados, paulatinamente se tornou importante esclarecer quais seriam os limites desses direitos diplomáticos, evitando-se que abusos ou outros tipos de extravagâncias fossem cometidas por estes agentes ou representantes em território estrangeiro. O primeiro passo a ser dado nesse sentido seria no *Congresso de Viena*, em 1815.

A oportunidade justamente surgiu nesse período, por conta do fim das *Guerras Napoleônicas* e do início do *Concerto Europeu*. Como forma de retomar as rédeas daquilo que havia sido deliberadamente danificado por Napoleão, os vencedores enxergaram naquele instante o momento ideal para se regulamentar uma série de questões ligada ao relacionamento entre Estados, em especial, no que tangia aos direitos diplomáticos. Um importante documento foi criado: o *Regulamento de Viena*, de 1815, que mais tarde seria regulamentado por meio de protocolo, no *Congresso de Aix-la-Chapelle*, em 1818.

Nesse instrumento, decidiu-se sobre a necessidade de se adotar regras mais transparentes acerca da atuação dos agentes diplomáticos. No âmbito europeu, isso prevaleceria até momentos depois de concebida a ONU, quando finalmente tratados escritos seriam convencionados entre os Estados sobre o assunto. Mas antes que se chegasse a este ponto, relevante se faz comentar que na América, muito antes do surgimento das Nações Unidas, também foram firmados documentos internacionais de grande importância e que acabariam incrementado o tratamento dado à matéria³⁶.

No seio da União Pan-americana, entidade internacional antecessora da Organização dos Estados Americanos, seriam celebradas em Havana, no ano de 1928, duas convenções sobre imunidades e privilégios aos representantes de Estado: a *Convenção de Havana sobre Funcionários Diplomáticos* e a *Convenção de Havana sobre Funcionários Consulares*. Para muitos doutrinadores, estes tratados são considerados como os primeiros instrumentos normativos internacionais que possuem normas escritas acerca das atividades diplomáticas e consulares.

³⁵ SILVA SOARES, idem, p. 32.

³⁶ SILVA SOARES, ibid., p. 29.

De Havana até o surgimento da Organização das Nações Unidas, pouco se avançaria sobre a questão. Apenas na década de 1960 que um passo mais forte seria dado nesse caminho, com a celebração de dois novos tratados sobre o tema: a *Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas*, em 1961; e a *Convenção de Viena sobre Relações Consulares*, em 1963³⁷. A diferença dessas para as *Convenções de Havana* se resume na sua aplicabilidade

³⁷ Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas: "Artigo 31. 1. O agente diplomático gozará de imunidade de jurisdição penal do Estado acreditado. Gozará também da imunidade de jurisdição civil e administrativa, a não ser que se trate de: a) uma ação real sobre imóvel privado situado no território do Estado acreditado, salvo se o agente diplomático o possuir por conta do Estado acreditado para os fins da missão; b) uma ação sucessória na qual o agente diplomático figure, a título privado e não em nome do Estado, como executor testamentário, administrador, herdeiro ou legatário; c) uma ação referente a qualquer profissão liberal ou atividade comercial exercida pelo agente diplomático no Estado acreditado fora de suas funções oficiais. (...) 3. O agente diplomático não está sujeito a nenhuma medida de execução a não ser nos casos previstos nas alíneas "a", "b" e "c" do parágrafo 1 deste artigo e desde que a execução possa realizar-se sem afetar a inviolabilidade de sua pessoa ou residência. (...). Artigo 32. 1. O Estado acreditante pode renunciar à imunidade de jurisdição dos seus agentes diplomáticos e das pessoas que gozam de imunidade nos termos do artigo 37. (...). Artigo 33. 1. Salvo o disposto no parágrafo 3 deste artigo o agente diplomático estará no tocante aos serviços prestados ao Estado acreditante, isento das disposições sobre seguro social que possam vigorar no Estado acreditado. (...). Artigo 34. O agente diplomático gozará de isenção de todos os impostos e taxas, pessoais ou reais, nacionais, regionais ou municipais (...). Artigo 37. 1. Os membros da família de um agente diplomático que com ele vivam gozarão dos privilégios e imunidade (...). 2. Os membros do pessoal administrativo e técnico da missão, assim como os membros de suas famílias que com eles vivam, desde que não sejam nacionais do estado acreditado nem nele tenham residência permanente, gozarão dos privilégios e imunidades (...). Artigo 38. 1. A não ser na medida em que o Estado acreditado conceda outros privilégios e imunidades, o agente diplomático que seja nacional do referido Estado ou nele tenha residência permanente gozará da imunidade de jurisdição e de inviolabilidade apenas quanto aos atos oficiais praticados no desempenho de suas funções. 2. Os demais membros do pessoal da missão e os criados particulares, que sejam nacionais do Estado acreditado ou nele tenham a sua residência permanente, gozarão apenas dos privilégios e imunidades que lhes forem reconhecidos pelo referido Estado. Todavia, o Estado acreditado deverá exercer a sua jurisdição sobre tais pessoas de maneira a não interferir demasiadamente como o desempenho das funções da missão. Artigo 39. (...) 2. Quando terminarem as funções de uma pessoa que goze de privilégios e imunidades esses privilégios e imunidades cessarão normalmente no momento em que essa pessoa deixar o país ou quando transcorrido um prazo razoável que lhe tenha sido concedido para tal fim mas perdurarão até esse momento mesmo em caso de conflito armado. Todavia a imunidade subsiste no que diz respeito aos atos praticados por tal pessoal no exercício de suas funções como membro da missão". Convenção de Viena sobre Relações Consulares: "Artigo 43. 1. Os funcionários consulares e os empregados consulares não estão sujeitos à jurisdição das autoridades judiciárias e administrativas do Estado receptor pelos atos realizados no exercício das funções consulares. 2. As disposições do parágrafo 1 do presente artigo não se aplicarão entretanto no caso de ação civil: a) que resulte de contrato que o funcionário ou empregado consular não tiver realizado implícita ou explicitamente como agente do Estado que envia; ou b) que seja proposta por terceiro como consequência de danos causados por acidente de veículo, navio ou aeronave, ocorrido no Estado receptor. (...). Artigo 45. 1. O Estado que envia poderá renunciar, com relação a um membro da repartição consular, aos privilégios e imunidades (...). 3. Se um funcionário consular, ou empregado consular, propor ação judicial sobre matéria de que goze de imunidade de jurisdição de acordo com o disposto no artigo 43, não poderá alegar esta imunidade com relação a qualquer pedido de reconvenção diretamente ligado à demanda principal. 4. A renúncia à imunidade de jurisdição quanto às ações civis ou administrativas não implicará na renúncia à imunidade quanto às medidas de execução de sentença, para as quais nova renúncia será necessária. (...). Artigo 47. 1. Os membros da repartição consular estarão isentos, em relação aos serviços prestados ao Estado que envia, de quaisquer obrigações relativas à autorização de trabalho exigida pelas leis e regulamentos do Estado receptor referentes ao emprego de mão de obra estrangeira. 2. Os membros do pessoal privado dos funcionários e empregados consulares, desde que não exerçam outra ocupação de caráter lucrativo no Estado receptor, estarão isentos das obrigações previstas no parágrafo 1 do presente artigo. Artigo 48. 1. Sem prejuízo do disposto no parágrafo 3 do presente artigo, os membros da repartição consular, com relação aos serviços prestados ao Estado que envia, e os membros de sua família que com eles vivam, estarão isentos das disposições de previdência social em vigor no Estado receptor. (...). 3. Os membros da repartição consular que empreguem e produção de efeitos jurídicos: nas primeiras, assiste-lhes o caráter multilateral-universal; nas segundas, apenas o multilateral-regional.

De qualquer forma, sob o ponto de vista do Direito Internacional contemporâneo, as *Convenções de Viena* são os principais marcos normativos existentes sobre imunidades e privilégios diplomáticos. Desse núcleo de princípios e regras, outros instrumentos seriam redigidos e convencionados por organizações internacionais e por Estados. Com enfoque agora para o objeto dessa dissertação, imprescindível será discorrer sobre os tipos de imunidades e como isso vai se estender para os funcionários internacionais, tanto no plano teórico como prático.

1.2.2.2. Tipos de Imunidades Internacionais

Como se pode depreender do tópico anterior, viu-se que as imunidades e os privilégios estão ligados à liberdade de exercício da atividade diplomática em território estrangeiro. Trata-se, em outras palavras, de uma espécie de limite ou exceção à soberania do Estado que recebe a missão, como forma de se preservar a comunicação e o relacionamento entre distintas jurisdições. Disso, denota-se que as imunidades e os privilégios estão intimamente ligados ao conceito jurídico de soberania que, por sua vez, está totalmente relacionado ao conceito de jurisdição.

Do ponto de vista do Direito, a palavra *jurisdição* deve ser entendido como *poder*. Nesse sentido, no contexto do Direito Internacional, ao se falar sobre *jurisdição estatal*, é preciso pensar no poder que o Estado exerce sobre determinado povo e território. A *jurisdição estatal* não deve ser confundida com *jurisdição internacional*: esta, diferentemente daquela, relaciona-se à capacidade atributiva que a sociedade internacional

pessoas às quais não se apliquem as isenções previstas no parágrafo 2 do presente artigo devem cumprir as obrigações impostas aos empregadores pelas disposições de previdência social do Estado receptor. (...). Artigo 53. (...) 3. Quando terminarem as funções de um membro da repartição consular, seus privilégios e imunidades, assim como os dos membros de sua família que com eles vivam, ou dos membros de seu pessoal privado, cessarão normalmente na primeira das datas seguintes: no momento em que a referida pessoa abandonar o território do Estado receptor ou na expiração de um prazo razoável que lhe será concedido para este fim subsistindo, contudo, até esse momento, mesmo no caso de conflito armado. Quanto às pessoas mencionadas no parágrafo 2 do presente artigo, seus privilégios e imunidades cessarão no momento em que deixarem de pertencer à família de um membro da repartição consular ou de estar a seu serviço. Entretanto, quando essas pessoas se dispuserem a deixar o Estado receptor dentro de um prazo razoável seus privilégios e imunidades subsistirão até o momento de sua partida".

exerce ao entregar ao Direito o poder de regular ou resolver as eventuais controvérsias que envolvem os sujeitos de Direito Internacional³⁸.

Por ora, quanto à matéria de imunidades, importa refletir apenas sobre a jurisdição que é exercida pelos Estados. Nesse contexto, há dois tipos de jurisdição, na qual os agentes ou representantes gozam de inviolabilidade: (i) a imunidade de jurisdição e (ii) a imunidade de execução. No primeiro, impossibilita-se que os indivíduos ligados às missões diplomáticas sejam julgados por tribunais locais, ligados ao Estado onde está sendo realizada as suas funções oficiais. No segundo, nega-se que ocorra a execução de seus bens, para satisfação dos eventuais débitos judiciais³⁹.

Em outros termos, a imunidade de jurisdição impede que o agente ou representante de Estado seja julgado pela jurisdição estatal estrangeira. A imunidade de execução, por sua vez, barra os efeitos da fase de execução do processo judicial, evitando-se que os bens pessoais ou pertencentes ao Estado estrangeiro sejam penhorados ou tomados pelo juízo concorrente. Como se denota, o segundo tipo de imunidade não deixa de ser um efeito ou complemento direto do primeiro, caso este não tenha sido respeitado pela jurisdição do lugar. Trata-se, de certo, de uma proteção adicional aos oficiais representantes de Estado.

³⁸ Conceitos de *jurisdição*, sob a perspectiva da jurisdição interna: (i) para CHIOVENDA: "(...) função do Estado que tem por escopo a atuação da vontade concreta da lei por meio da substituição, pela atividade de órgãos públicos, da atividade de particulares ou de outros órgãos públicos, já no afirmar a existência da vontade da lei, já no torná-la, praticamente, efetiva" (cf. CHIOVENDA, G. Instituições de direito processual civil. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1969, p. 3); (ii) para FREDERICO MARQUES: "(...) função de julgar a lide ou pretensão, dando a cada um o que é seu" (cf. FREDERICO MARQUES, J. Instituições de direito processual civil. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1962, p. 275); (iii) para DINAMARCO: "(...) função do Estado destinada à solução imperativa de conflitos e exercida mediante a atuação da vontade do direito em casos concretos" (cf. DINAMARCO, C. R. Instituições de direito processual civil. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 315); (iv) para NOGUEIRA: "(...) corresponde à atividade, operação ou função pelos quais se diz, em um dado momento e lugar, o que é e quem tem o direito" (cf. NOGUEIRA, A. Jurisdição das liberdades públicas. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 340). Agora, sob a perspectiva do Direito Internacional, embora não se trate de um tema que ainda demanda de maiores estudos doutrinários, alguns autores entendem o seguinte sobre o conceito de jurisdição: (i) para SHAW: "(...) diz respeito ao poder do Estado de determinar as pessoas, propriedades, e circunstâncias e reflete os princípios básicos da soberania do Estado, a igualdade dos Estados e a não interferência em assuntos domésticos" (cf. SHAW, M. N. International law. 5ª ed. New York: Cambridge University Press, 2003, p. 572); (ii) para PHILIP e DE CARA: "(...) significa, ainda, uma instituição criada por um tratado ou um compromisso concluído entre Estados. A característica interestatal da jurisdição internacional subsiste a ela e não pode existir sem o consentimento do Estado" (cf. PHILIP, M. C.; e DE CARA, M. Nature et évolution de la juridiction internationale, La juridiction internationale permanente, Colloque de Lyon, Société Française pour le Droit Internationale. Paris: Pedone, 1987, p. 43); (iii) para MENEZES: "(...) é a capacidade atributiva (poder) exercida por um Tribunal Internacional constituído a partir de um tratado, decorrente da vontade soberana dos Estados, no sentido de resolver os conflitos à medida que a ele sejam apresentados, em lugar daqueles que no conflito estão envolvidos, mediante a aplicação de uma solução contida no sistema jurídico normativo baseado na própria concepção do Direito Internacional, fontes, princípios e, principalmente, a vontade definidora e delimitadora dos Estados componentes da sociedade internacional" (cf. MENEZES, W. Tribunais internacionais: jurisdição e competência. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 331).

³⁹ Nesse sentido, cf. REUTER, P. **Le développement de l'ordre juridique internationale**: écrits de droit international. Paris: Economica, 1995, p. 102.

Para efeitos do que se pretende com este trabalho, maior atenção deve ser dada à imunidade de jurisdição, porque dela dependem os funcionários internacionais para o exercício das atividades laborais frente às organizações internacionais. O mesmo entendimento também deve ser aplicado às organizações internacionais: por possuírem personalidade jurídica internacional, não podem ser julgadas pela jurisdição dos Estados onde estão sediadas ou são realizados os seus atos institucionais. Ambos, portanto, são cúmplices na necessidade de serem tutelados por normas de Direito Internacional.

Em especial, a *Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas* e a *Convenção de Viena sobre Relações Consulares* vão discriminar quais são as matérias que são alvos da imunidade de jurisdição. Limites, inclusive, foram estabelecidos pelos respectivos instrumentos, determinando quais direitos teriam caráter absoluto ou relativo. Dessas convenções, o mesmo tipo de tratamento seria analogamente utilizado para os funcionários internacionais. Porém, até que se chegasse a este patamar jurídico-valorativo, um caminho mais árduo precisou ser (e ainda está sendo trilhado) nesse sentido. É o que se verá a seguir.

1.2.3. Funcionários e Imunidades Internacionais

As imunidades concedidas aos agentes e representantes de Estado não se equipara, na prática, às imunidades que são oferecidas aos funcionários de organizações internacionais. Isso porque, no primeiro, a relação é estabelecida (i) por meio de Estados e (ii) para os interesses desses Estados onde está sendo desenvolvida a missão diplomática. Já no segundo, outro tipo de enfoque é exaltado: aqui, a relação é posta (i') entre uma organização internacional e um Estado e (ii') para o benefício dos interesses do grupo de Estados que compõem a organização internacional⁴⁰.

Como consequência, do ponto de vista jurídico, verifica-se uma tênue diferença no que concerne às finalidades do serviço que é prestado em cada uma das situações. No caso dos agentes ou representantes de Estado, estes atuam no interesse do Estado de origem; no caso dos funcionários internacionais, estes atuam no interesse da organização internacional para qual trabalham. Disso, é possível concluir que naquele, a imunidade visa resguardar a jurisdição estatal; neste, por outro lado, a imunidade objetiva proteger a própria jurisdição internacional⁴¹.

-

⁴⁰ SILVA SOARES, op. cit., p. 38-39.

⁴¹ Sobre esta transição de valores entre um tipo e outro de jurisdição, o professor de Direito Internacional da Universidade de São Paulo, Paulo Borba Casella, aduz com muita perspicácia e concisão o seguinte: "O Direito

Razão se apresenta para essa discrepância de valores, porque Estados e organizações internacionais diferem em seus elementos constitutivos. Diferentemente dos Estados, as organizações internacionais não possuem *soberania*, tornando ainda mais justificável a necessidade de atribuir-lhes imunidades e privilégios do gênero⁴². De certo, as organizações internacionais se prestam a discutir e administrar problemas de caráter *verdadeiramente internacional*. O interesse delas se volta para uma coletividade de Estados, e não para aquilo que é pretendido em particular por um ou outro membro da organização.

As imunidades, nesse sentido, adquirem outro grau de importância, talvez mais abstrato no plano prático, mas de valor jurídico tão relevante quanto, senão superior ao que historicamente se sucedeu primeiro. Respeitar esse bem jurídico é premissa fundamental para que as organizações possam exercer as suas atividades sem interferência do Estado onde está localizada a sua infraestrutura física. De semelhante forma, os funcionários internacionais merecem o mesmo tipo de tratamento atribuído à organização, seja no Estado onde está sediado o ente, seja no local onde estão sendo realizadas as missões⁴³.

Realmente, embora a característica das imunidades conferidas aos representantes de Estado seja distinta em seu aspecto valorativo àquilo que é atribuído aos funcionários de organizações internacionais, não se duvida que a finalidade é a mesma para ambos os casos. Mesmo assim, por se tratarem as organizações internacionais de assunto recente ao Direito Internacional (em especial, no que tange à sua compreensão axiológica na ordem jurídica

Internacional pós-moderno contém a afirmação da possibilidade de passagem desse estado, dito de natureza, ou de nível primário de regulação, mediante relações de força, para a instauração de patamar juridicamente mais elevado, visando a construção de mundo, ordenado de modo teologicamente humano. Pode-se acreditar na superação do estado de natureza, no contexto internacional? À visão hobbesiana da força, como critério de ordenação, se há de contrapor a ideia da utopia e do papel desta, na ordenação do sistema internacional, do sonho para o projeto e deste para a instituição" (cf. CASELLA, P. B. **Fundamentos do direito internacional pós-moderno**. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 383).

⁴² Sobre a diferença entre as imunidades conferidas aos Estados e às imunidades conferidas às organizações internacionais, o professor e diplomata Leandro de Oliveira Moll propõe a divisão das imunidades entre (i) *imunidades estatais* e (ii) *imunidades internacionais*. Estas compreenderiam "as imunidades jurisdicionais pertencentes às organizações internacionais e gozadas por elas e por seus funcionários, consagrados em acordos internacionais concluídos entre elas e os seus Estados-membros, com a finalidade de assegurar o bom desempenho de suas funções". Aquelas, a seu turno, "surgiriam primeiramente através de normas internacionais costumeiras, e só ultimamente foram codificadas em certos países, enquanto (...) [as imunidades internacionais] se fundam essencialmente em textos escritos" (cf. MOLL, L. O. **Imunidades internacionais**: tribunais nacionais ante a realidade das organizações internacionais. 2ª ed. Brasília: FUNAG, 2011, p. 31).

⁴³ As imunidades providas aos funcionários internacionais, seja (i) no âmbito interno das organizações, seja (ii) como produto das atividades desenvolvidas pelas organizações em território nacional, não diferem em nada quanto à sua essência jurídica. Ambos os funcionários, internos ou externos à organização, deverão possuir o mesmo tratamento frente às imunidades. Em semelhante entendimento, cf. MOLL, op. cit., p. 48-65. Diferenças, porém, poderão ser aplicadas em relação ao regime jurídico interno desses trabalhadores, dependendo do tipo de contrato de trabalho assinado com o trabalhador. Por exemplo, missões internacionais contam normalmente com a ajuda de temporários, que terão direito às imunidades jurisdicionais, mas não a todas as prerrogativas que a organização confere aos seus funcionários.

contemporânea), a proteção que lhes é oferecida pelas imunidades não possui o mesmo grau de desenvolvimento daquilo que se sucede no caso dos Estados.

Como se viu, as imunidades adjudicadas aos Estados e seus representantes são produto de um longo processo de amadurecimento dos princípios e valores que embasam o nascimento do Estado Moderno e o desenvolvimento das relações internacionais. Em outras palavras, trata-se de algo já consolidado no sistema normativo internacional, tanto em seu aspecto teórico como prático. No caso das organizações internacionais, por sua vez, as imunidades que lhe dizem respeito ainda carecem de maior aprimoramento e dispersão na sociedade internacional contemporânea.

Fato que exemplifica este aspecto está na análise dos instrumentos normativos internacionais que se referem ao assunto. Até o presente momento, nenhum tipo de tratado de caráter multilateral-universal foi convencionado entre os Estados, prevendo regras sobre imunidades e privilégios que devem ser concedidos aos funcionários de organizações internacionais. Em verdade, o que unicamente existe são alguns diplomas isolados que tratam do tema, mas muitas vezes de forma insuficiente. Em geral, tudo não passa de mero esforço interpretativo das *Convenções de Viena* e da *Carta das Nações Unidas*⁴⁴.

Apesar disso, destaque também deve ser oferecido à *Convenção dos Privilégios e Imunidades das Nações Unidas*, de 1946, e a *Convenção dos Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas das Nações Unidas*, de 1947⁴⁵. Não por mera coincidência, a

⁴⁴ **Convenções de Viena**, supra, n. 7. **Carta das Nações Unidas**: "Artigo 105. 1. A Organização gozará, no território de cada um de seus membros, dos privilégios e imunidades necessários à realização de seus propósitos. 2. Os representantes dos membros das Nações Unidas e os funcionários da Organização gozarão, igualmente, dos privilégios e imunidades necessários ao exercício independente de sus funções relacionadas com a Organização".

⁴⁵ Convenção dos Privilégios e Imunidades das Nações Unidas (Convenção de Londres): "Artigo V. Secção 18. Os funcionários da Organização das Nações Unidas: a) Gozarão da imunidade de qualquer procedimento judicial relativamente aos atos por eles praticados oficialmente (incluindo as suas palavras e escritos); b) Estarão isentos de qualquer imposto sobre os salários e emolumentos pagos pela Organização das Nações Unidas; c) Estarão isentos de qualquer obrigação relativa ao serviço nacional; d) Não estarão sujeitos, assim como os seus cônjuges e os membros da sua família que se encontrem a seu cargo, às disposições que restringem a imigração e às formalidades de registo de estrangeiros; e) Gozarão, no que diz respeito às facilidades de câmbio, dos mesmos privilégios que os funcionários de categoria equivalente pertencentes às missões diplomáticas acreditadas junto do governo em questão; f) Gozarão, assim como os seus cônjuges e os membros da sua família que se encontrem a seu cargo, das mesmas facilidades de repatriamento que os enviados diplomáticos em período de crise internacional; g) Gozarão do direito de importar, livre de encargos, o seu mobiliário e objetos pessoais por ocasião da primeira vez que iniciou funções no país em questão. Secção 19. Para além dos privilégios e imunidades previstos na secção 18, o Secretário Geral e todos os subsecretáriosgerais, tanto no que lhes diz respeito como em relação aos seus cônjuges e filhos menores, gozarão dos privilégios, imunidades, isenções e facilidades concedidos, em conformidade com o Direito Internacional, aos enviados diplomáticos. Secção 20. Os privilégios e imunidades são concedidos aos funcionários unicamente no interesse das Nações Unidas e não para seu proveito pessoal. O Secretário Geral poderá e deverá levantar a imunidade concedida a um funcionário em todos os casos em que, em sua opinião, essa imunidade pudesse impedir que fosse feita justiça e desde que ela possa ser levantada sem prejuízo para os interesses da Organização. Relativamente ao Secretário Geral, o Conselho de Segurança tem competência para pronunciar

celebração de ambos os tratados se deu como consequência direta da emergência da ONU. Para que a organização internacional recente pudesse atuar com segurança e eficiência, os seus funcionários precisariam gozar de imunidades e privilégios para atuar entre os Estadosmembros, sem que houvesse interferência nas suas funções.

Embora os documentos anteriormente citados tivessem como foco os funcionários a serviço da ONU, hoje sua aplicabilidade teórica pode ser estendida aos demais servidores públicos de outras organizações internacionais, incluindo aquelas que não estão sob a esfera de influência do *Sistema da Organização das Nações Unidas*. Isso ocorre porque as regras jurídicas criadas no contexto do Direito Internacional, quando embasadas em fontes principiológicas e valorativas em comum, devem ser avaliadas dentro de uma mesma perspectiva normativa sistêmica⁴⁶.

De qualquer modo, é certo que, de 70 anos para cá, pouco se aprofundou nesse tema. Por exemplo, afora as convenções da ONU, na Europa, firmou-se, no ano de 1962, a *Convenção Europeia sobre Imunidades do Estado* e o *Protocolo Adicional da Basiléia*. Numa leitura conjunta de ambos os instrumentos, princípios fundamentais foram estabelecidos sobre a questão, mas a sua aplicabilidade ocorre somente em âmbito multilateral-regional. De resto, tem-se apenas ciência da existência de documentos nacionais⁴⁷ e de decisões proferidas por tribunais.

o levantamento das imunidades. Secção 21. A Organização das Nações Unidas colaborará, em todas as ocasiões, com as autoridades competentes dos Estados membros com vista a facilitar a boa administração da justiça, assegurar a observância dos regulamentos de polícia e evitar qualquer abuso a que poderiam dar lugar os privilégios, imunidades e facilidades enumerados no presente artigo". Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas das Nações Unidas (Convenção de Nova Iorque): "Considerando que a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou, a 13 de fevereiro de 1946, uma resolução que visa à unificação, na medida do possível, dos privilégios e imunidades de que gozam a Organização das Nações Unidas e as várias agências especializadas, e considerando que foram realizadas consultas relativas ao cumprimento da supramencionada resolução entre a Organização das Nações Unidas e as agências especializadas, a Assembleia Geral pela resolução 179 (II), adotada a 21 de novembro de 1947, aprovou a seguinte Convenção, que é submetida às agências especializadas para aceitação e a todos os membros da Organização das Nações Unidas e a todos os outros Estados-membros de uma ou mais das agências especializada para adesão. (...) Artigo VI. Secção 18. Cada agência especializada especificará as categorias dos funcionários nos quais se aplicarão os dispositivos deste artigo e do artigo 8. Comunicá-las aos Governos de todos os países partes nesta Convenção, quanto a essa agência, e ao Secretário Geral das Nações Unidas. Dos nomes dos funcionários incluídos nessas categorias periodicamente se dará conhecimento aos Governos acima mencionados. (...)".

⁴⁶ Em sentido semelhante, cf. SZASZ, P.; e INGADOTTIR, T. **The UN and the ICC**: the immunity of the UN and its officials, Leiden Journal of International Law, vol. 14, 2001, p. 869: "Though by its terms, and because a treaty can bind only the parties to it, these provisions bind only UN members, the International Court of Justice ('ICJ') determined in the *Reparation for Injuries* case that the United Nations has objective legal personality, opposable also *vis-à-vis* non-member states, and presumably this holding also applies to the necessary immunities of the organization, and that these immunities must be respected not only by member and non-member states but also by other inter-governmental organizations ('IGOs')".

⁴⁷ Sobre os respectivos instrumentos nacionais: (i) Estados Unidos: **United Nations Participation Act** (Public Law n. 264, 1945), **International Organization Immunities Act** (Public Law n. 291, 1947), **Foreign Sovereign Immunities Act** (FSIA, 1976); (ii) Reino Unido: **United Kingdom State Immunity Act** (1978)

Nos Estados Unidos, por exemplo, no caso *Mendaro vs. World Bank* (1983)⁴⁸, a Corte entendeu que a organização internacional era imune às disputas que envolvessem questões trabalhistas, porquanto se tratava de assuntos administrativos e internos, exclusivos ao Banco. Em grau recursal, a Corte de Apelação ainda proferiu o entendimento de que o propósito dessa imunidade provinha da necessidade de proteger a organização internacional de qualquer tipo de controle unilateral que um Estado pudesse realizar sobre as atividades internacionais executadas em território soberano.

No Brasil, o assunto é espinhoso. A discussão sobre os limites da competência da Justiça do Trabalho ainda continua sendo matéria recorrente no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF)⁴⁹. Em especial, no que se refere às questões ligadas ao Direito Internacional, sobre a possibilidade de serem julgadas as demandas trazidas por trabalhadores contratados por entes públicos externos, o entendimento jurisprudencial foi flutuante ao longo do tempo. Ora as imunidades de jurisdição foram reconhecidas como absolutas pelo Estado brasileiro, ora como relativas. Explica-se.

⁽iii) Cingapura: Singapour State Immunity Act (1981); (iv) África do Sul: South Africa Foreign States Immunity Act (1981); (v) Canadá: Canada Act to Provide for State Immunity in Canadian Courts (1982); e (vi) Austrália: Australian Foreign States Immunities Act (1985). A Comissão de Direito Internacional, ligada à ONU, buscou em seu projeto estabelecer normas de caráter multilateral-universal, com vistas à assinatura de um tratado entre os países nesse sentido (cf. International Law Commission, Projeto de Convenção da CDI sobre Imunidades Jurisdicionais do Estado e Seus Bens, 1975). O projeto, no entanto, não acabou vingando e permanece arquivado (cf. SILVA SOARES, op. cit., p. 42-58).

⁴⁸ **Proceedings n. 82-2247**, United States Court of Appeals, District of Columbia Circuit, 717 F.2d 610. Exemplo extraído de artigo publicado pelo professor de Direito Internacional da Universidade de Viena, August Reinisch, e cujo conteúdo foi apresentado à Conferência Internacional intitulada International Administrative Tribunals in a Changing World, organizada pelo Tribunal Administrativo da ONU e pela New York University no ano de 2007 (cf. REINISCH, A. The immunity of international organizations and the jurisdiction of their administrative tribunals. Chinese Journal of International Law, vol. 7, n. 2, Oxford University Press, 2008, p. 294). Susana Mendaro era uma cidadã argentina que foi contratada como pesquisadora pelo Banco Mundial no ano de 1977. Em sua demanda trabalhista, a trabalhadora alegou (i) ter sido vítima de assédio sexual, (ii) desigualdade de tratamento entre pessoas de diferentes sexos (ela afirmava que recebia menos tarefas que seus colegas do sexo masculino) e (iii) acúmulo de função. Ela aduz ter comunicado ao Banco sobre essas questões, mas declarou que a organização nada fez para investigar e resolver os problemas alegados. O caso é interessante de ser estudado, porque coloca em análise o International Organizations Immunities Act e a possibilidade da organização afastar a imunidade de jurisdição, através de renúncia expressa em seu articles of association (i.e. contrato social). Internet: <www.leagle.com/ decision/19831327717F2d610 11226.xml/MENDARO%20v.%20WORLD%20BANK> (íntegra da decisão). Maiores detalles sobre o assunto, cf. GORMAN, R. A. The development of international employment law: my experience on international administrative tribunals as the World Bank and the Asian Development Bank. In: ZIADÉ, N. G. Problems of international administrative law: on the occasion of the twentieth anniversary of the World Bank administrative tribunal. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2008, p. 207-209 e

⁴⁹ Por exemplo, cita-se os casos recentes referentes à possibilidade da Justiça do Trabalho de julgar as demandas sobre previdência privada complementar, já que aborda elementos de Direito Civil adjacentes à relação de trabalho havida entre empresa e empregado (**RE n. 586.453**, Relatora: Ministra Ellen Gracie; e **RE n. 583.050**, Relator: Ministro Cezar Peluso).

Até 1989, reconhecia-se a (i) imunidade de jurisdição *absoluta* dos Estados frente às questões trabalhistas estrangeiras praticadas em solo brasileiro. Em maio daquele ano, contudo, na Apelação Cível n. 9696 (RTJ n. 133/159, Relator: Ministro Francisco Rezek), o tribunal modificou o seu posicionamento, passando a admitir a (ii) imunidade de jurisdição *relativa* dos Estados em matéria laboral, quando certo de que a relação de trabalho envolvia apenas *atos de gestão* (*ius gestionis*), e não nos *atos de império* (*ius imperii*), cujo fundamento da imunidade reside na regra *par in parem non habet judicium*.

A decisão em análise versou apenas sobre os Estados, nada inferindo a respeito das organizações internacionais. Indevidamente, porém, o mesmo entendimento passou a ser adotado pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST) quanto a estes últimos, julgando se tratar as relações de trabalho desses entes como atos de gestão⁵⁰. Com a relativização das imunidades, muitas organizações internacionais acabaram sendo julgadas e, até mesmo, condenadas pelos tribunais brasileiros, em processos trabalhistas que normalmente envolvem como objeto o reconhecimento do vínculo empregatício.

Algum tempo depois, novamente, esse entendimento seria modificado. Suscitada a repercussão geral em um dos inúmeros casos que envolveu o PNUD, o STF declarou ser absoluta a imunidade de jurisdição e de execução das organizações internacionais em questões trabalhistas (*RE n. 578.543* e *RE n. 597.368*, Relatora: Ministra Ellen Gracie).

⁵⁰ A seguir, um exemplo de julgado proferido àquela época, envolvendo a apelação de uma ação rescisória promovida por um trabalhador em face do PNUD, em que o Tribunal Superior do Trabalho equivocadamente atribui às organizações internacionais a mesma distinção dos atos praticados pelos Estados em território estrangeiro, nos termos da decisão paradigmática publicada pelo Supremo Tribunal Federal na Apelação Cível n. 9696 (1989): "As organizações internacionais, apesar de não gozarem de soberania, desfrutam de determinados privilégios com o fim de garantir a sua independência funcional perante os Estados hospedeiros, já que não possuem território próprio. A imunidade de jurisdição conferida a tais entes de direito público externo é distinta daquela garantida aos Estados soberanos, em razão da igualdade qualitativa existente entre as diversas Nações (busca pelo bem-estar da comunidade que vive em seus territórios), encontrando-se unicamente prevista no acordo que prevê as condições de fixação da Missão em determinado país (acordo sede), por levar-se em conta que da mesma forma que cada organização possui um fim próprio (desigualdade qualitativa), também os privilégios a ela concedidos devem ser específicos e não generalizados (...). No caso da ONU/PNUD, a imunidade de jurisdição se encontra prevista no art. 105 da Carta das Nações Unidas, parágrafo 2, da Convenção Sobre Privilégios da ONU e V do Acordo Básico de Assistência Técnica (firmado entre o Brasil, a ONU, suas agências especializadas e a Agência Internacional de Energia Atômica), tomando por base a Convenção de Viena sobre as Relações Diplomáticas (1961) e a Convenção de Viena sobre as Relações Consulares (1963) (...). Ocorre que, assim como a imunidade de jurisdição dos Estados passou a ser relativizada, a partir da distinção entre atos de império (exercício do poder soberano) e atos de gestão (atividade negocial comum), a imunidade das organizações também passou a se restringir a hipóteses em que os atos são praticados em busca dos seus propósitos, criando a distinção entre ato relacionado ao fim a que se destina o organismo internacional e ato alheio ao seu objetivo institucional, constituindo o fundamento da imunidade de jurisdição relativa dos organismos internacionais. Nesse contexto, na medida em que a relação jurídica decorrente do contrato de trabalho é considerada tão-somente inerente a ato negocial e não funcional, pois a contratação de trabalhador para exercer esta ou aquela atividade em nada se coaduna com o escopo da organização na comunidade internacional, não se aplica a imunidade de jurisdição em demandas trabalhistas" (TST, AI-RR, 242/2005-000-10-00-1, Relator: Ministro Ives Gandra Martins, Julgamento em 02/09/2008).

Nesse voto paradigmático, fez inteligência o fato do Brasil ter assinado e se comprometido a respeitar as regras dos tratados sobre *Privilégios e Imunidades das Nações Unidas* e sobre *Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas das Nações Unidas*⁵¹.

A partir de então, o Tribunal Superior do Trabalho passou a respeitar a nova diretriz acordada pelo STF. Em 2012, o entendimento foi finalmente pacificado através da *OJ n. 416 da Secção de Dissídios Individuais-1*: 'As organizações ou organismos internacionais gozam de imunidade absoluta de jurisdição quando amparados por norma internacional incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro, não se lhes aplicando a regra do Direito Consuetudinário relativa à natureza dos atos praticados. Excepcionalmente, prevalecerá a jurisdição brasileira na hipótese de renúncia expressa à cláusula de imunidade jurisdicional'.

Do texto, lamenta-se apenas a confusão no uso dos vocábulos *organização* e *organismo*. No entendimento deste trabalho, *organização internacional* não é o mesmo que *organismo internacional*. *Organismo* é gênero, *organização* é espécie⁵². Organizações internacionais são organismos internacionais, mas não necessariamente se aplica a hipótese contrária. A organização internacional é o organismo internacional que tem reconhecida a sua personalidade jurídica internacional. Nem todo organismo internacional, por sua vez, possui personalidade jurídica internacional.

De qualquer modo, é com bons olhos que se observa a mudança de postura do Brasil frente à necessidade de preservação do direito de imunidades das organizações internacionais⁵³. De fato, dentro de uma perspectiva lógica, não tem o mínimo cabimento

⁵¹ Sobre o tema, vale conferir os ensinamentos proferidos pelo professor de Direito Internacional da Universidade de São Paulo, Luiz Olavo Baptista, em seu parecer sobre o caso PNUD e a responsabilidade do governo brasileiro diante dos tratados assinados em favor da ONU sobre imunidades jurisdicionais, cf. BAPTISTA, L. O. **Imunidade de jurisdição na execução dos projetos de cooperação entre o PNUD e o governo brasileiro**. In: BASSO, M.; e CARVALHO, P. L. (coord.). **Lições de direito internacional**: estudos e pareceres de Luiz Olavo Baptista. Curitiba: Juruá, 2008, p. 289-310.

⁵² Justifica-se este entendimento a partir da etimologia dos termos. Segundo o Dicionário Aurélio, *organismo* significa: "1. Conjunto e disposição dos órgãos de um corpo. 2. Constituição, complexão. 3. Disposição. 4. Corpo organizado". A seu turno, *organização* significa: "1. Ato ou efeito de organizar. 2. Organismo. 3. Estrutura. 4. Fundação, estabelecimento. 5. Composição".

⁵³ Ressalva apenas é feita às consequências e dúvidas que essa mudança de entendimento poderá resultar aos processos trabalhistas já julgados e aos que ainda se encontram em andamento, como bem aponta em seu artigo a doutora em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo, Christianne Boulos: "Diante desse quadro, a relevância da decisão tomada nos referidos recursos extraordinários com repercussão geral pelo STF pode ser medida sob alguns aspectos e questionamentos que enseja. Em primeiro lugar, por força do quanto previsto no Código de Processo Civil a esse respeito: todos os recursos que estivessem sobrestados até então, aguardando pronunciamento definitivo da Corte sobre a matéria, serão apreciados pelo TST, que poderá declará-los prejudicados ou retratar-se, podendo até mesmo o STF cassar ou reformar, liminarmente, o acórdão contrário à orientação firmada (CPC, artigo 543-B, §§1, 3 e 4). Em segundo lugar, ainda que a jurisprudência atual do TST seja no sentido de reconhecer a imunidade de jurisdição dos organismos internacionais nesses moldes, pode haver casos anteriores à OJ de 2012 com trânsito em julgado em sentido contrário ou, então, objeto de ações rescisórias como as que originaram os RE n. 578.543 e RE n. 597.368. Há decisões recentes do TST, com fundamento em entendimento sumulado do próprio Tribunal (Súmula n. 83) e até do STF (Súmula n. 343),

aplicar as normas trabalhistas do local onde estão sendo exercidas as atividades dos funcionários internacionais, sabendo que o regime jurídico interno das organizações internacionais é totalmente diferente daquilo que cada Estado, nos limites da sua soberania, estabelece como norma jurídica trabalhista.

Mesmo assim, é certo também que o cenário atual ainda se apresenta em mudança. A internacionalização dos Direitos Humanos tem gerado profundas alterações no entendimento dessa matéria⁵⁴. Por um lado, se os Estados devem respeitar as imunidades das organizações internacionais, pelo outro, seus funcionários não podem ficar à mercê da eventual ineficiência da máquina administrativa pública internacional no que se refere à resolução de suas demandas jurídicas. Nesse ponto, os Estados têm agido em benefício desses trabalhadores, com alicerce no Direito Internacional dos Direitos Humanos.

No ano de 1999, a Corte Europeia de Direitos Humanos proferiu importante decisão em relação ao tema, no caso *Waite and Kennedy vs. Germany*⁵⁵. Nas palavras do tribunal internacional, embora fosse essencial garantir o funcionamento das organizações e as suas imunidades da possível ingerência dos governos locais, esse efeito não tinha o condão de afastar a necessidade de garantir aos trabalhadores dessas organizações um meio alternativo

que não admitem rescisórias de reclamações que transitaram em julgado à época em que controvertido o entendimento jurisprudencial sobre o tema. Seria sustentável essa linha de decisão, agora que o STF entendeu não possuir o TST competência para casos envolvendo ONU/PNUD? Não seria possível cogitar de ação rescisória com fundamento no artigo 485, II, do CPC, por ter a decisão de mérito sido proferida por juiz incompetente? Mas, para além dessas questões, há outra dimensão a considerar e que, de certa forma, vai ao encontro de parte das preocupações externadas pela Ministra Carmen Lúcia. Como resultado para o estado das relações jurídicas travadas no país, mais do que afastar a competência da Justiça do Trabalho para demandas envolvendo trabalhadores de organismos internacionais, a decisão do STF, ao fazê-lo, acabou por afastar a incidência da própria legislação material brasileira a essas relações, não tendo excepcionado sequer a necessidade de observância daquelas constantes do próprio texto constitucional" (cf. BOULOS, C. **Decisão do STF**: organismos internacionais e imunidade à jurisdição trabalhista, UOL, Última Instância, 18 de maio de 2013. **Internet**: <ultimainstancia.uol.com.br/conteudo/colunas/63075/decisao+do+stf+organismos+internacio nais+e+imunidade+a+jurisdicao+trabalhista.shtml>).

⁵⁴ Sobre o tema da internacionalização dos Direitos Humanos, cf. ALVARENGA, R. Z. A organização internacional do trabalho e a proteção aos direitos humanos do trabalhador. São Paulo: LTr, vol. 71, n. 5, mai, 2007; CANÇADO TRINDADE, A. A. A proteção internacional dos direitos humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos. São Paulo, Saraiva, 1991; cf. CARVALHO RAMOS, A. Teoria geral de direitos humanos na ordem internacional. Rio de Janeiro, São Paulo, Recife: Renovar, 2005; cf. COMPARATO, F. K. A afirmação histórica dos direitos humanos. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003; cf. DONNELLY, J. International human rights. 2ª ed. Oxford: Westview Press, 1998; cf. LAFER, C. A internacionalização dos direitos humanos. São Paulo: Manole, 2011; e cf. PIOVESAN, F. Direitos humanos e o direito constitucional internacional. 1ª ed. São Paulo: Max Limonad, 1996.

⁵⁵ CEDH, **Application n. 26083/94** (Waite and Kennedy vs. Germany), apud. REINISCH, op. cit., 2008, p. 291-292. Igualmente, em análise extensa e bastante proveitosa da decisão, o professor de Direito Internacional da Universidade de São Paulo, Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari, em sua tese de livre-docência sobre Tribunais Administrativos, comenta sobre os efeitos dessa decisão, sob o ponto de vista do Direito Internacional e dos Direitos Humanos, avaliando as hipóteses em que um tribunal nacional poderia se esquivar da imunidade de jurisdição para julgar uma demanda trabalhista promovida por um funcionário contra uma organização internacional (cf. DALLARI, op. cit., 2009, p. 41-45). Na mesma medida, cf. MOLL, op. cit., p. 130-139.

eficaz para resolução das demandas e proteção dos seus direitos nos termos do artigo 6, parágrafo 1, da *Convenção Europeia de Direitos Humanos* (1950)⁵⁶.

Esse entendimento acabou sendo refletido em diversos tribunais nacionais europeus⁵⁷. Na Bélgica, no caso *Energies Nouvelles et Environnement vs. Agence Spatiale Européenne* (2006), o tribunal embasou-se no precedente do tribunal internacional para denegar conhecimento da ação que queria afastar a imunidade da AEE, porque foi constatado estarem presentes os mecanismos para defesa do direito dos funcionários da agência. Igualmente, na Suíça, assim procedeu a Suprema Corte Federal no caso *Consortium vs. Swiss Federal Government (Conseil Federal)* (2004).

Na Itália, no caso *Pistelli vs. European University Institute* (2005), a Suprema Corte Italiana não negou o direito de acesso à jurisdição local ao trabalhador, mas negou o seguimento da ação, porque também se confirmou existir na organização internacional uma comissão para resolução de disputas internas. Na França, a tradição jurisprudencial, mesmo antes da decisão proferida pela CEDH, foi no sentido de negar conhecimento às ações que fossem promovidas contra organizações internacionais (e.g. *Hintermann vs. Union de l'Europe Occidentale*, 1997; e *Cultier vs. Eutelsat*, 2001).

Entretanto, em relatório divulgado pela *Cour de Cassation* no ano de 1995, ou seja, anterior a essas decisões nacionais e até mesmo ao acórdão publicado pela CEDH, já se sinalizava sobre a importância de garantir ao trabalhador, ainda que funcionário internacional, o direito de acesso à justiça. Ao longo dos anos, principalmente no último decênio, os tribunais franceses também passaram a incorporar em suas decisões o conceito

⁵⁶ Convenção Europeia de Direitos Humanos: "Artigo 6. 1. Qualquer pessoa tem direito a que sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela. O julgamento deve ser público, mas o acesso à sala de audiências pode ser proibido à imprensa ou ao público durante a totalidade ou parte do processo, quando a bem da moralidade, da ordem pública ou da segurança nacional numa sociedade democrática, quando os interesses de menores ou a proteção da vida privada das partes no processo o exigirem, ou, na medida julgada estritamente necessária pelo tribunal, quando, em circunstâncias especiais, a publicidade pudesse ser prejudicial para os interesses da justiça. 2. Qualquer pessoa acusada de uma infracção presume-se inocente enquanto a sua culpabilidade não tiver sido legalmente provada. 3. O acusado tem, como mínimo, os seguintes direitos: a) Ser informado no mais curto prazo, em língua que entenda e de forma minuciosa, da natureza e da causa da acusação contra ele formulada; b) Dispor do tempo e dos meios necessários para a preparação da sua defesa; c) Defender-se a si próprio ou ter a assistência de um defensor da sua escolha e, se não tiver meios para remunerar um defensor, poder ser assistido gratuitamente por um defensor oficioso, quando os interesses da justiça o exigirem; d) Interrogar ou fazer interrogar as testemunhas de acusação e obter a convocação e o interrogatório das testemunhas de defesa nas mesmas condições que as testemunhas de acusação; e) Fazer-se assistir gratuitamente por intérprete, se não compreender ou não falar a língua usada no processo".

⁵⁷ Exemplos de julgados trazidos pelo professor August Reinisch (cf. REINISCH, op. cit., 2008, p. 295-298).

de *ordem pública internacional*, que coloca estrangeiros e nacionais no mesmo patamar de igualdade em termos de garantias e direitos jurídicos⁵⁸.

Voltando à Bélgica, conhecido é o caso *Sidler vs. Wester European Union* (2004), em que o tribunal local rejeitou a imunidade de jurisdição da organização internacional, com base na *Convenção Europeia de Direitos Humanos* e no fato de que o mecanismo de solução de controvérsias apresentado pelo ente não oferecia ao trabalhador um meio eficaz para proteção dos seus direitos na esfera do Direito Internacional. A ausência do devido processo legal, como garantido pelos Direitos Humanos, determinou que o processo movido pelo funcionário internacional fosse adiante.

No Brasil, no patamar dos Tribunais Regionais do Trabalho, também já foram proferidos julgados afastando a imunidade de jurisdição das organizações internacionais, com base no (i) *princípio da reciprocidade*, consagrado no artigo 2, parágrafo 1, da *Carta*

⁵⁸ REINISCH, idem, p. 287 e 298. Sobre o conceito de ordem pública internacional abordado pelo autor, referência é feita ao caso Ambatielos (Grécia vs. Grã-Bretanha), julgado pela CIJ, no ano de 1953. Nicolas Eustache Ambatielos, cidadão grego, encomendou do governo britânico nove navios, a um preço e prazo determinados. Os britânicos acabaram não cumprindo com as datas de entrega, levando o comprador a perceber prejuízos enormes. Segundos os fatos trazidos aos autos, Ambatielos procurou resolver a demanda perante os tribunais britânicos, mas nada foi resolvido. O livre acesso aos tribunais restou prejudicado, aparentemente porque o pleiteante era estrangeiro. Na verdade, em sede de julgamento, tanto em primeira instância como em segunda, os tribunais negaram o pedido de condenação do governo britânico e reparação por danos materiais e morais feitos pelo indivíduo, porque não havia "provas suficientes" de que o governo britânico descumpriu com as regras do acordo comercial assinado entre as partes em relação às datas de entregas do navio. Nesse sentido, Grécia levou o caso à CIJ, pedindo para que Grã-Bretanha cumprisse com os tratados firmados entre os dois Estados (Treaty and Protocol, 1986; e Declaration, 1926), que previa cláusula específica sobre respeito aos meios para resolução pacífica de controvérsias. No final, a CIJ julgou-se incompetente para julgar o mérito do fato, mas decidiu em favor da necessidade da Grã-Bretanha instaurar um procedimento arbitral entre as partes, conforme termos dos tratados acima referidos. Em seu voto, assim se pronunciou o tribunal internacional: "With regard to the Anglo-Bolivian Treaty of 1911, the Hellenic Government argues that it imposes upon the United Kingdom, as well as upon Bolivia, the obligation to apply the principles of international law in the treatment of the national of the other contracting party. Article XV, paragraph 3, of the Treaty of 1886 provides for 'free access to the Courts of Justice'. The United Kingdom Government insists on a limited interpretation of the term "free access" and maintains that Mr. Ambatielos must be considered as having been fully accorded this right when he was permitted to appear in the English courts for the prosecution and defense of his rights on an equal footing with British subjects. The Hellenic Government, on the other hand, relies on a different interpretation of the term "free access" to the Courts of Justice and argues that the right of 'free access' should be understood to include the prosecution of rights by the foreign litigant in the local courts free from restrictions imposed by the executive authorities. According to the contention of the Hellenic Government, Mr. Ambatielos did not enjoy "free access" to the courts, because of the "withholding" by the executive branch of the United Kingdom Government of evidence considered to be vital to his case. Having regard to the contentions of the Parties with respect to the scope and effect of the most favored nation clause in Article X of the Treaty of 1886, as well as the divergence of views concerning the meaning of the expression 'free access to the Courts of Justice' contained in Article XV, paragraph 3, of that Treaty; and bearing in mind especially the interpretations of these provisions contended for by the Hellenic Government, the Court must conclude that this is a case in which the Hellenic Government is presenting a claim on behalf of a private person 'based on the provisions of the Anglo-Greek Commercial Treaty of 1886', and that the difference between the Parties is the kind of difference which, according to the Declaration of 1926, should be submitted to arbitration. Accordingly, the Court must hold that the United Kingdom is under an obligation to cooperate with Greece in constituting a Commission of Arbitration, in accordance with the Protocol of 1886, as provided in the Declaration of 1926". CIJ, Contencioso, Ambatielos, 1953. Internet: <www.icj-cij.org>.

das Nações Unidas⁵⁹ e no artigo 4, inciso V, da Constituição Federal⁶⁰, e também com base no (ii) disposto do artigo VIII, secção 29, da *Convenção de Privilégios e Imunidades das Nações Unidas*⁶¹, que prevê a necessidade da organização de promover meios apropriados para resolução de demandas havidas com os seus funcionários⁶².

Em resumo, seja por observação análoga das *Convenções de Viena* ou da análise conjunta dos poucos diplomas internacionais e nacionais acerca da matéria, não se duvida de que realmente existe um tratamento jurídico conferido aos funcionários de organizações sobre imunidades e privilégios internacionais. Assim como advém para os agentes ou representantes de Estado, quando estão em missão perante outra jurisdição estatal, os

⁵⁹ **Carta das Nações Unidas**: "Artigo 2. A Organização e os seus membros, para a realização dos objetivos mencionados no artigo 1, agirão de acordo com os seguintes princípios: 1. A Organização é baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros (...)". O princípio da reciprocidade é derivado da igualdade dos Estados, calcado na soberania e também no princípio da autodeterminação dos povos. Com maior profundidade sobre este assunto, cf. MENEZES, W. **Os princípios no direito internacional**. In: CASELLA, P. B.; e CARVALHO RAMOS, A. (coord.). **Direito internacional**: homenagem a Adherbal Meira Mattos. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 683-701.

⁶⁰ **Constituição Federal**: "Artigo 4. A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: (...). V - igualdade entre os Estados. (...)".

⁶¹ **Convenção de Privilégios e Imunidades das Nações Unidas**: "Artigo VIII. Secção 29. A Organização das Nações Unidas deverá prever modos de resolução apropriados para: a) As disputas em matéria de contratos ou outras disputas de direito privado nos quais a Organização seja parte. b) As disputas nos quais esteja envolvido um funcionário da Organização que, em virtude da sua situação oficial, goze de imunidade, no caso de essa imunidade não ter sido levantada pelo Secretário Geral".

⁶² A seguir, um exemplo de julgado proferido pelo Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região (Brasília-DF): "ADMISSIBILIDADE. IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO. ORGANISMO INTERNACIONAL. Manifestamse as reclamadas no sentido de ser necessária nova análise do tema em destaque em razão da edição da OJ n. 416 pela egrégia SBDI-1 do colendo TST. Observa-se, todavia, que já houve pronunciamento por parte desta egrégia Turma quanto à matéria acima ventilada (...). Cumpre destacar que a edição de novo texto à OJ n. 416 não autoriza o reexame da matéria, o que geraria inaceitável inversão da ordem processual, com grave ofensa à garantia do devido processo legal. Assim, quanto ao referido tema, operou-se a preclusão pro judicato, na direção do que estabelece o artigo 836 da CLT. (...) É verdade, ainda, que, não obstante já consagrada em textos escritos, ruiu, no cenário mundial, a sólida regra da imunidade jurisdicional do Estado estrangeiro, quando o litígio versar sobre relação de trabalho. (...) Assim, não vislumbro a possibilidade de conferir entendimento diverso à matéria quando se trate de organização internacional e o litígio verse sobre direitos laborais. Isto porque se não mais subsiste a regra da imunidade absoluta no que tange aos Estados estrangeiros, igual entendimento deve ser tomado para com as organizações internacionais, visto que também constituem entes de direito público externo (por serem congregação de Estados). Ademais, não detendo soberania, abrandada estaria a possibilidade de sujeição destas às regras nacionais. (...) o egrégio Tribunal Pleno editou o Verbete n. 17/2005, nos seguintes termos: 'IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO. ORGANISMO INTERNACIONAL. MATÉRIA TRABALHISTA. INEXISTÊNCIA. PRINCÍPIO DA RECIPROCIDADE. Em respeito ao princípio da reciprocidade, não há imunidade de jurisdição para Organismo Internacional, em processo de conhecimento trabalhista, quando este ente não promove a adoção de meios adequados para solução das controvérsias resultantes dos contratos com particulares, nos exatos termos da obrigação imposta pelo artigo VIII, Seção 29, da Convenção de Privilégios e Imunidades das Nações Unidas.' (...). Ressalvo, no particular, o posicionamento pessoal contrário a essa inteligência, mas, com o escopo de manter, íntegra, a jurisprudência edificada no âmbito deste Colegiado, curvo-me ao citado entendimento, para declarar que o primeiro reclamado não goza de imunidade de jurisdição. Em consequência, dou provimento ao recurso da reclamante, reformo a r. sentença para afastar a imunidade de jurisdição e determinar o retorno dos autos a MM. Vara de origem para que proceda à análise do mérito como entender de direito" (TRT-10, 00014-2011-016-10-00-5 RO, 3ª Turma, 16ª Vara do Trabalho de Brasília/DF, Relator: Desembargador Ribamar Lima Junior, Julgamento em 27/11/2013).

funcionários que atuam no plano do Direito Internacional, em tese, gozam das mesmas prerrogativas de direito, mas no contexto da jurisdição internacional.

E, realmente, outra hipótese não seria admitida, porque, do contrário, estariam fadados ao fracasso os diferentes propósitos perseguidos pelas mais variadas organizações internacionais que estão espalhadas pelo globo terrestre. Nessa vereda, possuem os seus funcionários direito a um tratamento internacional dos seus direitos, porque o seu regime de trabalho está unicamente atrelado à organização internacional que os contratou, e não à sua origem ou ao local de execução das atividades laborais. Ao mesmo tempo, vale salientar que as organizações internacionais também não estão prendidas à jurisdição dos Estados.

Sob o olhar específico das ciências jurídicas, a justificativa para que as organizações internacionais sejam tratadas da mesma forma que os Estados, dentro do contexto de formação de uma sociedade internacional, encontra-se no fato de que estes sujeitos possuem personalidade jurídica internacional. Logo, para todos os efeitos, sua conduta deve estar exclusivamente sob as diretrizes da jurisdição internacional, ressalvadas as hipóteses em que o trabalhador não possui no Direito Internacional a garantia dos seus direitos⁶³. É nessa esfera, enfim, que a figura dos Tribunais Administrativos entra em destaque.

1.3. SISTEMA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS E SEUS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS

Nos tópicos abaixo, o presente trabalho fará a abordagem daquilo que é conhecido como *Sistema da Organização das Nações Unidas* (Sistema ONU). Conceitualmente, representa o conjunto de órgãos e organizações que pertencem à esfera administrativa da ONU ou que estão diretamente ou indiretamente sob o seu grau de influência, seja no que tange à coordenação e controle das suas atribuições, seja no que se refere à orientação das suas atividades internacionais. A seguir, com mais detalhes, os órgãos e as organizações que dão formação e estrutura a esse sistema.

necessários para garantia do devido processo legal e de um julgamento justo, na forma preceituada nos diplomas de Direito Internacional dos Direitos Humanos" (cf. DALLARI, op. cit., 2009, p. 24-25).

⁶³ Nesse sentido, assim sintetiza Pedro Dallari sobre o assunto: "(...) a imunidade de jurisdição das organizações internacionais, no que corresponde aos litígios fundados nas relações de trabalho mantidas com seus funcionários, depende da capacidade da organização prover internamente um sistema de justiça, inclusive com o concurso de órgão judiciário independente, e além disso, de que nesse sistema estejam presentes os requisitos

1.3.1. Sistema da Organização das Nações Unidas

Em comparação com a estrutura organizacional e administrativa das demais organizações internacionais, o Sistema da Organização das Nações Unidas é o mais complexo e segmentado. Afinal, trata-se a ONU da maior e mais importante organização internacional do mundo, tanto do ponto de vista fático como em seu aspecto jus-valorativo. Atualmente, o quadro de membros da Organização das Nações Unidas praticamente corresponde à maioria dos Estados existentes no globo terrestre⁶⁴. A princípio, sua atuação não encontra qualquer tipo de barreira geográfica.

Ao mesmo tempo, diante do volume e da importância das diversas atividades que são protagonizadas pela organização, inegável é a sua relevância para o Direito Internacional. Seus objetivos são claros, estão dispostos na *Carta das Nações Unidas*, e assim podem ser resumidos: (i) manter a paz e segurança às nações, (ii) reprimir os atos de agressão que possam romper com a paz, através dos meios pacíficos de solução de controvérsias, (iii) atender às necessidades dos povos e desenvolver relações amistosas entre os Estados, (iv) incentivar a cooperação e o respeito aos Direitos Humanos ⁶⁵.

O trabalho da ONU, por outro lado, não se limita à construção e manutenção da paz, à prevenção de conflitos e à assistência humanitária. As agências, os fundos e os programas que completam o seu sistema também cooperam nas atividades exercidas pela organização, como (v) estimular o desenvolvimento sustentável, (vi) proteger o meio ambiente, (vii) abrigar os refugiados de guerra e os desamparados de desastres naturais, (ix) combater o terrorismo, (x) defender o desarmamento e a não proliferação de armas de grande destruição, além de (xi) promover a democracia, o desenvolvimento e as igualdades⁶⁶.

Nesse sentido, para que seja possível cumprir com todos esses propósitos, fundamental se faz à ONU a viabilização de uma máquina administrativa que lhe seja eficiente na coordenação, suporte e execução das suas mais variadas atividades internacionais. Por isso, o alargamento da sua infraestrutura organizacional ao longo desses últimos decênios. Hoje, o Sistema ONU possui basicamente a seguinte divisão orgânica⁶⁷:

⁶⁶ **Internet**: <www.un.org/en/aboutun/index.shtml>.

⁶⁴ De acordo com a ISO (*International Organization for Standardization*), organização não-governamental de caráter internacional, cuja atividade principal é estabelecer normas internacionais para padronização de especificações referentes à produtos, serviços e sistemas, existem hoje 249 países oficialmente catalogados no mundo. Desses, 193 são considerados Estados-membros da ONU. **Internet**: <www.iso.org/iso/home/about .htm>, <www.iso.org/obp/ui/#search> e <www.un.org/en/members/index.shtml>.

⁶⁵ Carta das Nações Unidas, artigo 1.

⁶⁷ **Internet**: <www.un.org/en/aboutun/structure/pdfs/un-system-chart-color-sm.pdf> e <www.un.org/en/aboutun/structure/index.shtml>.

(i) órgãos principais, (ii) órgãos subsidiários, (iii) programas, fundos e comissões; (iv) departamentos e escritórios, e (v) agências especializadas.

São considerados órgãos principais a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social, a Corte Internacional de Justiça e o Secretariado⁶⁸. A Assembleia Geral representa o órgão deliberativo principal e é composto por todos os Estados-membros da organização⁶⁹. É nele que se discute multilateralmente as questões internas e externas de interesse da ONU, possuindo um importante papel na confecção e desenvolvimento de normas jurídicas internacionais (tratados e resoluções). Suas atribuições e competências encontram-se positivadas *Carta das Nações Unidas*⁷⁰.

--

⁶⁸ O Conselho de Tutela suspendeu as suas operações em novembro de 1994, quando Palau, último protetorado sob a tutela da ONU, declarou-se independente no mês de outubro daquele ano.

⁶⁹ Além dos Estados-membros, há Estados que não são membros, mas que participam das sessões anuais, na qualidade de observadores. São eles, o Vaticano e o Estado da Palestina. **Internet**: <www.un.org/en/members/nonmembers.shtml>. Afora esses, também são convidados a participar na qualidade observadores uma série de organismos intergovernamentais, por exemplo, a União Africana, a CARICOM (Comunidade Caribenha), o Secretariado da Commonwealth, a União Europeia, a INTERPOL (Organização Internacional da Polícia Criminal), o ITLOS (Tribunal Internacional para o Direito do Mar), a Liga dos Estados Árabes, o Banco Africano de Desenvolvimento, o Banco Asiático de Desenvolvimento, a Comunidade dos Países que falam a Língua Portuguesa, a Academia de Direito Internacional de Haia, a Organização dos Estados Americanos, a Cruz-Vermelha, o Comitê Internacional Olímpico, dentre outros. Alguns desses, além de observadores, também possuem o direito de ter escritórios permanentes na sede das Nações Unidas (Nova York, Estados Unidos). **Internet**: <www.un.org/en/members/intergovorg.shtml>.

⁷⁰ Sobre as atribuições e competências da Assembleia Geral, cf. Carta das Nações Unidas: "Artigo 10. A Assembleia Geral poderá discutir quaisquer questões ou assuntos que estiverem dentro das finalidades da presente Carta ou que se relacionarem com as atribuições e funções de qualquer dos órgãos nela previstos e, (...), poderá fazer recomendações aos membros das Nações Unidas ou ao Conselho de Segurança ou a este e àqueles, conjuntamente, com referência a qualquer daquelas questões ou assuntos. Artigo 11. 1. A Assembleia Geral poderá considerar os princípios gerais de cooperação na manutenção da paz e da segurança internacionais, inclusive os princípios que disponham sobre o desarmamento e a regulamentação dos armamentos, e poderá fazer recomendações relativas a tais princípios aos membros ou ao Conselho de Segurança, ou a este e àqueles conjuntamente. 2. A Assembleia Geral poderá discutir quaisquer questões relativas à manutenção da paz e da segurança internacionais, que a ela forem submetidas por qualquer membro das Nações Unidas, ou pelo Conselho de Segurança, ou por um Estado que não seja membro das Nações unidas (...) e poderá fazer recomendações relativas a quaisquer destas questões ao Estado ou Estados interessados, ou ao Conselho de Segurança ou a ambos. Qualquer destas questões, para cuja solução for necessária uma ação, será submetida ao Conselho de Segurança pela Assembleia Geral, antes ou depois da discussão. 3. A Assembleia Geral poderá solicitar a atenção do Conselho de Segurança para situações que possam constituir ameaça à paz e à segurança internacionais. 4. As atribuições da Assembleia Geral enumeradas neste Artigo não limitarão a finalidade geral do Artigo 10. (...). Artigo 13. 1. A Assembleia Geral iniciará estudos e fará recomendações, destinados a: a) Promover cooperação internacional no terreno político e incentivar o desenvolvimento progressivo do Direito Internacional e a sua codificação. b) Promover cooperação internacional nos terrenos econômico, social, cultural, educacional e sanitário e favorecer o pleno gozo dos Direitos Humanos e das liberdades fundamentais, por parte de todos os povos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião. (...). Artigo 14. A Assembleia Geral (...) poderá recomendar medidas para a solução pacífica de qualquer situação, qualquer que seja sua origem, que lhe pareça prejudicial ao bem-estar geral ou às relações amistosas entre as nações, inclusive em situações que resultem da violação dos dispositivos da presente Carta que estabelecem os Propósitos e Princípios das Nações Unidas. (...). Artigo 17. 1. A Assembleia Geral considerará e aprovará o orçamento da organização. 2. As despesas da organização serão custeadas pelos membros, segundo cotas fixadas pela Assembleia Geral. 3. A Assembleia Geral considerará e aprovará quaisquer ajustes financeiros e orçamentários com as entidades especializadas, a que se refere o Artigo 57 e examinará os orçamentos administrativos de tais instituições especializadas com o fim de lhes fazer recomendações".

Atualmente, boa parte dos trabalhos realizados pela Assembleia Geral está voltado a garantir que as metas da *Declaração do Milênio* sejam cumpridas pelos Estados-membros. Adotada em 2000 e complementada mais tarde pelo 2005 World Summit Outcome Document, a declaração possui como temas principais (i) a paz, a segurança e o desarmamento, (ii) o desenvolvimento econômico e a erradicação da pobreza, (iii) a garantia dos Direitos Humanos e a promoção do Direito Internacional, (iv) a proteção do meio ambiente, (v) a África e (vi) o fortalecimento da própria ONU⁷¹.

Nesse contexto, internamente, o grande desafio hoje enfrentado pela Assembleia Geral é a busca pelo consenso dos Estados-membros na tomada de decisões. Em específico, esforços têm sido conduzidos na tentativa de se evitar o voto formal por Estado, através de consulta e acordo preliminar do presidente da Assembleia com as respectivas delegações, de modo que as resoluções sejam aprovadas por maioria consensual, sem necessidade de que seja colocada em pauta a votação⁷². Com isso, além do consenso, quer-se promover ao órgão maior agilidade na propositura de medidas em benefício da organização.

Sobre o Conselho de Segurança, é formado por cinco membros permanentes (Estados Unidos, Rússia, China, Inglaterra e França) e dez membros rotativos. Dentre as suas responsabilidades, destacam-se (i) manter a paz e a segurança internacional, (ii) desenvolver relações amistosas entre os Estados, (iii) auxiliar na resolução de problemas internacionais e (iv) centralizar e harmonizar as ações promovidas entre as nações. Diferentemente dos demais órgãos, que apenas podem fazer recomendações, apenas o Conselho possui poder de decisão sobre os membros da organização⁷³.

De certo, a principal função do Conselho de Segurança é manter a paz e a segurança internacional. Para tanto, o órgão pode (i) auxiliar as partes a celebrarem um acordo, (ii) despachar uma missão ou remeter enviados especiais ao local onde está ocorrendo a disputa, ou (iii) requisitar à Assembleia Geral o envio de bons ofícios para que as partes resolvam a

⁷¹ Respectivamente, sobre a **Declaração do Milênio** (2000) e o **2005 World Summit Outcome Document**, cf. A/RES/55/2 (18 de setembro de 2000) e A/RES/60/1 (24 de outubro de 2005).

⁷² Nesse sentido, cf. **Carta das Nações Unidas**: "Artigo 18. 1. Cada membro da Assembleia Geral terá um voto. 2. As decisões da Assembleia Geral, em questões importantes, serão tomadas por maioria de dois terços dos membros presentes e votantes. Essas questões compreenderão: recomendações relativas à manutenção da paz e da segurança internacionais; à eleição dos membros não permanentes do Conselho de Segurança; à eleição dos membros do Conselho de Tutela, de acordo como parágrafo 1 (c) do Artigo 86; à admissão de novos membros das Nações Unidas; à suspensão dos direitos e privilégios de membros; à expulsão dos membros; questões referentes o funcionamento do sistema de tutela e questões orçamentárias. 3. As decisões sobre outras questões, inclusive a determinação de categoria adicionais de assuntos a serem debatidos por uma maioria dos membros presentes e que votem". **Internet**: <www.un.org/en/ga/about/background.shtml>.

⁷³ Carta das Nações Unidas, artigos 23 a 26.

contenda pacificamente. Por outro lado, na hipótese de já estarem ocorrendo atividades hostis, o Conselho pode (i) obrigar as partes ao cessar-fogo ou (ii) despachar tropas para acalmar as tensões e abrir um caminho para o diálogo da paz⁷⁴.

Hoje, tem sido alvo de questionamentos e debates a representatividade desse órgão frente ao contexto contemporâneo das relações internacionais e a questão do direito de veto dos membros permanentes⁷⁵. Nesse sentido, argumenta-se que o Conselho de Segurança ainda representa uma realidade do pós-Guerra que não subsiste mais e que a necessidade do voto afirmativo por parte dos membros permanentes enfraquece a tomada de decisões e medidas pelo órgão. Não à toa que, nesses últimos decênios, a Assembleia tem assumido um papel muito mais relevante no cenário internacional do que propriamente o Conselho⁷⁶.

Dando continuidade, o Conselho Econômico e Social destina-se à pesquisa, ao debate e à reflexão de temas importantes ligados ao desenvolvimento socioeconômico e sustentável, como educação, saúde, trabalho, meio ambiente, cultura, dentre outros. Participam desse órgão não apenas os representes dos Estados-membros, mas também políticos e parlamentares convidados, estudantes acadêmicos, fundações, representantes dos mais diversos setores econômicos e organismos não-governamentais. Seu funcionamento se dá a partir da organização dos mais variados tipos de fóruns internacionais⁷⁷.

No ano de 2013, com o objetivo de fortalecer as atividades exercidas pelo Conselho Econômico e Social, a Assembleia Geral aprovou a Resolução n. 68/1, que destaca e

⁷⁴ **Internet**: <www.un.org/en/sc/about/> e <www.un.org/en/sc/about/functions.shtml>.

⁷⁵ Dentro de uma perspectiva majoritariamente jurídica, a respeito da reforma das Nações Unidas, com destaque para uma mudança do Conselho de Segurança, cf. CASELLA, P. B. **Reforma da ONU, pós-Kelsen**. In: Seminário sobre a reforma da ONU, 21 de agosto de 2009. IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional (CNPEPI): o Brasil no mundo que vem aí. Brasília: FUNAG, 2010, p. 175-179; e cf. MENEZES, W. **Reforma da Organização das Nações Unidas**: perspectivas e proposições a partir do direito internacional, idem, p. 239-259.

⁷⁶ ACCIOLY; SILVA; e CASELLA, op. cit., p. 399-400. Nesse contexto, interessante observar que o artigo 12 da Carta das Nações Unidas impossibilita que a Assembleia Geral se pronuncie sobre um assunto que já esteja sendo analisado pelo Conselho de Segurança, a não ser que este órgão expressamente solicite àquele. In verbis: "Artigo 12. 1. Enquanto o Conselho de Segurança estiver exercendo, em relação a qualquer controvérsia ou situação, as funções que lhe são atribuídas na presente Carta, a Assembleia Geral não fará nenhuma recomendação a respeito dessa controvérsia ou situação, a menos que o Conselho de Segurança a solicite. 2. O Secretário-Geral, com o consentimento do Conselho de Segurança, comunicará à Assembleia Geral, em cada sessão, quaisquer assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que estiverem sendo tratados pelo Conselho de Segurança, e da mesma maneira dará conhecimento de tais assuntos à Assembleia Geral, ou aos membros das Nações Unidas se a Assembleia Geral não estiver em sessão, logo que o Conselho de Segurança terminar o exame dos referidos assuntos". Nos dias de hoje, porém, não é raro observar uma conduta mais proativa por parte da Assembleia Geral em relação ao Conselho de Segurança, inclusive, muitas vezes confrontando as suas decisões, como se sucedeu recentemente no caso envolvendo o separatismo da Ucrânia (2014). Compartilhando dessa opinião, cf. MEZYAEV, A. UN and issue of Ukraine: General Assembly v. UN Security Council, Strategic Culture Foundation, Online Journal, 20 de março de 2014. Internet: .

⁷⁷ **Internet**: <www.un.org/en/ecosoc/about/index.shtml>.

reconhece no órgão a sua liderança no papel de promotor do desenvolvimento sustentável. A medida envolveu também uma reforma no seu funcionamento, ajustando o seu calendário para início do ciclo no mês de julho de cada ano letivo e incentivando que o órgão realizasse mais reuniões, sem que isso necessariamente afetasse a sua agenda de discussões e a quantidade de dias úteis para trabalho⁷⁸.

Quanto à Corte Internacional de Justiça, trata-se da entidade jurisdicional responsável por proferir pareceres consultivos ou decisões judiciais em relação às demandas ou litígios de natureza internacional⁷⁹. É o tribunal internacional mais importante do mundo, sendo composto por 15 juízes, eleitos por meio da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança para o mandato de nove anos, sem direito à reeleição⁸⁰. Sua concepção é precedida pela Corte Permanente de Justiça Internacional (1922), órgão jurisdicional que estava vinculado à antiga Liga das Nações (1919).

A origem da Corte Internacional de Justiça, entretanto, não se resume ao legado deixado pela Corte Permanente de Justiça Internacional. Muito antes do uso dos meios judiciais para solução pacífica de controvérsias, já havia na esfera das relações internacionais a mediação e a arbitragem. O surgimento desses meios extrajudiciais remonta aos povos antigos (e.g. indianos, islâmicos, gregos, chineses, tribos árabes), ao direito consuetudinário marítimo medieval e à prática papal⁸¹. A arbitragem moderna, por sua vez, é reconhecida apenas com a assinatura do *Jay Treaty* entre EUA e Grã-Bretanha no ano de 1794⁸².

Mais tarde, outros tratados foram assinados entre os dois países, ratificando o uso da arbitragem para solução das eventuais controvérsias. Destaque, porém, é preciso dar às *Conferências de Haia*⁸³. A *Conferência de Haia de 1889* resultou na elaboração de uma

⁷⁸ **Internet**: <www.un.org/en/ecosoc/about/strengtheningofecosoc.shtml>. Mais detalhes: A/RES/61/1 (20 de setembro de 2013).

81 Sobre o desenvolvimento dos meios pacíficos de solução de controvérsias, notória é a abordagem que o professor de Direito da Universidade de São Paulo, Wagner Menezes, faz em seu livro sobre tribunais internacionais, cuja obra jurídica é resultado de suas longas e constantes pesquisas dedicadas ao tema, e que culminaram na sua tese de livre-docência apresentada e aprovada na mesma instituição acadêmica em que atualmente leciona. Em particular, a respeito do surgimento dos meios extrajudiciais de solução de controvérsias nos povos antigos, o autor faz referência ao tratado assinado entre o reino de Caldeas de Lagash e o reino vizinho de Umma, que entraram em guerra e, após o seu fim, as partes elegeram o rei Misilin do reino de Kush para decidir sobre a disputa em torno das fronteiras entre os dois povos (cf. MENEZES, op. cit., 2013, p. 39, apud. VILLAMIL. M. P. **Historia de la diplomacia y las relaciones internacionales**. Asunción: Litocolor SRL, 2010, p. 35-36). Quanto ao significado jus-axiológico desse processo de consolidação dos meios de solução de controvérsias e seus reflexos para o Direito Internacional contemporâneo, maiores considerações serão feitas pelo presente trabalho em seu momento oportuno. Infra, cf. 2.1.

⁷⁹ Sobre as funções contenciosa e consultiva da CIJ, cf. CANÇADO TRINDADE, A. A. **Os tribunais internacionais contemporâneos**. Brasília: FUNAG, 2013, p. 18-21.

⁸⁰ Carta das Nações Unidas, artigo 23.

⁸² **Internet**: <www.icj-cij.org/court/index.php?p1=1&p2=1>.

⁸³ Sobre as Conferências de Haia e seus meandros políticos e diplomáticos, com mais precisão cf. MENEZES, idem, p. 61-66.

convenção que propunha, dentre outros assuntos, a concepção de um organismo jurisdicional permanente para solução dos litígios entre os Estados por meio da arbitragem. No ano seguinte, como consequência direta desse movimento, foi criada a Corte Permanente de Arbitragem, cujas atividades tiveram início em 1902.

Por sua vez, a *Conferência de Haia de 1907*, que contou com a participação de um número maior de países (incluindo o Brasil), colocou em pauta a criação de um tribunal permanente, que fosse formado exclusivamente por juízes que não tivessem outras funções, senão o de julgar as disputas dos Estados na seara do Direito Internacional. Esses juízes, a seu turno, seriam escolhidos de forma democrática, abrangendo os diferentes países, culturas e famílias jurídicas, e de modo que as partes levadas a julgamento pudessem respeitar e cumprir com as decisões proferidas em juízo internacional.

Embora na época a proposta tenha sido rejeitada pelos conferencistas, suas inspirações seriam reaproveitadas posteriormente, tanto na instituição da Corte Centro-americana de Justiça (1908) como na criação da CPJI, a partir do nascimento da Liga das Nações. Malgrado seja visto com sucesso o trabalho realizado pela CPJI nos anos em que esteve atuando, os Estados-membros que deram origem à ONU após o término da Segunda Guerra Mundial entenderam por apropriado instituir um novo tribunal internacional, que estivesse mais alinhado aos propósitos delineados pela nova organização internacional⁸⁴.

Hoje, a Corte Internacional de Justiça exerce um papel definitivo nas relações internacionais, através da interpretação e aplicação do Direito Internacional. Mas a jurisdição internacional não depende mais exclusivamente da CIJ para resolução das suas disputas.

84

⁸⁴ Passim. **Internet**: <www.icj-cij.org/court/index.php?p1=1&p2=1>. Confira: "In 1942 the United States Secretary of State and the Foreign Secretary of the United Kingdom declared themselves in favour of the establishment or re-establishment of an international court after the war, and the Inter-American Juridical Committee recommended the extension of the PCIJ's jurisdiction. Early in 1943, the United Kingdom Government took the initiative of inviting a number of experts to London to constitute an informal Inter-Allied Committee to examine the matter. This Committee, under the chairmanship of Sir William Malkin (United Kingdom), held 19 meetings, which were attended by jurists from 11 countries. In its report, which was published on 10 February 1944, it recommended: (a) that the Statute of any new international court should be based on that of the Permanent Court of International Justice; (b) that advisory jurisdiction should be retained in the case of the new Court; (c) that acceptance of the jurisdiction of the new Court should not be compulsory; (d) that the Court should have no jurisdiction to deal with essentially political matters. (...) The chief reasons that led the Conference to decide to create a new court were the following: (i) as the court was to be the principal judicial organ of the United Nations, it was felt inappropriate for this role to be filled by the Permanent Court of International Justice, which had up until then been linked to the League of Nations, then on the point of dissolution; (ii) the creation of a new court was more consistent with the provision in the Charter that all member States of the United Nations would ipso facto be parties to the court's Statute; (iii) several States that were parties to the Statute of the PCIJ were not represented at the San Francisco Conference, and, conversely, several States represented at the Conference were not parties to the Statute; (iv) there was a feeling in some quarters that the PCIJ formed part of an older order, in which European States had dominated the political and legal affairs of the international community, and that the creation of a new court would make it easier for States outside Europe to play a more influential role".

Como será aprofundado adiante pela presente dissertação, outros tribunais internacionais foram criados ao longo dessas últimas décadas, refletindo os diversos anseios da sociedade e da agenda internacional. De qualquer forma, a CIJ ainda deve ser visto como um dos pilares à consolidação e expansão do Sistema ONU na atualidade.

Finalmente, a respeito do Secretariado, cuja análise importa sobremaneira ao objeto deste estudo, sua função é organizar o dia-a-dia de trabalho da organização, isto é, administrar as comissões, os departamentos e escritórios, alguns comitês específicos, assim como a rotina dos milhares de funcionários internacionais que prestam serviços às Nações Unidas. Com exceção das agências especializadas, que possuem autonomia administrativa e financeira⁸⁵, a coordenação orgânica do Sistema ONU está a cargo deste órgão, cuja responsabilidade principal fica sob os ombros do Secretário Geral.

O Secretário Geral é indicado pela Assembleia Geral através de recomendação do Conselho de Segurança. Em geral, ele é quem preside as sessões, aprova a criação ou a extinção de órgãos e gerencia os departamentos e escritórios internos. Além disso, ele pode chamar a atenção do Conselho de Segurança para qualquer tipo de assunto que envolva ameaça à manutenção da paz e da segurança internacionais. Cabe também ao Secretário a nomeação dos funcionários internacionais, que deverão ser escolhidos dentro do mais amplo grau de eficiência, competência, integridade e abrangência geográfica⁸⁶.

Nas próprias palavras das Nações Unidas, ora como (i) um *diplomata*, procurando unir e acalmar a divergência de interesses entre as diversas delegações; ora como (ii) um *advogado*, servindo aos interesses da organização e da sociedade internacional; ora como (iii) um *funcionário internacional*, agindo em integridade para com os Estados-membros, permanecendo avesso à ingerência dos governos e partidos políticos, ora como (iv) um *CEO*, coordenando a máquina administrativa como se fosse uma empresa; estes, enfim, são os papeis representados pelo Secretário Geral na condução das suas atividades⁸⁷.

⁸⁵ Na verdade, a autonomia financeira de alguma dessas entidades é parcial. A aprovação do orçamento ou de qualquer ajuste deve ser feito por meio da Assembleia Geral. Nesse sentido, cf. **Carta das Nações Unidas**, artigo 17, supra, n. 70.

0

⁸⁶ Carta das Nações Unidas, artigos 97 a 101.

⁸⁷ **Internet**: <www.un.org/sg/sg_role.shtml>. Confira: "Equal parts diplomat and advocate, civil servant and CEO, the Secretary-General is a symbol of United Nations ideals and a spokesman for the interests of the world's peoples, in particular the poor and vulnerable among them. (...). The Charter describes the Secretary-General as 'chief administrative officer' of the organization, who shall act in that capacity and perform 'such other functions as are entrusted' to him or her by the Security Council, General Assembly, Economic and Social Council and other United Nations organs. The Charter also empowers the Secretary-General to 'bring to the attention of the Security Council any matter which in his opinion may threaten the maintenance of international peace and security'. These guidelines both define the powers of the office and grant it considerable scope for action. The Secretary-General would fail if he did not take careful account of the concerns of member States, but he must also uphold the values and moral authority of the United Nations, and speak and act for peace,

Subordinados ao Secretariado se encontram as comissões técnicas, como a Comissão de Prevenção de Crimes e de Justiça Penal, a de Drogas Narcóticas, a de População e Desenvolvimento, a de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento, a de Desenvolvimento Social, a de Estatísticas, a do Status das Mulheres, a do Desenvolvimento Sustentável e o Fórum das Nações Unidas para as Florestas. Além daquelas, há as comissões regionais, divididas por localidades distintas, sendo estas África, Europa, Caribe e América Latina, Ásia e Pacífico, e Ásia Ocidental⁸⁸.

Outros órgãos também estão sob a supervisão do Secretariado, como o Comitê para as Políticas de Desenvolvimento, o Comitê de Peritos em Administração Pública, o Comitê de Organizações Não Governamentais, o Fórum Permanente para as Questões Indígenas e o Grupo de Especialistas das Nações Unidas para Nomes Geográficos⁸⁹. Tanto estes como aqueles acabam prestando apoio às atividades exercidas pelo Conselho Econômico e Social. Ademais, como se verá adiante, estão sob a orla de influência desse último os programas e fundos, as agências especializadas e as comissões funcionais e regionais.

No que se refere aos departamentos, tem-se o Departamento para Assuntos Econômicos e Sociais, o Departamento de Apoio Logístico, o Departamento da Assembleia Geral e Gerência das suas Conferências, o Departamento de Administração, o Departamento de Assuntos Políticos, o Departamento de Informação Pública, o Departamento de Operações de Manutenção da Paz e, por último, o Departamento de Segurança. Todos estes, apesar de estarem sob a coordenação exclusiva do Secretariado, também acabam auxiliando ou prestando serviços para os demais órgãos da organização.

O mesmo tratamento se sucede no caso dos escritórios. São eles: o Escritório Executivo do Secretário Geral, o de Coordenação de Assuntos Humanitários, o do Alto

even at the risk, from time to time, of challenging or disagreeing with those same member States. That creative tension accompanies the Secretary-General through day-to-day work that includes attendance at sessions of United Nations bodies; consultations with world leaders, government officials, and others; and worldwide travel intended to keep him in touch with the peoples of the organization's member States and informed about the vast array of issues of international concern that are on the organization's agenda. Each year, the Secretary-General issues a report on the work of the United Nations that appraises its activities and outlines future priorities. The Secretary-General is also Chairman of the United Nations System Chief Executives Board for Coordination (CEB), which brings together the Executive Heads of all UN funds, programmes and specialized agencies twice a year in order to further coordination and cooperation in the entire range of substantive and management issues facing the United Nations System. One of the most vital roles played by the Secretary-General is the use of his 'good offices' – steps taken publicly and in private, drawing upon his independence, impartiality and integrity, to prevent international disputes from arising, escalating or spreading. Each Secretary-General also defines his role within the context of his particular time in office".

⁸⁸ Em detalhe, Comissão Econômica para a África (ECA), Comissão Econômica para a Europa (ECE), Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), Comissão Econômica e Social para Ásia e Pacífico (ESCAP) e Comissão Econômica e Social para a Ásia Ocidental (ESCWA).

⁸⁹ Há outros comitês de mesma natureza, mas que na maioria das vezes possui caráter interino.

Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, o de Serviços de Investigação Interna, o de Assuntos Legais, o do Conselheiro Especial sobre a África, o de Representação Especial do Secretário Geral para Crianças envolvidas em Conflitos Armados, o para Assuntos de Desarmamento e o do Alto Representante dos Países Menos Desenvolvidos e Países em Desenvolvimento Sem Saída para o Mar.

A maioria dos escritórios fica localizada na cidade de Nova York, junto aos demais órgãos principais da ONU, com exceção da CIJ, que fica na cidade de Haia. Existem, porém, escritórios que estão espalhados em outras cidades pelo mundo, como Genebra, Nairóbi e Viena. Não por mera coincidência, como se verá no decorrer dessa dissertação, a reforma do Tribunal Administrativo da ONU fez com que outros tribunais físicos fossem criados nessas bases de atuação (com exceção de Viena), a fim de que os seus funcionários tivessem maior acesso ao sistema jurisdicional da organização.

Retomando, em relação ao Conselho de Segurança, dele são considerados órgãos subsidiários o Comitê Contra Terrorismo, o Comitê de Forças Armadas, o Comitê para Operações de Manutenção da Paz e Missões Políticas, o Comitê de Sanções (*ad hoc*), além do Tribunal Penal Internacional para Ruanda e do Tribunal Penal Internacional para Ex-Iugoslávia. Também, participa dessa estrutura a Comissão das Nações Unidas para a Construção da Paz, na qualidade de órgão conselheiro subsidiário. Eventualmente, a Assembleia Geral pode auxiliar na coordenação desses organismos.

Ainda, presta assistência à Assembleia a Comissão de Desarmamento, o Conselho de Direitos Humanos, a Comissão de Direito Internacional, dentre outros comitês e órgãos *ad hoc*. Afora esses, os programas e fundos da ONU, que estão diretamente vinculados à Assembleia e também ao Conselho Econômico e Social, são a UNCTAD, o PNUD, o PNUMA, a UNICEF, o ACNUR, o UNFPA, o UN-HABITAT, a UNODC, a UNDRWA, a ONU-Mulheres e o PMA⁹⁰. Além disso, vale mencionar a existência do Centro Internacional de Comércio, que também está ligado à UNCTAD e à OMC.

Onferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, Fundo das Nações Unidas para a Infância, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, Fundo de População das Nações Unidas, Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crimes, Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados Palestinos, Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e Aumento dos Poderes das Mulheres e Programa Mundial de Alimentação. Igualmente, são participantes desse programa o UNCDF (Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento do Capital) e o UNV (Programa de Voluntários das Nações Unidas).

Da mesma maneira, compõem este grupo os institutos de pesquisa e os programas como o UNICRI, o UNIDIR, o UNITAR, o UNRISD, o UNSSC e a UNU⁹¹. Fazem também parte deste bloco outras entidades como o UNAIDS, a UNISDR e a UNOPS⁹². De resto, existem organizações internacionais que reportam as suas atividades à Assembleia, como a CTBTO (PrepCom), a AIEA, a OPAQ e a OMC⁹³. Dessas, verifica-se que a AIEA também está obrigada a se reportar para o Conselho de Segurança. A obrigação da OMC quanto à Assembleia, a seu turno, é meramente facultativa⁹⁴.

Por último, há as agências especializadas, que são totalmente autônomas, mas que gravitam em torno dos órgãos principais da ONU (em especial, como referido antes, do Conselho Econômico e Social). Trata-se da OIT, da FAO, da UNESCO, da OMS, do Banco Mundial, do FMI, da OIAC, da OMI, do UIT, da UPU, da OMM, da OMPI, do FIDA da UNIDO e da OMT⁹⁵. Todos estes organismos são considerados organizações internacionais, porque possuem personalidade jurídica internacional. Os Estados-membros dessas organizações não necessariamente compõem o rol de membros da ONU.

Enfim, este é o aparato administrativo e organizacional do Sistema ONU. A partir da sua exposição, será possível investigar quais são os Tribunais Administrativos que estão inseridos nessa estrutura, permitindo aos seus trabalhadores o acesso à justiça. De fato, como explicado anteriormente, por se tratarem de funcionários internacionais, gozam eles de imunidade de jurisdição, impedindo que suas demandas sejam levadas aos tribunais do Estado onde está sediada a organização ou onde estão sendo prestados os serviços. Por isso, a necessidade de existência desses órgãos jurisdicionais.

-

⁹¹ Instituto Internacional das Nações Unidas para Pesquisas sobre Delinquência e Justiça, Instituto das Nações Unidas para Pesquisas sobre Desarmamento, Instituto das Nações Unidas para Formação Profissional e Pesquisa, Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social, Escola de Funcionários das Nações Unidas e Universidade das Nações Unidas.

⁹² Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS, Estratégia Internacional das Nações Unidas para Redução de Desastres, Escritório das Nações Unidas para Serviços de Apoio a Projetos.

⁹³ Agência Internacional de Energia Atômica, Organização para Proibição das Armas Químicas, Organização Mundial do Comércio.

⁹⁴ Desses, apenas a OMC não possui obrigação de se reportar à Assembleia Geral.

⁹⁵ Organização Internacional do Trabalho, Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura; Organização das Nações Unidas para Ciência, Educação e Cultura; Organização Mundial do Comércio, Fundo Monetário Internacional, Organização Internacional de Aviação Civil, Organização Marítima Internacional, União Internacional Telegráfica, União Postal Universal, Organização Meteorológica Mundial, Organização Mundial de Propriedade Intelectual, Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola, Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial e Organização Mundial do Turismo. Além disso, pertencem ao Grupo do Banco Mundial as seguintes organizações: BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento), ADI (Associação para o Desenvolvimento Internacional), CIF (Corporação para o Financiamento Internacional), AGIM (Agência para Garantia do Investimento Multilateral) e ICSID (Centro Internacional para Solução de Disputas sobre Investimentos).

1.3.2. Tribunais Administrativos no Sistema da Organização das Nações Unidas

No Sistema da Organização das Nações Unidas, há quatro diferentes Tribunais Administrativos: o Tribunal Administrativo da Organização Internacional do Trabalho, o Tribunal Administrativo do Fundo Monetário Internacional, o Tribunal Administrativo do Banco Mundial e, finalmente, o Tribunal Administrativo das Nações Unidas. Quanto ao primeiro e ao último, maiores considerações serão tecidas, em respectivo, no segundo e terceiro capítulo. Por ora, enfoque será dado apenas ao alcance da jurisdição desses tribunais em relação ao Sistema ONU.

1.3.2.1. Limites da jurisdição do Tribunal Administrativo da Organização Internacional do Trabalho no Sistema da Organização das Nações Unidas

O TAOIT é o único Tribunal Administrativo dentre os que foram citados no tópico anterior, que possui jurisdição sobre outras organizações e organismos internacionais, que não necessariamente estão inseridos no Sistema ONU⁹⁶. De certo, naquilo que especificamente se refere à estrutura administrativa das Nações Unidas, o TAOIT apenas possui competência para julgamento das demandas laborais oferecidas pelos trabalhadores dos seguintes entes: CTBTO (PrepCom), AIEA, OPAQ, OMC, OIT, FAO, UNESCO, OMS, UIT, UPU, OMM, OMPI, FIDA, UNIDO e OMT.

1.3.2.2. Limites da jurisdição do Tribunal Administrativo do Fundo Monetário Internacional no Sistema da Organização das Nações Unidas

O Fundo Monetário Internacional surge como resultado direto de uma série de eventos que devastou a economia mundial e que acabou colocando em risco a continuidade das relações comerciais e a existência de muitos países. Em especial, faz-se referência ao *crack* da Bolsa de Nova York, em 1929, à Grande Depressão, que na década de 1930 tomaria conta dos Estados Unidos e de outros países; e, por fim, às consequências provocadas pela Segunda Guerra Mundial, que destroçou grande parte das economias europeias, minando a sobrevivência do próprio capitalismo.

⁹⁶ Infra, cf. 2.2.1.

É dentro desse contexto, na Conferência de Bretton Woods, realizada em 1944, que o FMI é idealizado. Na qualidade de organização internacional e com o propósito principal de abafar o caos econômico que afetava o mundo capitalista naquela época, o Fundo Monetário Internacional foi projetado para viabilizar políticas monetárias internacionais que pudessem, através da padronização da conduta comercial dos Estados e da estabilização das taxas de câmbio, oferecer maior segurança às trocas comerciais realizadas entre os países, tanto em seu aspecto bilateral como multilateral⁹⁷.

No decorrer da década de 1950 e 1960, ocorreu um substancial aumento do grau de influência dessa instituição no cenário internacional, de modo que outros Estados também passaram a compor o rol de membros do Fundo Monetário Internacional. Com a expansão da organização, órgãos internos precisaram ser criados e mais funcionários internacionais foram contratados. Desse processo de amadurecimento da sua infraestrutura orgânica, no ano de 1992, foi criado o TAFMI, com jurisdição exclusiva para sanar as disputas internas entre esta organização e seus trabalhadores⁹⁸.

1.3.2.3. Limites da jurisdição do Tribunal Administrativo do Banco Mundial no Sistema da Organização das Nações Unidas

O Banco Mundial também percorre a mesma linha histórica do Fundo Monetário Internacional. Concebido após a Segunda Guerra Mundial na Conferência de Bretton Woods, em 1944, esta organização internacional tinha como objetivo principal fornecer empréstimos às economias capitalistas que estavam arruinadas no pós-Guerra. Hoje, sua atuação não se limita mais aos empréstimos, também participando da agenda internacional com projetos que incentivam o desenvolvimento socioeconômico dos países e a redução da miséria civil mundial.

⁹⁷ **Internet**: <www.imf.org/external/about/histcoop.htm>.

⁹⁸ Resolução n. 48/1 (1992), proferida pelo *Board of Governers*: "Establishment of the Administrative Tribunal of the International Monetary Fund. Whereas the Executive Board has considered the establishment of an administrative tribunal to serve the Fund; and Whereas the Executive Board has proposed a statute for the establishment of such a tribunal and prepared a Report on the same; and Whereas the Chairman of the Board of Governors has requested the Secretary of the Fund to bring the proposal of the Executive Board before the Board of Governors; and Whereas the Report of the Executive Board setting forth its proposal has been submitted to the Board of Governors by the Secretary of the Fund; and Whereas the Executive Board has requested the Board of Governors to vote on the following resolution without meeting, pursuant to Section 13 of the By-Laws of the Fund; Now therefore the Board of Governors, noting the said Report of the Executive Board, hereby resolves that the proposed Statute of the Administrative Tribunal of the International Monetary Fund is hereby adopted".

Atualmente, é possível afirmar que o Banco Mundial corresponde a um complexo organizacional, composto por diversas entidades, com responsabilidades distintas, mas que atuam em conjunto em favor dos propósitos perseguidos por aquela organização internacional. São elas: o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), a Associação para o Desenvolvimento Internacional (ADI), a Corporação para o Financiamento Internacional (CFI), a Agência para Garantia do Investimento Multilateral (AGIM) e o Centro Internacional para Solução de Disputas sobre Investimentos (ICSID)⁹⁹.

O ICSID, que surgiu no ano de 1965, por meio da *Convenção sobre Solução de Controvérsias Relativas a Investimentos entre Estados e Nacionais de Outros Estados de Washington*, é um órgão jurídico de solução de controvérsias, mas não é considerado um tribunal, no sentido estrito do termo, pois seu procedimento é regido pelas formas arbitrais¹⁰⁰. Não lhe compete, porém, a resolução das disputas laborais havidas entre o Grupo do Banco Mundial e seus funcionários. Essa atribuição ficou a cargo do TABM, que somente seria criado anos mais tarde, em 1979¹⁰¹.

1.3.2.4. Limites da jurisdição do Tribunal Administrativo da Organização das Nações Unidas no Sistema da Organização das Nações Unidas

A partir do que foi redigido nos tópicos anteriores, todo restante do Sistema ONU, que não abrangido pela jurisdição do TAOIT, do TAFMI e do TABM, pertence à jurisdição do TAONU. Mesmo após a reforma, como será mais bem aprofundado no último capítulo deste trabalho, pouco se modificou nesse aspecto. Na verdade, em relação ao Sistema ONU, seus limites jurisdicionais permaneceram intactos. A única novidade foi a inclusão da jurisdição do Tribunal Internacional para o Direito do Mar (ITLOS), que desde 2009 permite o acesso dos seus funcionários ao TAONU, na sua forma recursal¹⁰².

¹⁰¹ **Internet**: <siteresources.worldbank.org/EXTARCHIVES/Resources/WB_Historical_Chronology_1944_2 005.pdf>.

-

⁹⁹ **Internet**: <www.worldbank.org/en/about/history>.

¹⁰⁰ MENEZES, op. cit., 2013, p. 210.

¹⁰² Infra, cf. 3.2.2.

CAPÍTULO 2 – TRIBUNAIS INTERNACIONAIS E DIMENSÃO JURÍDICA DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS DE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

2.1. JURISDICIONALIZAÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL

O estudo dos Tribunais Administrativos de Organizações Internacionais está inserido no contexto da jurisdicionalização do Direito Internacional contemporâneo¹⁰³. Sua existência e proliferação somam-se ao processo de expansão dos temas tutelados pelo Direito e de multiplicação dos meios judiciais para solução de controvérsias. Os TAOIs, em específico, representam uma das vertentes desse processo articulado pela sociedade internacional, para que sejam preservados, através das normas jurídicas, os direitos dos funcionários internacionais e para que seja garantida a paz social.

Em particular, na esfera do trabalho realizado no âmbito internacional, a paz que se anseia por meio dos Tribunais Administrativos está diretamente relacionada à resolução pacífica das disputas que sejam decorrentes do vínculo laboral estabelecido entre as organizações internacionais e seus funcionários. Em outras palavras, cabe a esses órgãos jurisdicionais a manutenção da ordem jurídica no seio das organizações internacionais, tornando a máquina administrativa desses entes mais eficiente e avessa ao descumprimento de princípios e regras de Direito Internacional.

Nesse cenário de crescimento e desenvolvimento das normas jurídicas e das instituições judiciais internacionais, diversos estudos e pesquisas vêm sendo produzidos a

⁰³

¹⁰³ Sobre o assunto, cf. ABI-SAAB, G. **Fragmentation or unification**: some concluding remarks, 31 N.Y.U. J. INT'L L. & POL. 919 (1999); cf. CANÇADO TRINDADE, op. cit., 2013, p. 45-47; cf. CHARNEY, J. I. The impact on the international legal system of the growth of international courts and tribunals, 31 N.Y.U. J. INT'L L. & POL. 697 (1999); cf. DUPUY, P. M. The danger of fragmentation or unification of the international legal system and the International Court of Justice, 31 N.Y.U. J. INT'L L. & POL. 791 (1999); cf. JACKSON, J. H. Fragmentation or unification among international institutions: the World Trade Organization, 31 N.Y.U. J. INT'L L. & POL. 823 (1999); cf. KINGSBURY, B. Foreword: is the proliferation of international courts and tribunal a systemic problem? 31 N.Y.U. J. INT'L L. & POL. 679 (1999); cf. PINTO, M. Fragmentation or unification among international institutions; human rights tribunals, 31 N.Y.U. J. INT'L L. & POL. 833 (1999); cf. ROMANO, C. P. R. The proliferation of international judicial bodies: the pieces of the puzzle, 31 N.Y.U. J. INT'L L. & POL. 709 (1999); cf. ROMANO, C. P. R. International justice and developing countries: a qualitative analysis, The law and practice of international courts and tribunals, Netherlands: Kluwer Law International, 2002; cf. TREVES, T. Conflicts between the International Tribunal for the Law of the Sea and the International Court of Justice, 31 N.Y.U. J. INT'L L. & POL. 809 (1999). Todos esses trabalhos abordam a questão da jurisdicionalização e seus impactos para o Direito Internacional, a partir de uma perspectiva sistêmica da matéria. Infra, cf. 2.1.1.1 e 2.1.1.2.

respeito desse fenômeno e o que isso tem significado para o Direito Internacional. São pouquíssimos trabalhos, porém, que procuram relacionar esses fatos à realidade atual dos TAOIs. Ciente dessa falta de literatura sobre o tema, nesse capítulo, a presente dissertação fará uma abordagem daquilo que representam os Tribunais Administrativos de Organizações Internacionais, enfocando a sua dimensão jurídico-valorativa.

Por exemplo, é possível enquadrar os Tribunais Administrativos na mesma moldura em que estão enquadrados os demais tribunais internacionais? Se sim, o que tornam os TAOIs semelhantes a estes tribunais? Se a resposta for negativa, o que os distingue e por quê? Outra indagação, os Tribunais Administrativos são realmente considerados meios judiciais de solução de controvérsias? Há diferença no *modus operandi* dos TAOIs em relação àquilo que é praticado nos tribunais internacionais? É o que se pretende sanar a partir dos próximos tópicos deste trabalho.

2.1.1. Tribunais Internacionais

Para compreender o que são os tribunais internacionais é preciso, primeiramente, conhecer os fundamentos fáticos e jurídicos que levaram à sua existência e multiplicação no contexto da sociedade internacional. Para tanto, necessário se torna dissertar sobre dois assuntos que estão fortemente ligados ao estudo dos tribunais internacionais. São eles: a questão do acesso à justiça no âmbito internacional e o conceito de controvérsia internacional. A partir disso, será possível entender o significado do fenômeno da jurisdicionalização do Direito Internacional e como isso está relacionado aos TAOIs.

2.1.1.1. Acesso à Justiça e Tribunais Internacionais

Seguindo os ensinamentos da doutrina recente¹⁰⁴, o entendimento do que são e do que representam os tribunais internacionais passa, em primeiro lugar, pela compreensão do

-

¹⁰⁴ Não é fácil dissertar juridicamente sobre o conceito de *acesso à justiça*, quanto mais na seara do Direito Internacional, em que o processo de multiplicação de tribunais internacionais ainda é considerado um fenômeno recente. A bem da verdade, os próprios termos *acesso* e *justiça*, por si só, já trazem uma carga semântica muito ampla, o que dificulta ainda mais a escrita desse assunto (cf. HURTER, E. **Access to justice**: to dream the impossible dream, 44 Comp. & Int'l L.J. S. Afr. 408 (2011), p. 413-414). Mesmo assim, o presente tópico procurou se esmerar nas conclusões obtidas pelo professor Wagner Menezes em sua tese de livredocência e nas discussões que foram estabelecidas ao longo dos últimos anos no Núcleo de Estudos de Tribunais Internacionais (NETI-USP), grupo de pesquisa ligado à Universidade de São Paulo, do qual o autor é membro.

conceito de *acesso à justiça*¹⁰⁵. O que significa? Como entendê-lo no âmbito da jurisdição interna dos Estados e, principalmente, na esfera da jurisdição internacional? De que maneira ele se relaciona com a jurisdicionalização do Direito Internacional contemporâneo? Embora sejam poucos os juristas que se debruçam sobre o tema, sua relevância é inegável para o contexto de estudo dos tribunais internacionais.

Em *Política*, Aristóteles procurou compreender a natureza humana e a interação dos homens com a cidade (*polis*). Quando observou que o homem, diferentemente dos outros animais, é um ser racional que fala e pensa, e que necessariamente precisa se interagir com outros homens para garantir a sua sobrevivência social, o filósofo o chamou de *zoon politikon*. Para ele, o homem seria um *animal político*, que precisa das relações sociais para poder desenvolver as suas potencialidades. Do contrário, se recluso à sociedade, o homem seria *desprezível ou estaria acima da humanidade*¹⁰⁶.

Aproveitando parte do ensinamento aristotélico, entendendo que a sociedade é formada pelas relações sociais e que essas são preenchidas pelas condutas humanas, o Direito insere-se nessa conjuntura como uma poderosa ferramenta de ordenação e controle social. E isso ocorre porque, da necessária interação dos indivíduos, que a todo instante estão procurando desenvolver as suas potencialidades, conflitos acabam sendo fatalmente produzidos. O Direito, dessa forma, acabou se tornando, ao longo do seu desenvolvimento histórico, no único instrumento capaz de assegurar a desejada paz social ¹⁰⁷.

Partindo dessa premissa, as condutas precisam ser reguladas pelas normas jurídicas. Em concordância com a perspectiva bobbiana, as normas jurídicas representam a essência do Direito, que por sua vez não se resume à norma, mas possui nela o seu objeto de atuação. Parafraseando o autor, não existe Direito sem normas de conduta¹⁰⁸. A ordem jurídica, nesse sentido, depende de uma série de normas de conduta, que acabam sendo processadas pelo Direito como regras válidas, eficazes e com um determinado propósito social. Desse conjunto de normas, tem-se o *ordenamento ou sistema jurídico*¹⁰⁹.

O ordenamento jurídico não pode ter falhas. De certo, a efetividade do direito depende da coercibilidade das normas jurídicas. Em outras palavras, o indivíduo deve ter

¹⁰⁶ ARISTÓTELES. **Política**. Tradução, introdução e notas: Mário da Gama Kury. Instituto Nacional do Livro: Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985, livro I, capítulo I, estrofes 1252a, 1252b e 1253a.

¹⁰⁵ MENEZES, op. cit., 2013, p. 29-38.

¹⁰⁷ A *paz social* deve ser entendida dentro do contexto dos objetivos perseguidos pelo Direito, quais sejam, de (i) apaziguamento e ordenação das relações sociais e de (ii) proteção do bem da vida. Sobre a questão, cf. CINTRA, A. C. A.; GRINOVER, A. P.; e DINAMARCO, C. R. **Teoria geral do processo**. 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 30-31.

¹⁰⁸ BOBBIO, N. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 8.

¹⁰⁹ KELSEN, H. **Teoria pura do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 25-47.

ciência de que as regras de conduta representam uma obrigação a ser seguida, sob o risco de que lhe seja imputada uma sanção¹¹⁰. Se assim não o fosse, isto é, se não houvesse respeito às normas jurídicas, dificilmente seria possível instaurar uma ordem às relações sociais. Logo, o ordenamento deve ser único, sistêmico e completo, não comportando abertura para que haja duplicidade de regras, antinomias ou mesmo lacunas¹¹¹.

A infalibilidade do ordenamento jurídico, por sua vez, está amarrada à necessidade de se promover o acesso à justiça. E sem acesso, não há justiça¹¹². O Direito não poderá aplicado, o que comprometerá a efetividade e a integridade do sistema jurídico. Por outro lado, não basta o simples acesso para que se tenha a certeza de que haverá justiça no caso concreto. O *tipo* e a *qualidade* do acesso são elementos essenciais para que a parte possa exercer verdadeiramente os seus direitos, permitindo-lhe a reivindicação de um direito ou a resolução de um determinado litígio.

Em especial, no domínio da jurisdição interna, cabe exclusivamente ao Estado a viabilização dos instrumentos cogentes e eficazes para a pacificação dos conflitos sociais. Dentre os conhecidos, possuem relevo os *meios jurídicos de solução de controvérsias*, com destaque para a figura dos *tribunais*. Neles, a forma de resolução dos conflitos acompanha o seguinte modelo: a demanda é levada a juízo, onde as alegações serão avaliadas e julgadas, dentro de uma ritualística pré-definida. Uma vez finalizado o processo e satisfeito o bem da vida, garantida estará a ordem social e a eficácia do sistema normativo.

Por outro lado, o acesso à justiça não se resume ao tipo de mecanismo que a parte utiliza para solução de um conflito. O elemento qualitativo também é essencial para tornálo eficaz¹¹³. Ou seja: no âmbito dos meios jurídicos de solução de controvérsias, é preciso

¹¹¹ Com mais riqueza de detalhes, cf. FERRAZ JÚNIOR, T. S. **Introdução ao estudo do direito**: técnica, decisão, dominação. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 206-223.

¹¹⁰ KELSEN, idem, p. 4-24.

¹¹² Nesse sentido, cf. CAPPELLETTI, M.; e GARTH, B. **Access to justice**: the worldwide movement to make rights effective, a general report. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988, p. 9-29, 75-91 e 161-165; cf. CINTRA; GRINOVER; e DINAMARCO, op. cit., p. 41; cf. COMOGLIO, L. P. **Accesso alle corti e garanzie constituzionali**. In: YARSHELL, F. L.; e MORAES, M. Z. (coord.). **Estudos em homenagem à professora Ada Pellegrini Grinover**. 1ª ed. São Paulo: Editora DPJ, 2005, p. 259-280; e cf. DINAMARCO, op. cit., p. 115-119.

¹¹³ Nesse sentido, cf. SHANY, Y. **Assessing the effectiveness of international courts**: a goal-based approach, The American Journal of International Law, vol. 106, n. 2, 2012, p. 254: "Procedural justice criteria can be used to evaluate courts' performance in relation to objective performance standards, for example, access to justice, actual usage rates, participation of all the relevant stakeholders in the process, duration of the proceedings, their costs, consistency in the application of procedural rules (similar cases being treated alike, and identifying deviations from court procedures), compliance monitoring, and actual judicial independence (lack of actual interference in the court's work)"; e cf. HURTER, op. cit., p. 409: "(...) it is now generally accepted that justice need not only be dispensed by the formal justice. Further, although the cost of litigation, the slowness of the process, and its procedural complexity are usually still mentioned as factors obstructing or limiting access to justice, there is a growing awareness that discussions surrounding access to justice need to move beyond these issues".

levar igualmente em consideração (i) o tempo de julgamento da demanda, (ii) os custos para movimentação do processo, (iii) o conhecimento das normas jurídicas e dos direitos envolvidos, e o (iv) respeito às garantias processuais contempladas no conceito de *devido* processo legal.

Tendo em vista que o anseio por justiça é iminente, se o processo for longo e demorado, o cumprimento das normas jurídicas deixou de ser efetivo. Em discordância ao conhecido ditado, *se a justiça tarda*, *ela é falha*. Mais do que isso, se a parte, por exemplo, não possui condições econômicas para suportar o andamento do processo, de nada adianta ingressar com a demanda, porque não se chegará ao resultado judicial pretendido. Por isso que o Estado, dentro de determinados critérios jurídicos, muitas vezes outorga à parte menos abastada a assistência judiciária gratuita¹¹⁴.

É nesse cenário que se situam os direitos processuais, porque permitem às partes um julgamento e um resultado justo à demanda. A decisão emitida ao final do processo deve ser justa e legal, ou seja, avessa a qualquer tipo de subjetivismo que o antepare de ter o seu desfecho nos termos definidos pelas leis. Para que se proceda dessa forma, o processo deve ser regido por um conjunto de garantias específicas, cuja base é permeada por uma série de princípios processuais fundamentais. Em outras palavras, o acesso à justiça depende do pleno exercício do devido processo legal.

São formadores do devido processo legal os seguintes princípios¹¹⁵: os (i) da imparcialidade e do juiz natural, o (ii) da igualdade, o (iii) do contraditório e da ampla defesa, o (iv) da ação, os (v) da disponibilidade e indisponibilidade processual, o (vi) da livre investigação das provas (orais e documentais), o (vii) do impulso oficial, o (viii) da oralidade, o (ix) da persuasão racional do juiz, o (x) da exigência de motivação jurídica, o (xi) da publicidade, o (xii) da lealdade processual, os (xii) da economia e instrumentalidade das formas, e o (xiii) do duplo grau de jurisdição.

O *princípio da imparcialidade* define a posição do órgão jurisdicional em relação às partes. O juiz não pode estar acima e nem abaixo delas, não pode pender para um lado e nem para o outro. O juiz deve permanecer no cerne dos fatos que colocaram as partes em conflito.

-

¹¹⁴ No Brasil, por exemplo, a regra geral permite que a parte goze dos benefícios mediante simples afirmação, na própria petição inicial, de que não possui condições de pagar as custas do processo e os honorários advocatícios, sem prejuízo do sustento da sua família ou da sua própria subsistência (artigo 4 da Lei n. 1.060/1950). Na Justiça do Trabalho, por sua vez, há outros requisitos a serem cumpridos cumulativamente pelo trabalhador, que envolvem a percepção de um salário igual ou inferior ao dobro do salário mínimo legal e o patrocínio da causa pelo sindicato representante da categoria (artigo 14, *caput* e parágrafo 1, da Lei n. 5.584/1970).

¹¹⁵ CINTRA; GRINOVER; e DINAMARCO, op. cit., p. 56-83 e 87-91.

Seu julgamento deve ser imparcial, justo, atendendo apenas a medida destinada pela norma jurídica para aquele fato. Na mesma linha, o julgamento da controvérsia deve ser realizado por um órgão jurisdicional cuja investidura encontra a sua legalidade no próprio sistema normativo e a sua legitimidade no meio social (*princípio do juiz natural*).

O devido processo legal também exige que as partes sejam consideradas iguais perante o processo. Nesse aspecto, as eventuais disparidades devem ser abalizadas pelas normas jurídicas. O *princípio da igualdade* determina que as partes devem possuir os mesmos direitos diante do processo. Ao mesmo tempo, a bilateralidade deve reger os atos processuais: em tese, toda manifestação deve ser seguida por uma contramanifestação. Logo, pelo *princípio do contraditório e da ampla defesa*, as partes devem ter ciência de todos os atos que estão sendo praticados no decorrer do processo.

Dando continuidade, o processo tem o seu início apenas com a propositura da ação. Isso significa que o órgão jurisdicional permanecerá imóvel até que a parte provoque o exercício da sua função. Essa imobilidade, porém, não se sujeita unicamente ao momento que antecede o início do processo. De acordo com o *princípio da ação*, ao longo da marcha processual, cabe prioritariamente às partes a movimentação do órgão jurisdicional. Por outro lado, conforme os *princípios da disponibilidade e indisponibilidade processual*, as partes não estão obrigadas a tanto, se assim não quiserem dispor dos seus direitos.

O mesmo entendimento deve ser aplicado em relação ao *princípio da livre investigação das provas*. A princípio, é dever exclusivo das partes apresentar as provas necessárias para sustento fático e legal dos seus argumentos. O juiz, por sua vez, é livre para formar o seu convencimento do modo como julgar justo e adequado. Contudo, nos termos do *princípio da persuasão racional do juiz* e da *exigência de motivação jurídica*, esse convencimento deve ser embasado nos limites das normas dispostas no ordenamento jurídico. Do contrário, restará prejudicada a imparcialidade do órgão jurisdicional.

Uma vez iniciado o processo, é prerrogativa do juiz, diante do *princípio do impulso oficial*, esgotar todas as fases que orientam a caminhada processual até que se tenha uma decisão final e seja provido o bem da vida. O processo deve ser simples e, na medida do possível, informal. A oralidade na colheita das provas e na prática dos atos processuais deve ter prevalência (*princípio da economia e instrumentalidade das formas* e *da oralidade*). As partes devem agir com boa-fé, principalmente no que tange à utilização do órgão para acionar um direito ou resolver um conflito (*princípio da lealdade processual*).

No mais, o processo precisa ser público, porque interessa à sociedade e à ordem pública a ciência de que os desvios de conduta estão sendo corrigidos consoante as normas

do sistema jurídico. O *princípio da publicidade*, em outras palavras, é um dos elementoschave do devido processo legal, pois permite aos interessados a fiscalização dos órgãos jurisdicionais, isto é, se estão agindo com imparcialidade e independência, ou se estão conduzindo os processos nos termos das garantias e direitos processuais, sem que isso necessariamente afete a imagem e proteção das partes envolvidas.

Por fim, o *princípio do duplo grau de jurisdição* permite às partes levarem a sua demanda para uma segunda instância processual ou para outro órgão jurisdicional, para que se proceda com a revisão daquilo que foi originariamente decidido. O fundamento desse princípio reside na possibilidade dessa decisão inicial ter sido proferida de forma injusta ou errada. O duplo grau de jurisdição, nesse aspecto, traz segurança às partes, porque lhes certifica que a decisão final será redigida a partir de pontos de vista distintos, mas igualmente fundados nas normas do ordenamento jurídico.

Há críticos, porém, que não enxergam no duplo grau de jurisdição uma garantia processual. Eles argumentam que tanto o primeiro como o segundo grau podem proferir julgamentos injustos ou cometer erros. Ainda, aduzem que a possibilidade das partes recorrerem da decisão originária afeta a efetividade do princípio da economia processual, principalmente quando a decisão primária é mantida pela decisão secundária. Além disso, sustentam que a revisão do conteúdo decisório pode gerar uma crise de legitimidade do órgão jurisdicional, o que traria insegurança às relações jurídicas¹¹⁶.

Essa perspectiva negativa acerca do princípio do duplo grau de jurisdição não se sustenta mais. Como se verá adiante, esse princípio encontra-se, inclusive, respaldado em uma série de instrumentos normativos internacionais, com ênfase para os tratados de Direitos Humanos ¹¹⁷. De fato, o duplo grau de jurisdição atende a um imperativo natural das partes de terem revisadas as suas alegações e provas processuais por outros julgadores. Sem dúvida, isso vai ao encontro da vontade coletiva de trazer justiça aos conflitos sociais e, por isso, a necessidade do livre e amplo acesso.

Em resumo, para que o processo seja considerado efetivo, ele precisa ser processualmente acessível e materialmente justo. Do contrário, restará prejudicada a integridade do sistema jurídico material. Nesse ponto, imaginando que a efetividade do processo converge na questão do acesso à justiça, são considerados óbices à sua plenitude aquilo que (i) impedir a admissibilidade processual, ou (ii) dificultar os procedimentos e

¹¹⁶ CINTRA; GRINOVER; e DINAMARCO, idem, p. 80-81.

¹¹⁷ Infra, cf. 2.2.

formas processuais, ou (iii) tornar inócua a efetividade das decisões judiciais¹¹⁸. Se presente qualquer um desses elementos, o acesso à justiça restará comprometido.

No nível internacional, o conceito de *acesso à justiça internacional* possui praticamente as mesmas características daquilo que é aplicado na jurisdição interna dos Estados, mas difere em sua origem e dimensão. Isso se sucede, porque os contornos que amoldam o seu conteúdo ainda estão sendo amadurecidos pela sociedade internacional. A princípio, sua aplicabilidade enfrenta duas dificuldades: (i) a falta de um ente centralizado, capaz de ordenar as prerrogativas e competências dos órgãos jurisdicionais; e (ii) a questão da efetividade das decisões proferidas pelos tribunais internacionais.

Quanto a essas questões, é preciso ter ciência de que o Estado Moderno foi criado para absorver tudo aquilo que fosse de interesse público e que não pudesse ser controlado de forma descentralizada pela sociedade. Um desses elementos é justamente a questão do controle dos *poderes jurisdicionais*. O Estado, por meio da vontade popular e nos limites atribuídos pela ordem jurídica interna, trouxe para si a responsabilidade de julgar e solucionar, através dos órgãos jurisdicionais, as demandas oferecidas pelos seus cidadãos ou por aqueles considerados capazes e legitimados ao acesso à justiça.

A mesma lógica não pode ser aplicada na esfera internacional, senão no que se refere à atribuição do poder jurisdicional pela sociedade internacional aos tribunais internacionais. Explicando melhor, a jurisdição internacional é fruto da vontade atribuída pela sociedade internacional. Os limites dessa jurisdição, por sua vez, são determinados exclusivamente pela ordem jurídica internacional. Os tribunais internacionais, nesse passo, são considerados órgãos legitimados pela sociedade internacional para proferir, por meio dos seus poderes jurisdicionais, decisões sobre as controvérsias internacionais¹¹⁹.

No plano teórico, portanto, os alcances da jurisdição internacional são determinados pelo Direito Internacional, ao passo que a sua efetivação apenas ocorrerá através da atividade exercida pelos tribunais internacionais. Nessa seara, embora não exista a figura de um poder central, como se sucede no âmbito estatal, a eficácia das decisões proferidas pelos tribunais internacionais possui o seu fundamento na legitimidade que lhe foi adjudicada pela sociedade internacional e no postulado de que o Direito Internacional é o único instrumento capaz de trazer paz às relações sociais¹²⁰.

¹¹⁸ CINTRA; GRINOVER; e DINAMARCO, ibid., p. 40-41.

¹¹⁹ MENEZES, op. cit., 2013, p. 132.

¹²⁰ Em sentido semelhante, cf. BRANT, L. N. C. **Fundamentos da existência e validade do direito internacional**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, n. 62, jan./jun. de 2013, p. 365-403.

Dando sequência, é assunto recorrente no meio acadêmico a discussão de quem possui ou não titularidade subjetiva de Direito Internacional. Afinal, quem são atualmente considerados sujeitos de Direito Internacional? E quem, dentre esses sujeitos, deve possuir acesso aos tribunais internacionais? Por fim, além da questão da legitimidade, o que especificamente permite a esses titulares se sujeitarem às decisões proferidas pelos tribunais internacionais? De certo, todas essas indagações também interferem no estudo do conceito de acesso à justiça internacional.

Ao encontro da mais viva doutrina sobre o assunto, não há suspeita de que, além dos Estados, as organizações internacionais e os indivíduos também são titulares subjetivos de Direito Internacional. Dúvida permanece apenas em relação aos outros atores das relações internacionais, como empresas, organismos não-governamentais, fundações ou associações de caráter público-privado. Sobre estes, não há consenso entre os estudiosos, mas este trabalho se filia à ideia majoritária de que a esses atores não lhes foi atribuída legitimidade para atuação no âmbito do Direito Internacional Público¹²¹.

Hoje, os considerados sujeitos de Direito Internacional possuem acesso à justiça internacional. Estados, organizações internacionais, indivíduos, todos esses possuem livre acesso aos tribunais internacionais, respeitadas as competências de atuação de cada órgão jurisdicional¹²². Sua necessidade de submissão às decisões proferidas por estes tribunais encontra no fundamento que lhes confere titularidade subjetiva a sua justificativa: esses sujeitos de Direito Internacional possuem *legitimidade* para atuar perante à sociedade internacional e assim o fazem com alicerce no *princípio da boa-fé*.

Como entes que possuem direitos e deveres perante os princípios e regras de Direito Internacional, sua atuação é considerada legítima pela sociedade internacional, por diversos fatores: primeiro, porque estão sob a guarda e a coerção das normas jurídicas

¹²¹ Supra, n. 7.

¹²² Os Estados, sujeitos de Direito Internacional por excelência, possuem amplo acesso a boa parte dos tribunais internacionais que estão ativos nos dias de hoje. Dúvida, porém, poderia ser suscitada em relação às organizações internacionais e aos indivíduos. Como será melhor redigido ao longo do trabalho, principalmente no que se refere à temática dos Tribunais Administrativos, tanto um como outro possuem amplo acesso aos tribunais internacionais. Além daquilo que envolve os TAOIs, as organizações internacionais, em especial, também podem ter acesso à CIJ, como já o fizeram em algumas oportunidades, requerendo-lhes uma opinião consultiva (infra, n. 263). No caso dos indivíduos, igualmente possuem acesso ao Tribunal Penal Internacional (na qualidade de réu, cf. **Estatuto de Roma**, 1998: "Artigo 25. 1. De acordo com o presente estatuto, o Tribunal será competente para julgar as pessoas físicas. 2. Quem cometer um crime da competência do Tribunal será considerado individualmente responsável e poderá ser punido de acordo com o presente estatuto") e à Corte Europeia de Direitos Humanos (na qualidade de autor, cf. **Convenção Europeia de Direitos Humanos**, a partir da emenda realizada pelo **Protocolo n. 11** de 1998: "Artigo 34. O Tribunal pode receber petições de qualquer pessoa singular, organização não governamental ou grupo de particulares que se considere vítima de violação por qualquer Alta Parte Contratante dos direitos reconhecidos na Convenção ou nos seus protocolos. As Altas Partes Contratantes comprometem-se a não criar qualquer entrave ao exercício efetivo desse direito").

internacionais¹²³; segundo, porque estão aptos a aceitar decisões que ainda não possuem o seu conteúdo definido¹²⁴; e, finalmente, porque há uma concordância racional por parte dos outros sujeitos em relação ao direito que está sendo aplicado através dessas decisões, como expressão discursiva da opinião e da vontade coletiva¹²⁵.

No mais, como consagrado na própria *Carta das Nações Unidas*, o princípio da boafé impõe a esses sujeitos o dever de se comportarem de acordo as regras de conduta estabelecidas pelo Direito Internacional¹²⁶. Na mesma linha de raciocínio, a boa-fé também fortalece o sentimento de eficácia das decisões proferidas pelos tribunais internacionais, porque a medida jurisdicional também lhes confere um padrão de conduta devidamente

¹²³ KELSEN, op. cit., 2006, p. 33-48 e 76-77. Aproveitando-se do pensamento kelseniano sobre *condutas humanas*, *moral* e *Direito*, e partindo da ideia do autor de que o Direito Internacional é parte integrante do Direito como um todo (a respeito da visão sistêmica da ordem jurídica internacional, cf. KELSEN, H. **Princípios do direito internacional**. Ijuí: Editora Unijui, 2010, p. 190-200; e cf. VERGNA, J. D. G. **Fundamentos do direito internacional**: considerações preliminares sobre a perspectiva kelseniana. In: MENEZES, W (coord.). **Direito internacional clássico e seu fundamento**. Belo Horizonte: Arraes, 2014, p. 236-247), a primazia do Direito sobre as condutas humanas e sobre a moral que 'não fosse justa' é o que acaba legitimando as atividades dos tribunais internacionais, porque a eles competem o enquadramento das normas do ordenamento jurídico e a aplicação das sanções em caso de 'desvio de conduta' (*delito*).

¹²⁴ Para Niklas Luhman, a legitimidade pode ser definida como "uma disposição generalizada para aceitar decisões de conteúdo ainda não definido, dentro de certos limites de tolerância". Ainda, em brilhante análise sobre o tema, comenta o autor que "(...) tem de se distinguir claramente no conceito de legitimidade, entre a aceitação de premissas de decisão e aceitação da própria decisão. Esta distinção é particularmente importante, pois o processo legitimador de decisão opera sob uma condição do tipo sim/não. Existe uma grande diferença quando esta condição é aplicada só às premissas de decisão ou também às próprias decisões. Pode-se optar por afirmar os princípios e as normas dos quais uma decisão tem de "derivar" e negar contudo a própria decisão, por ter logicamente resultado errada ou com base em interpretações falsas ou aceitação de fatos errados. E, ao invés, podem aceitar-se decisões sem preocupações quanto aos méritos a que se reportam, numa atitude de total indiferença, talvez até numa recusa das suas razões como regras gerais de decisão. À positivação do direito, isto é, a tese de que todo o direito é posto por decisão, corresponde a estabelecer o conceito de legitimidade sobre o reconhecimento das decisões como obrigatórias. Este é o conceito mais amplo. Compreende, também, o reconhecimento das premissas de decisão, contanto que se decida sobre elas (noutro tempo e através doutras passagens). Igualmente, leis, atos administrativos, sentenças, etc., são, pois, legítimos como decisões, quando e enquanto se reconhecer que são obrigatoriamente válidos e devem fundamentar o próprio comportamento" (cf. LUHMANN, N. Legitimação pelo procedimento. Tradução: Maria da Conceição Corte-Real. Coleção Pensamento Jurídico. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1969, p. 30 e

¹²⁵ Jürgen Habermas, em sua obra *Direito e Democracia*, brevemente comenta sobre a questão da legitimidade e como ela influi na manutenção do Estado de Direito. *In verbis*: "A ideia do Estado de direito exige que as decisões coletivamente obrigatórias do poder político organizado, que o direito precisa tomar para a realização de suas funções próprias, não revistam apenas a forma do direito, como também se legitimem pelo direito corretamente estatuído. Não é a forma do direito, enquanto tal, que legitima o exercício do poder político, e sim, a ligação com o direito *legitimamente estatuído*. E, no nível pós-tradicional de justificação, só vale como legítimo o direito que conseguiu aceitação racional por parte de todos os membros do direito, numa formação discursiva da opinião e da vontade" (cf. HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, vol. 1, 1997, p. 172). Sublimando o entendimento desse autor ao plano internacional, as decisões tomadas pelos tribunais internacionais com base no Direito também devem ser consideradas legítimas porque são racionalmente aceitas pela sociedade internacional.

¹²⁶ **Carta das Nações Unidas**: "Artigo 2. A organização e seus membros, para a realização dos propósitos mencionados no Artigo 1, agirão de acordo com os seguintes princípios: (...) 2. Todos os membros, a fim de assegurarem para todos em geral os direitos e vantagens resultantes de sua qualidade de membros, deverão cumprir de boa-fé as obrigações por eles assumidas de acordo com a presente Carta".

embasado nas normas jurídicas internacionais¹²⁷. Logo, não há que se questionar a qualidade do acesso à justiça para que haja efetividade na solução de controvérsia.

Em síntese, o acesso à justiça é componente fundamental para que haja a integridade do ordenamento jurídico e efetividade na aplicação das suas normas. Além do tipo de acesso, também se faz importante a qualidade do acesso que é conferido ao demandante. No contexto dos meios jurídicos de solução de controvérsias, uma série de garantias são necessárias para que o processo seja considerado justo e efetivo no solucionamento da demanda. Nesse aspecto específico, destaque é dado ao conceito de devido processo legal e aos princípios que amoldam o seu conteúdo jurídico-valorativo.

Na jurisdição internacional, o acesso à justiça possui as mesmas características daquilo que é aplicado na jurisdição estatal. O processo de amadurecimento do conceito, porém, encontra dificuldades na questão da ausência de um poder jurisdicional centralizado e na efetividade das decisões que são proferidas pelos tribunais internacionais. No entendimento desse trabalho, a legitimidade da atuação dos órgãos jurisdicionais diante da sociedade internacional e a boa-fé que deve permear a conduta dos sujeitos de Direito Internacional fundamentam a eficácia desse acesso no plano internacional.

2.1.1.2. Controvérsias Internacionais e Tribunais Internacionais

Na mesma medida, a compreensão dos tribunais internacionais passa pelo entendimento do significado de *controvérsia internacional*¹²⁸. Sobre esse tema, conhecido é o caso *Mavrommatis*, julgado pela CPJI no ano de 1924, em que os juízes acordaram como *conflito* qualquer tipo de "desacordo sobre um ponto de direito ou de fato, um conflito de perspectivas jurídicas ou de interesses, entre duas pessoas"¹²⁹. Embora restrito, o conceito

-

¹²⁷ O professor Wagner Menezes também entende que a boa-fé, além de outros aspectos, constitui-se num elemento basilar para o conceito de acesso à justiça internacional, e de fundamental importância para dar efetividade às decisões proferidas pelos tribunais internacionais. Veja-se: "O conceito de acesso à justiça no plano internacional, portanto, está vinculado: a) ao conjunto de direitos tutelados no plano internacional, seja voluntariamente ou no corpo de uma organização internacional; b) à definição dos sujeitos titulares das normas internacionais; c) aos mecanismos jurídicos disponíveis e acessíveis para invocação dos direitos lesados ou pretensamente tutelados; à efetividade com base no princípio da boa-fé, das decisões judiciais oriundas dos tribunais internacionais" (cf. MENEZES, op. cit., 2013, p. 37).

¹²⁸ Sinônimos ao termo *controvérsia*, também serão utilizados pelo presente trabalho os termos *conflito* e *disputa*.

¹²⁹ CPJI, Contencioso, **Mavrommatis**, 1924. **Internet**: <www.icj-cij.org>. *In verbis*: "A dispute is a disagreement on a point of law or fact, a conflict of legal views or of interests between two persons". O conceito de conflito trabalhado pelo tribunal é genérico. Não trata especificamente dos conflitos internacionais. Contudo, ao se observar o restante da decisão, subentende-se que as disputas internacionais teriam essa mesma característica, desde que envolvidos os Estados nos polos processuais ativo e passivo. Aliás, isso foi preliminar à análise feita pelo tribunal para saber se tinha competência ou não de julgamento sobre a demanda. Veja-se:

explicitado àquela época serve para entender quais são as principais características que envolvem uma controvérsia internacional.

Em poucas palavras, trata-se necessariamente a controvérsia de (i) um choque de entendimentos ou de interesses sobre (ii) uma matéria de fato ou de direito. Nesse ponto, a contradição ou oposição de teses jurídicas é acessória ao que se depreende efetivamente de um conflito e que influirá apenas no modo como será solucionado o problema entre as partes conflitantes. Na mesma linha, o que lhe confere caráter internacional é a (iii) impossibilidade de resolução desse conflito através da jurisdição interna de um Estado e a (iv) aplicabilidade das normas de Direito Internacional¹³⁰.

No contexto das relações contemporâneas, as controvérsias não envolvem apenas os Estados. Atualmente, como explicado no tópico anterior, outros titulares subjetivos também podem se envolver em disputas que precisam ser eminentemente tuteladas pelas normas de Direito Internacional. Reiterando, o acesso à justiça internacional é facultado não somente aos entes estatais, mas também às organizações internacionais e aos indivíduos, da qual devem ser incluídos os funcionários internacionais. As controvérsias internacionais, por sua vez, podem ser solucionadas por meios pacíficos ou coercitivos.

No que se refere aos meios coercitivos de solução de conflitos, o uso da força não se faz mais aceitável nos dias de hoje, embora se tenha ciência da sua persistência no cotidiano das relações internacionais. Com o advento da Organização das Nações Unidas, os meios pacíficos de solução de controvérsias atingiram um novo patamar jus-axiológico. Mais do que um objetivo a ser perseguido pela sociedade internacional, como bem ilustra o preâmbulo da *Carta das Nações Unidas*, a solução pacífica de controvérsias passou a ser visualizada como um princípio de Direito Internacional¹³¹.

"In the case of the Mavrommatis concessions it is true that the dispute was at first between a private person and a State – i.e. between M. Mavrommatis and Great Britain. Subsequently, the Greek Government took up the case. The dispute then entered upon a new phase; it entered the domain of international law, and became a dispute between two States. Henceforward therefore it is a dispute which may or may not fall under the jurisdiction of the Permanent Court of International Justice".

-

¹³⁰ Segundo o professor Wagner Menezes, na seara acadêmica existe um debate que divide as controvérsias em dois tipos, as (i) de natureza política e as (ii) de natureza jurídica. Compartilhando do mesmo entendimento do autor, é muito difícil nos dias de hoje que uma controvérsia tenha caráter eminentemente político ou jurídico. Ambas apresentam-se conjugadas entre si, às vezes pendendo para um ou outro lado. Para todos os efeitos, o presente trabalho filia-se à compreensão de que mesmo as controvérsias de natureza política podem ser resolvidas pelas normas jurídicas. Assim, delimitando-se a dimensão do seu conceito, as controvérsias internacionais necessariamente invocam uma abordagem jurídica da questão (cf. MENEZES, op. cit., 2013, p. 103-104).

¹³¹ MENEZES, idem, p. 109-113. **Carta das Nações Unidas**: "(...) a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do Direito Internacional

No caso dos Estados, todos são livres para decidir qual mecanismo será mais justo e eficaz para a resolução de uma disputa internacional. Ao mesmo tempo, isso não significa que os Estados estão desobrigados de resolver pacificamente as suas questões. Faz parte do compromisso estabelecido com a sociedade internacional tentar sanar as divergências de entendimentos ou de interesses pela ferramenta menos danosa possível, de modo que as próprias partes conflitantes e eventuais terceiros não sejam prejudicados pelas consequências que uma disputa beligerante pode causar.

Mais do que isso, partindo da perspectiva de que o Direito Internacional possui o seu fundamento materializado na figura dos seres humanos, torna-se absurda e intolerável a ideia de se discutir uma demanda entre Estados pela via da força, porque seu uso acaba necessariamente resultando numa série de consequências negativas à integridade dos indivíduos, tanto em seu aspecto particular como coletivo. Aliás, o surgimento da ONU reflete justamente essa mudança de pensamento da sociedade internacional sobre os efeitos catastróficos que podem ser provocados pelos conflitos armados de grande escala.

Por outro lado, é evidente que essa concepção jurídico-valorativa dos meios pacíficos de solução de controvérsias não tem o seu ponto de partida na concepção da ONU. Tudo é resultado de um vagaroso processo histórico de amadurecimento sobre o tema, e que ainda continua sendo lapidado pela sociedade internacional. Ao longo das últimas décadas, além da *Carta das Nações Unidas*, outros instrumentos normativos internacionais, de forma sistemática, também passaram a ratificar esses mecanismos como um dever a ser preferencialmente seguido pelos Estados em caso de conflito¹³².

Numa visão futura, alguns doutrinadores acreditam que, logo mais, as formas beligerantes de solução de conflitos serão consideradas ilícitas para o Direito Internacional. De certo, se observado o processo histórico de amadurecimento da matéria, desde a sua concepção até a era contemporânea, é possível depreender que houve uma involução do conceito de guerra. Da *autotutela*, passando pela *guerra justa*, pela *guerra natural*, pelo

possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla. E para tais fins praticar a tolerância e viver em paz, uns com os outros, como bons vizinhos, e unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais, e a garantir, pela aceitação de princípios e a instituição dos métodos, que a força armada não será usada a não ser no interesse comum, a empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos, resolvemos conjugar nossos esforços para a consecução desses objetivos (...). Artigo 2. A organização e seus membros, para a realização dos propósitos mencionados no Artigo 1, agirão de acordo com os seguintes princípios: (...) 3. Todos os membros deverão resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo que não sejam ameaçadas a paz, a segurança e a justiça internacionais".

.

¹³² MENEZES, idem, p. 105-107 e 110.

Pacto Kellogg-Briand (1928), até a Carta das Nações Unidas e as Convenções de Genebra (1949), tudo indica que a guerra está fadada à sua proibição jurídica¹³³.

Na via oposta, os meios pacíficos de solução de controvérsias têm definitivamente conquistado o seu espaço na sociedade internacional, em especial, no que tange às formas jurídicas de resolução de disputas. Basicamente, a doutrina classifica esses meios pacíficos em três tipos: (i) diplomáticos, (ii) políticos e (iii) jurídicos. Entre esses mecanismos, não há qualquer tipo de hierarquia¹³⁴. Todos eles são amplamente utilizados no contexto da sociedade internacional, mas o foco do presente trabalho será dado apenas para os meios jurídicos de solução de controvérsias¹³⁵.

As formas jurídicas de solução de disputas são formadas por duas vias distintas: a (i) extrajudicial e a (ii) judicial. Na primeira, as partes conflitantes procuram solucionar o problema através da autocomposição, que normalmente está vinculado a um processo de mediação, conciliação ou arbitragem. Na segunda, os litigantes são obrigados perante um acordo internacional ou voluntariamente elegem um órgão jurisdicional que seja competente para ouvir e julgar a controvérsia, por meio de um processo judicial justo e independente, e nos termos das normas jurídicas internacionais.

Nesse contexto, é importante deixar claro que a origem dos mecanismos pacíficos de solução de controvérsias não tem o seu início na ONU ou, anteriormente, na Liga das Nações. Desde a Antiguidade até o final da Idade Média, acordos internacionais prevendo a solução pacífica de disputas já haviam sido celebrados, ainda que sua dimensão estivesse restrita às partes assinantes do instrumento normativo. Aos poucos, esse costume também foi sendo aplicado às tratativas de abrangência regional e universal, destacando-se o uso das ferramentas jurídicas para resolução de conflitos¹³⁶.

No último século, dentre as formas jurídicas, ocorreu substancial propagação dos meios judiciais de solução de controvérsias, que estão personificados na figura dos *tribunais internacionais*. Sua origem, como referido acima, está intimamente ligada à vontade coletiva dos Estados de resolverem pacificamente as disputas internacionais através da aplicação do Direito Internacional. Em outras palavras, o surgimento desses órgãos jurisdicionais deve

-

¹³³ Nesse sentido, cf. ACCIOLY; SILVA; e CASELLA, op. cit., p. 809-813. Sobre a guerra justa, cf. LASMAR. A. L. Francisco de vitória: um espanhol na ONU? In: MENEZES, op. cit., 2014, p. 30-42. A respeito da guerra natural, cf. STEINWASCHER NETO, H. Principais influências do ius gentium romano na obra "O direito da guerra e da paz" de Hugo Grócio. In: MENEZES, idem, p. 82-86.

¹³⁴ MENEZES, op. cit., 2013, p. 114.

¹³⁵ Sobre os meios diplomáticos e políticos, cf. MENEZES, op. cit., 2013, p. 115-132; e cf. ACCIOLY; SILVA; e CASELLA, op. cit., p. 767-772.

¹³⁶ MENEZES, op. cit., 2013, p. 38-66.

ser visto como expressão voluntária dos Estados de delegarem à ordem jurídica internacional a resolução dos seus problemas e conflitos¹³⁷.

Em verdade, na medida em que os Estados foram consolidando a sua presença na sociedade internacional e, de modo concomitante, foram desenvolvendo os vínculos entre si, tornou-se natural a ocorrência de choque de poderes e o surgimento de conflitos. Nesse processo, paulatinamente se percebeu que o abuso no uso desses poderes ou a resolução desses conflitos não seriam dirimidos enquanto os Estados fundamentassem as suas decisões e direitos na questão da soberania estatal. Algo maior, que fosse independente e imparcial, precisou ser criado para colocar fim a essas dificuldades.

Contíguo a esse elemento, está o surgimento dos outros titulares subjetivos de Direito Internacional. Especificamente no que se refere às organizações internacionais, estes entes representam o ponto de inflexão de uma nova perspectiva atribuída à sociedade internacional, dessa vez, menos focada na soberania estatal e mais voltada à harmonização das relações entre os seus sujeitos, com especial direcionamento dos seus esforços à proteção do ser humano. É nesse momento que se dá a ascendência das normas jurídicas internacionais e a criação dos tribunais internacionais.

A atividade exercida por esses órgãos jurisdicionais é de fundamental importância para que o ordenamento jurídico seja mantido íntegro e eficaz. Ao longo desses últimos anos, a multiplicação dos tribunais internacionais na sociedade internacional, aliada ao considerável aumento no número de decisões internacionais proferidas nos mais diversos tipos de temas e assuntos orientados pela agenda internacional, ambos têm sido concebidos pela doutrina como responsáveis pelo fenômeno contemporâneo da *jurisdicionalização do Direito Internacional*¹³⁸.

Trata-se, em outros termos, de um movimento da sociedade internacional que delegou às normas jurídicas internacionais e aos meios jurídicos o seu primado para resolução das controvérsias internacionais e proteção dos direitos, visando a manutenção da paz social. Nesse cenário, destaque é preciso ser dado aos tribunais internacionais, pelo seu papel e relevância na aplicação do Direito Internacional. Dentre estes, destacam-se os Tribunais Administrativos, cuja função principal reside no solucionamento das eventuais controvérsias entre as organizações internacionais e os seus funcionários.

Os efeitos do processo de jurisdicionalização do Direito Internacional também podem ser sentidos na seara dos TAOIs. Especialmente nas últimas três décadas, diversos

-

¹³⁷ Nesse mesmo sentido, cf. CANÇADO TRINDADE, op. cit., 2013, p. 103-109.

¹³⁸ MENEZES, idem, p. 136-143.

tribunais dessa categoria foram criados pelas organizações internacionais. A proliferação desses órgãos jurisdicionais tem sido vista pelos juristas de forma antagônica. Por um lado, alguns acreditam que a multiplicação é favorável ao desenvolvimento e aplicação das normas jurídicas internacionais; outros, por outro lado, temem que este processo alimente divergências no sistema normativo, o que comprometeria a sua eficácia.

Esse debate não se restringe à esfera dos Tribunais Administrativos. Na verdade, essa discussão passa por uma perspectiva mais ampla, referindo-se, de modo geral, ao processo de multiplicação de todos os tribunais internacionais e suas consequências para a efetividade do sistema normativo internacional. Sob o aspecto negativo, argumenta-se que a concepção dos seus diversos tipos ao longo das últimas décadas tem enfraquecido a aplicabilidade da norma jurídica internacional, o que estaria colocando em risco a unidade do Direito Internacional¹³⁹.

Nesse ponto, para esses autores, restaria fragilizada a integridade do sistema, porque fatalmente conflitos de jurisdição serão produzidos (como, a princípio, já tem ocorrido), tornando instável o cumprimento das decisões judiciais, caso sejam contrárias entre si. O presente trabalho, contudo, filia-se ao ideal defendido por Wagner MENEZES em sua obra sobre tribunais internacionais, em que se reafirma, a partir do fundamento do Direito Internacional e das bases principiológicas e valorativas que regem a matéria, a unidade sistêmica das normas jurídicas internacionais¹⁴⁰.

Retornando ao âmbito dos TAOIs, e procurando contribuir para o pensamento sistêmico, argumenta-se no sentido de que a proliferação dos Tribunais Administrativos apenas robustece a estrutura do Direito Internacional, se levado em conta que as decisões proferidas por esses órgãos jurisdicionais são bastante consistentes entre si. De fato, segundo o juiz da Corte Internacional de Justiça, Gilbert GUILLAUME, contribui principalmente para essa homogeneidade (i) o intercâmbio de juízes e (ii) o uso da jurisprudência entre esses tribunais 141.

1.

¹³⁹ Expoente dessa corrente de pensamento é o professor de Direito Internacional da Universidade de Helsinki, Martti Koskenniemi, que no ano de 2006 foi o Coordenador-Geral do relatório produzido pela Comissão de Direito Internacional (ONU) sobre o tema da *fragmentação do Direito Internacional* (cf. KOSKENNIEMI, M. **The gentle civilizer of nations**: the rise and fall of international law 1870-1960. Cambridge: Cambridge University Press, Hersch Lauterpacht Memorial Lectures, 2001, 301p.; e cf. International Law Comission, **Fragmentation of international law**: difficulties arising from the diversification and expansion of international law, Geneva, United Nations, 2006, 256p.).

¹⁴⁰ MENEZES, op. cit., 2009, p. 244-339.

¹⁴¹ ZIADÉ, N. G. (ed.). **Problems of international administrative law**: on the occasion of the twentieth anniversary of the World Bank Administrative Tribunal. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2008, p. 7-8.

Outro argumento interessante, também oferecido pelo antigo juiz da CIJ, Stephen M. SCHWEBEL, que depois foi presidente do TAFMI, e favorável à multiplicação desses órgãos judiciais, reside no fato de que, cada vez mais, organizações internacionais têm adjudicado poderes jurisdicionais aos Tribunais Administrativos (em especial, no caso do TAONU e TAOIT), outorgando-lhes a solução das disputas trazidas pelos seus funcionários internacionais 142. Em outras palavras, conjugando o pensamento de ambos os juristas, há o reconhecimento de que as atividades desempenhadas pelos TAOIs soam num único tom.

De fato, como será ilustrado a partir da discussão da natureza jurídica das normas internas das organizações internacionais e dos seus reflexos para a questão da competência material dos Tribunais Administrativos, existe um entendimento hoje de que o conjunto de princípios e regras aplicados aos funcionários internacionais possui o seu fundamento no Direito Internacional¹⁴³. Por ora, entretanto, importa saber que os efeitos da jurisdicionalização do Direito Internacional também podem ser sentidos em relação aos TAOIs e que isso, no entendimento dessa dissertação, favorece a sua unidade sistêmica.

2.1.1.3. Conceito de Tribunais Internacionais

Ainda hoje não existe uma definição pacífica sobre o conceito de tribunais internacionais. Aliás, nem mesmo há precisão acerca da sua terminologia. Afinal, são *tribunais* ou *cortes* internacionais? Não há consenso sobre o assunto. Para todos os efeitos, ambos os termos serão utilizados como sinônimos para o presente trabalho, embora preferência seja feita ao termo *tribunais*, por ter maior acepção no certame doutrinário latino-americano. Agora, quanto ao conceito, importa tratar das suas principais definições, para depois aplicá-las ao contexto dos Tribunais Administrativos.

Cesare ROMANO, por exemplo, optou pela via mais genérica: classifica tribunais internacionais como *órgãos judiciais internacionais*, ressalvando que o termo *tribunais* seria mais utilizado para os órgãos penais e seus tribunais *ad hoc*, enquanto *cortes* para as instituições permanentes¹⁴⁴. Aponta, nessa linha de raciocínio, os seguintes critérios definidores do seu conceito: (i) são permanentes, (ii) são estabelecidos por instrumento legal internacional, (iii) o processo decisório deve ser baseado no Direito Internacional, (iv) as regras devem processuais devem ser pré-estabelecidas e (v) a decisão deve ser vinculante.

¹⁴² ZIADÉ, idem, p. 152.

¹⁴³ Infra, cf. 2.2.2.2.

¹⁴⁴ ROMANO, op. cit., 1999, p. 709.

Além desses aspectos, o autor cita ainda a necessidade do tribunal (vi) ser composto por juízes permanentes e (vii) resolver questões em que uma das partes, pelo menos, é um Estado ou uma organização internacional¹⁴⁵. Dos itens anteriores, interessante é notar a proposta dos tribunais internacionais serem formados apenas por juízes permanentes, o que vai ao encontro das discussões realizadas nas *Conferências de Haia* sobre a criação de um órgão judicial internacional imparcial e independente, que fosse formado apenas por juízes permanentes, compromissados apenas com o seu dever público internacional.

Hans KELSEN, por sua vez, entende que os tribunais internacionais possuem as seguintes características¹⁴⁶: (i) são formados por juízes e por meio de um acordo internacional, (ii) são competentes para resolver disputas internacionais a partir do Direito Internacional. De certo, para esse autor, importa saber se as normas que dão origem ao tribunal internacional estão contidas no sistema jurídico ou no conjunto de normas jurídicas aplicáveis àquilo que se classifica como pertencente ao ordenamento jurídico do Direito Internacional.

Hildebrando ACCIOLY, Geraldo Eulálio do Nascimento e SILVA, e Paulo Borba CASELLA, na sua vertente, assim os distinguem¹⁴⁷: (i) são entidades judiciárias permanentes, (ii) são compostas por juízes independentes, (iii) julgam conflitos internacionais com base no Direito Internacional, (iv) possuem um processo pré-estabelecido e (v) suas decisões são obrigatórias às partes. Já Nguyen Quoc DINH, Patrick DAILLIER e Alain PELLET são menos assertivos e caracterizam os tribunais internacionais apenas a partir da sua função jurisdicional¹⁴⁸.

De igual modo, Ian BROWNLIE declara que os tribunais internacionais são todos aqueles em que as demandas não são suscetíveis ao julgamento e decisão pelos tribunais nacionais ¹⁴⁹. Por fim, Wagner MENEZES atribui os seguintes elementos ao seu conceito de tribunais internacionais ¹⁵⁰: (i) são órgãos autônomos, (ii) seus poderes jurisdicionais foram conferidos pelos Estados, (iii) são competentes para dirimir controvérsias internacionais através do Direito Internacional, (iv) possuem um rito processual e procedimento judiciário pré-estabelecidos e (v) suas decisões devem ser cumpridas pelas partes.

¹⁴⁵ ROMANO, op. cit., 2011, p. 251.

¹⁴⁶ KELSEN, op. cit., 2010, p. 255.

¹⁴⁷ ACCIOLY; SILVA; e CASELLA, op. cit., p. 773.

¹⁴⁸ DINH, N. Q.; DAILLER, P.; PELLET, A. **Direito internacional público**. Tradução: Vitor Marques Coelho. 2ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p. 879.

 ¹⁴⁹ BROWLIE, I. **Princípios de direito internacional**. Tradução: Maria Manuela Farrajota, Maria João Santos,
 Victor Richard Stockinger, Patrícia Galvão Teles. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 603.
 ¹⁵⁰ MENEZES, op. cit., 2013, p. 151.

De todos os conceitos apresentados acima, é possível denotar uma confluência de entendimento em relação aos autores, com exceção do que foi expresso por DINH, DAILLIER, PELLET e BROWNLIE, porque soa um pouco simplista a análise desses autores, em especial, se levado em conta a questão do acesso à justiça e do fenômeno da jurisdicionalização do Direito Internacional. No que tange aos demais, os elementos apresentados são mais coerentes com os fundamentos que deram origem aos tribunais internacionais e com o papel que eles representam atualmente na sociedade internacional.

Em específico, é unânime entre esses autores que os tribunais internacionais precisam resolver as disputas com base no Direito Internacional. ROMANO e ACCIOLY, SILVA e CASELLA entendem que o órgão precisa ser permanente, mas apenas o primeiro argumenta pela necessidade do tribunal ser instituído por meio de acordo internacional. Esse posicionamento também é compartilhado por KELSEN. Ao mesmo tempo, KELSEN, ACCIOLY, SILVA e CASELLA e MENEZES compreendem que as demandas levadas a esses tribunais devem obrigatoriamente versar sobre controvérsias internacionais.

Nesse ponto específico, embora ROMANO não tenha se referido expressamente ao termo *controvérsias internacionais* em seu conceito, na medida em que ele entende que uma das partes da disputa levada aos tribunais internacionais deve ser necessariamente um Estado ou uma organização internacional, não se duvida que o autor também compartilha do entendimento dos demais doutrinadores. Por outro lado, coloca-se em xeque a questão do ser humano, em especial, no contexto do Tribunal Penal Internacional, em que não participa diretamente o Estado da demanda proposta contra um indivíduo.

Apesar disso, com exceção de KELSEN, todos os autores creem que o processo nos tribunais internacionais deve ser pré-estabelecido e de prévio conhecimento das partes, e que as decisões finais devem ser compulsórias. ROMANO e ACCIOLY, SILVA e CASELLA influem que os juízes devem ser independentes, ao passo que MENEZES atribui a questão da independência ao órgão judicial como um todo (i.e. *autônomo*). Ainda, MENEZES aduz que os poderes jurisdicionais adjudicados aos tribunais internacionais precisam ter sido conferidos pelos Estados.

Nesse aspecto particular, na opinião deste trabalho, acredita-se que faltou ao conceito do autor mencionar que esses poderes jurisdicionais também podem ser outorgados pelas organizações internacionais, como justamente se sucede no caso dos Tribunais Administrativos. Do ponto de vista jurídico, se as organizações internacionais são instituídas pelos Estados e as resoluções tomadas por elas envolvem a votação e concordância da

maioria dos seus membros, não há como refutar que esses entes também possuem legitimidade e abrigo do Direito Internacional para criar tribunais internacionais.

Independentemente disso, se fosse possível adaptar as ideias desses autores num único conceito, este trabalho definiria tribunais internacionais como órgãos judiciais autônomos, formados por juízes independentes, concebidos pelos poderes jurisdicionais aferidos pelos Estados ou pelas organizações internacionais, responsáveis pelo julgamento de controvérsias internacionais a partir do Direito Internacional, por meio de um processo judicial pré-definido e de prévio conhecimento dos litigantes, cujas decisões deverão ser obrigatoriamente cumpridas pelas partes.

O órgão deve ser autônomo, os juízes independentes, o rito processual pré-definido e de prévio conhecimento das partes, e as decisões compulsórias, porque tudo isso é condição obrigatória para que o acesso à justiça no plano internacional seja pleno e efetivo. Aliás, essas características¹⁵¹ é que conferem aos tribunais internacionais o seu protagonismo na sociedade internacional como principal meio abalizador de controvérsias internacionais. Para tanto, imprescindível se faz que as suas decisões sejam processadas e fundamentadas no Direito Internacional.

Tanto os Estados como as organizações internacionais podem adjudicar poderes jurisdicionais aos tribunais internacionais. Assim o fazem porque preferem delegar às normas jurídicas internacionais a sua primazia na resolução dos conflitos internacionais. Nessa seara, estão os Tribunais Administrativos, órgãos jurisdicionais criados para resolver as disputas entre as organizações internacionais e os seus trabalhadores. Sua importância para o Direito Internacional é indiscutível por diversos aspectos, mas principalmente porque permite acesso e eficácia às normas jurídicas relativas à proteção do indivíduo.

2.2. DIMENSÃO JURÍDICA DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS DE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

2.2.1. Acesso à Justica e Tribunais Administrativos

¹⁵¹ A partir dessas características, os tribunais internacionais podem ser classificados de diferentes formas, dependendo do critério adotado. Destaque, nesse sentido, é feito à classificação taxonômica do professor Cesare Romano (cf. ROMANO, op. cit., 2011, p. 249-274) e à proposta didática do professor Wagner Menezes (cf. MENEZES, op. cit., 2013, p. 156-237).

A origem dos TAOIs está atrelada ao surgimento da Liga das Nações¹⁵² e dos primeiros funcionários internacionais. Como primeira organização internacional de caráter universal, sua infraestrutura precisou ser composta por trabalhadores que atuassem de forma independente à eventual influência política dos Estados-membros ou ao interesse de suas próprias nacionalidades. Como antes redigido, é nesse contexto que as imunidades internacionais passam a ser auferidas às organizações e aos funcionários, de forma a oferecer abrigo à atividade daqueles e proteção à esfera jurídica destes¹⁵³.

Assim, no ano de 1927, é criado o Tribunal Administrativo da Liga das Nações, cujo papel foi decisivo para que outros TAOIs pudessem ser criados depois do nascimento das Nações Unidas. Do ano que foi concebido até o ano de 1939, quando suas atividades cessaram por causa do início da Segunda Guerra Mundial, quase 40 casos foram julgados pelo TALN¹⁵⁴. Em 1946, seu formato foi repassado e estruturado à OIT, cuja origem¹⁵⁵ também está vinculada à Liga das Nações e que nesse mesmo ano passaria a orbitar o Sistema da Organização das Nações Unidas¹⁵⁶.

¹⁵² **Tratado de Versalhes**: "The High Contracting Parties, in order to promote international co-operation and to achieve international peace and security by the acceptance of obligations not to resort to war by the prescription of open, just and honorable relations between nations by the firm establishment of the understandings of international law as the actual rule of conduct among Governments, and by the maintenance of justice and a scrupulous respect for all treaty obligations in the dealings of organized peoples with one another Agree to this Covenant of the League of Nations". **Internet**: <www.avalon.law.yale.edu>.

153 Supra, n. 1.2.

¹⁵⁴ COMTET-SIMPSON, op. cit., p. 1.

¹⁵⁵ Tratado de Versalhes: "Part XIII. Labour. Section I. Organisation of Labour. Whereas the League of Nations has for its object the establishment of universal peace, and such a peace can be established only if it is based upon social justice; whereas conditions of labour exist involving such injustice, hardship, and privation to large numbers of people as to produce unrest so great that the peace and harmony of the world are imperiled; and an improvement of those conditions is urgently required: as, for example, by the regulation of the hours of work, including the establishment of a maximum working day and week, the regulation of the labour supply, the prevention of unemployment, the provision of an adequate living wage, the protection of the worker against sickness, disease and injury arising out of his employment, the protection of children, young persons and women, provision for old age and injury, protection of the interests of workers when employed in countries other than their own recognition of the principle of freedom of association, the organisation of vocational and technical education and other measures; whereas also the failure of any nation to adopt humane conditions of labour is an obstacle in the way of other nations which desire to improve the conditions in their own countries; The High Contracting Parties, moved by sentiments of justice and humanity as well as by the desire to secure the permanent peace of the world, agree to the following: Chapter 1. Organisation. Article 387. A permanent organisation is hereby established for the promotion of the objects set forth in the Preamble. The original members of the League of Nations shall be the original members of this organization, and hereafter membership of the League of Nations shall carry with it membership of the said organization". Internet: <www.avalon.law.vale.edu>.

¹⁵⁶ SÜSSEKIND, Å. **Direito internacional do trabalho**. São Paulo: LTr, 2000, p. 17. Em 1944, durante a 26^a Conferência Internacional do Trabalho, foi redigida a **Declaração de Filadélfia**, que viria a se tornar na nova constituição da OIT, dois anos mais tarde, por meio da **Declaração de Montreal**: "(...) Ireland's Edward Phelan, had helped to write the 1919 Constitution and played an important role once again during the Philadelphia meeting of the International Labour Conference, in the midst of the Second World War, attended by representatives of governments, employers and workers from 41 countries. The delegates adopted the Declaration of Philadelphia, annexed to the Constitution, still constitutes the Charter of the aims and objectives

De fato, quando ocorreu essa mudança, os mesmos juízes que prestavam seus serviços ao órgão jurisdicional no tempo da Liga das Nações, acabaram permanecendo no cargo, por decisão da própria OIT¹⁵⁷. Um novo estatuto acabou sendo redigido, embora pouco tenha sido modificado em comparação ao anterior. Entre as novidades, além da diferença na redação do texto estatutário, previu-se a possibilidade de revisão da sua sentença pela Corte Internacional de Justiça, dentro de determinadas circunstâncias processuais. Até hoje essa previsão existe no estatuto do Tribunal Administrativo da OIT¹⁵⁸.

Mais tarde, no ano de 1949, o estatuto foi aditado para que outras organizações internacionais também pudessem se utilizar da jurisdição do TAOIT, desde que houvesse um acordo celebrado entre a requerente e o órgão executivo da OIT¹⁵⁹. A primeira organização que aderiu à jurisdição do TAOIT foi a OMS, poucos meses depois da vigência do estatuto emendado. Em seguida, em 1953, vieram a UIT, a UNESCO, a OMM¹⁶⁰ e, por fim, a FAO, que no ano de 1932, também havia institucionalizado o seu tribunal, quando ainda era conhecido como Instituto Internacional de Agricultura¹⁶¹.

Atualmente, mais de 58 organizações internacionais, dentre 12 agências especializadas da ONU, estão sob a jurisdição do TAOIT¹⁶², provendo acesso para mais de

of the ILO. In 1946, the ILO became a specialized agency of the newly formed United Nations (...)". **Internet**: www.ilo.org/global/about-the-ilo/history.

¹⁵⁷ International Labour Conference, Session 29th, Resolution n. 4: "Resolution confirming the terms of office of the judges of the Administrative Tribunal for three years, submitted by the Finance Committee of Government Representatives (adopted on 9 October 1946)". **Internet**: www.ilo.org/public/english/bureau/leg/resolutions>.

¹⁵⁸ Infra, n. 171.

¹⁵⁹ COMTET-SIMPSON, op. cit., p. 2: "(...) At the 32nd Session of the International Labour Conference (1949), Article II of the Statute of the ILO Tribunal was amended to permit other international organizations that were approved by the ILO's Governing Body to recognize the jurisdiction of the Tribunal to consider complaints alleging the non-observance, in substance or in form, of the terms of appointment of officials, or of the provisions of the Staff Regulations of those organizations".

¹⁶⁰ COMTET-SIMPSON, op. cit., p. 2.

¹⁶¹ Nesse sentido, cf. DALLARI, op. cit., 2009, p. 16; cf. AMERASINGHE, C. F. **The law of international civil service**: as applied by international administrative tribunals. 2^a ed. Oxford: Clarendon Press, 1994, p. 53; e cf. GUALAZZI, E. L. B. **Direito internacional administrativo**. São Paulo: Edições Inteligentes, 2005, p. 301.

Relação das organizações internacionais que estão (ou estiveram) sob a jurisdição do TAOIT (tradução livre): Organização Internacional do Trabalho (OIT), incluindo o Centro Internacional de Formação; Organização Mundial da Saúde (OMS), incluindo a Organização Pan-americana de Saúde (OPAS); União Internacional de Telecomunicações (UIT); Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); Organização Meteorológica Mundial (OMM); Organização para Alimentação e Agricultura das Nações Unidas (FAO), incluindo o Programa Mundial para Alimentação (PMA); Centro Europeu para Pesquisa Nuclear (CERN); Organização Mundial do Comércio (OMC); Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA); Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI); Organização Europeia para a Segurança da Navegação Aérea (Eurocontrol); União Postal Universal (UPU); Observatório do Sudoeste Europeu (OSE); Conselho Intergovernamental dos Países Exportadores de Cobre (CIPEC), até 1992; Associação Europeia pelo Livre-Comércio (AELC); União Interparlamentar (UIP); Laboratório Europeu de Biologia Molecular (LEBM); Organização Mundial do Turismo (OMT); Organização Europeia de Patentes (OEP); Centro Africano de Formação e Pesquisa em Administração para o Desenvolvimento (CAFRAD);

46.000 trabalhadores¹⁶³. Não se deve negar, portanto, a influência positiva que esse tribunal possui para esses entes e funcionários internacionais. O mesmo raciocínio, porém, pode ser estendido a todos os TAOIs, porque são eles que permitem abalizar os eventuais conflitos trabalhistas surgidos no seio das organizações internacionais, permitindo que sejam protegidos os direitos desses trabalhadores, que não estão atrelados à jurisdição dos Estados.

Em verdade, os Tribunais Administrativos foram criados por dois objetivos, basicamente: primeiro, como se sabe, (i) para solucionar as lides entre as organizações e os seus funcionários internacionais; e, segundo, (ii) para permitir que os indivíduos que trabalham para esses organismos internacionais possam ter acesso à justiça, já que ambos são considerados imunes aos poderes jurisdicionais dos Estados onde são realizadas as suas atividades. A dimensão jurídica desses fins, porém, comporta um significado mais precioso para o estudo do Direito e, especificamente, do Direito Internacional.

De certo, o fundamento de existência dos Tribunais Administrativos de Organizações Internacionais pode ser dividido em dois aspectos: em primeiro lugar, (i) esses órgãos representam o esforço do Direito Internacional de prover a esses trabalhadores um meio judicial que possa solucionar as possíveis controvérsias havidas contra a organização internacional para a qual eles prestam os seus serviços, permitindo-lhes a defesa dos seus direitos, a busca pela paz social e o provimento do bem da vida, a partir do primado das normas jurídicas contidas no sistema normativo internacional.

Organização Intergovernamental para os Transportes Internacionais Ferroviários (OTIF); Centro Internacional de Registro de Publicações Periódicas (CIEPS); Escritório Internacional de Epizootias (OIE); Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO); Organização Internacional de Polícia Criminal (Interpol); Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA); União Internacional para a Proteção das Obtenções Vegetais (UPOV); Organização de Cooperação Aduaneira (OCA); Tribunal de Justiça da Associação Europeia pelo Livre-Comércio (TAELC); Órgão de Fiscalização da Associação Europeia pelo Livre-Comércio (OAELC); Serviço Internacional para Pesquisa Agrícola Nacional (ISNAR), até 2004; Organização Internacional para as Migrações (OIM); Centro Internacional de Engenharia Genética e Biotecnologia (ICGEB); Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ); Organização Hidrográfica Internacional (OHI); Conferência da Carta da Energia (CCE); Federação Internacional da Cruz Vermelha e Sociedades do Crescente Vermelho; Comissão Preparatória para a Organização do Tratado de Banimento Compreensivo dos Testes Nucleares (CTBTO/PrepCom); Organização Europeia para a Proteção do Mediterrâneo e Plantas (EPPO); Instituto Internacional de Reservas de Plantas Genéticas (IIRPG); Instituto Internacional para Democracia e Assistência Eleitoral (IDEA Internacional); Tribunal Penal Internacional (TPI); Conselho Oleícola Internacional (COI); Centro Consultivo sobre a Lei da OMC; Grupo de Estados da África, do Caribe e do Pacífico (Grupo ACP); Agência de Informação de Comércio e Cooperação Internacional (AICCI); Organização do Satélite Europeu de Telecomunicações (OSATEUTEL); Organização Internacional de Metrologia Legal (OIML); Organização Internacional da Vinha e do Vinho (OIV); Centro para o Desenvolvimento Empresarial (CDE); Corte Permanente de Arbitragem (CPA); Centro Sul; Organização Internacional para o Desenvolvimento da Pesca na Europa Central e Oriental (EUROFISH); Centro Técnico de Cooperação Agrícola e Rural ACP-UE (CTA); Escritório Internacional de Pesos e Medidas (EIPM); Organização Internacional da Energia à Fusão ITER (Organização ITER); Fundo Global de Combate à AIDS, Tuberculose e Malária; e Centro Internacional para o Estudo da Preservação e Restauração de Bens Culturais (ICCROM). Internet: <www.ilo.org/public/english/tribunal/membership>. ¹⁶³ COMTET-SIMPSON, op. cit., p. 3.

Em segundo lugar, (ii) a criação dos TAOIs foi a resposta dada pelo Direito Internacional para que a aplicação do Direito seja feita de forma igualitária, afastando-se as eventuais incongruências ou os desvios na acepção de justiça, o que se sucederia se essas disputas fossem julgadas por tribunais nacionais¹⁶⁴. Em outras palavras, os Tribunais Administrativos de Organizações Internacionais representam um mecanismo judicial único, mas coerente à condição jurídica desses funcionários, que são protegidos pelas imunidades internacionais e que não podem estar atrelados à jurisdição estatal.

A título de ilustração, propõe-se a seguinte hipótese: dois funcionários internacionais, que pertençam a uma mesma organização internacional e executem uma mesma função, com a mesma produtividade e eficiência, nos mesmos moldes contratuais, mas em países distintos, por exemplo, no Brasil e nos Estados Unidos. Imagina-se, ainda, que a organização internacional para qual eles trabalham não goze de imunidade jurisdicional nas duas localidades. Como ficaria a aplicação da justiça em ambos os casos, se os indivíduos em questão acionassem a jurisdição local dos respectivos países?

Possivelmente, a visão de justiça dos tribunais brasileiros não seria a mesma daquilo que é compreendido pelos tribunais norte-americanos. Dependendo da matéria que está sendo tratada, uma família do Direito pode dar maior valor jurídico-moral à questão do que a outra (i.e. *Civil Law* vs. *Common Law*)¹⁶⁵. Por isso a existência de um poder jurisdicional de caráter internacional, que possa julgar as demandas que lhe são oferecidas pelos mesmos critérios jurídico-processuais, independentemente da nacionalidade desses indivíduos ou da influência da jurisdição dos Estados.

Do ponto de vista institucional, apesar da existência dos Tribunais Administrativos remeter ao TALN no ano de 1927, é possível afirmar que a sua consolidação para o Direito Internacional apenas se sucedeu no ano de 1954, quando a Corte Internacional de Justiça emitiu a sua opinião consultiva sobre o assunto, naquilo que foi conhecido como *Efeitos dos*

=

¹⁶⁴ Nesse mesmo sentido, o professor August Reinisch aduz o seguinte: "Litigation of staff disputes before national courts is thought to put the uniform employment law at risk and may lead to a fragmented and differentiated level of protection. Both as a matter of substance and of procedure different national courts may provide international organizations staff members with different remedies, claims and types of compensation; they may demand different forms of evidence and offer different procedural rights (...) administrative tribunals is intended to ensure the uniform interpretation and application of the international employment law of international organizations". (cf. DALLARI, op. cit., 2009, p. 22, apud. REINISCH, A. Administrative tribunals and questions of jurisdiction and immunity. In: PAPANIKOLAOU, K. (ed.). International administrative tribunals in a changing world, United Nations Administrative Tribunal Conference, New York, 2007, p. 52).

¹⁶⁵ Por exemplo, cf. MACHADO JUNIOR, C. P. S. Aspectos do direito do trabalho no direito comparado. São Paulo: LTr, 2001, p. 668-671; e cf. YAMAGUCHI, T. Comparabilité des droits dans les cultures juridiques différentes: à propos de la pluralité d'origines d'inspiration dans les règles juridiques du droit du travail. Paris: Revue Internationale de Droit Comparé, 1999, p. 1003-1011.

julgamentos do Tribunal Administrativo das Nações Unidas. Em breves termos, a Assembleia Geral da ONU perguntou à CIJ se os efeitos das decisões do TAONU, que havia sido concebido no ano de 1949, poderiam ser negados pelo órgão deliberante¹⁶⁶.

Os juízes do tribunal internacional passaram, então, a analisar dois aspectos: (i) a legitimidade jurídica do Tribunal Administrativo da ONU e (ii) o relacionamento deste com a Assembleia Geral. A partir da sua análise, a Corte Internacional de Justiça entendeu que o TAONU foi criado em conformidade com as atribuições concedidas pela *Carta das Nações Unidas*, que permite à Assembleia Geral institucionalizar um órgão judicial interno com a finalidade de dirimir as controvérsias existentes entre a organização e os seus funcionários internacionais.

O TAONU, portanto, seria legítimo, pois teria sido concebido em consonância com a vontade dos Estados, que em votação se posicionaram a favor da sua concepção. Nesse sentido, a relação desse órgão judicial para com o órgão deliberante não seria subordinativa ou secundária. Em verdade, o tribunal seria um órgão independente e as suas decisões seriam vinculativas a todos aqueles que se submetessem à sua jurisdição. Além disso, foi reconhecido pela CIJ que a sua capacidade discricionária não se limitaria às normas positivadas no estatuto¹⁶⁷.

O parecer da Corte Internacional de Justiça referiu-se exclusivamente ao Tribunal Administrativo da ONU, mas os fundamentos jurídicos da opinião consultiva podem ser perfeitamente estendidos a todos os Tribunais Administrativos. Os TAOIs são legítimos, são independentes, suas decisões são obrigatórias e não estão restritas aos termos do estatuto, na medida em que os juízes possuem ampla discricionariedade jurisdicional. De certo, essa questão dos limites dos poderes discricionários dos Tribunais Administrativos passa pela discussão da independência do órgão.

Qual é o grau de autonomia dos Tribunais Administrativos? Se são órgãos pertencentes à estrutura interna das organizações internacionais, não estaria a sua atividade condicionada aos ditames do estatuto que as constituiu ou às diretrizes de algum órgão hierarquicamente superior? A depender da opinião da CIJ, a resposta para essa pergunta seria

¹⁶⁷ Nesse sentido, cf. DALLARI, op. cit., 2009, p. 19-20 e 35-40; e cf. ZIADÉ, op. cit., p. 7. Apenas para ciência, o juiz brasileiro à época, Levi Carneiro, posicionou-se de modo contrário à maioria, entendendo que a Assembleia Geral não era obrigada a cumprir com as decisões do Tribunal Administrativo.

-

¹⁶⁶ CIJ, Consultivo, **Efeitos dos julgamentos do Tribunal Administrativo das Nações Unidas**, 1954. **Internet**: <www.icj-cij.org>. *In verbis*: "Having regard to the statute of the United Nations Administrative Tribunal and to any other relevant instruments and to the relevant records, has the General Assembly the right on any grounds to refuse to give effect to an award of compensation made by that Tribunal in favour of a staff member of the United Nations whose contract of service has been terminated without it his assent?".

negativa, mas a doutrina especializada não é pacifica sobre o real alcance das decisões proferidas por estes órgãos judiciais. Em especial, essa divergência se sucede conforme o tipo do ato administrativo praticado pela organização internacional.

Alguns entendem que o poder discricionário dos TAOIs está reservado ao que estritamente se encontra expresso no estatuto, principalmente nos casos em que o ato administrativo impugnado envolve o discernimento subjetivo da organização internacional. Isso é recorrente, por exemplo, nas hipóteses de avaliação de performance dos funcionários. O trabalhador, insatisfeito com o que foi atribuído pelo organismo, aciona o Tribunal Administrativo para rever ou anular o ato administrativo que o impediu de obter determinados benefícios laborais.

No entender desses doutrinadores, justifica-se este posicionamento no fato de que decisões lavradas fora das regras do estatuto poderiam levar os juízes à aplicação da norma a partir de critérios eminentemente subjetivos, o que poderia ser configurado como *abuso judicial*¹⁶⁸. Na opinião deste trabalho, e de muitos outros doutrinadores, não há como dar razão para este entendimento. Ainda mais, porque se trata de opinião sem qualquer tipo de embasamento jurídico. De certo, os únicos limites que podem ser outorgados à discricionariedade dos TAOIs são aqueles determinados pelas normas jurídicas.

Em verdade, se o ato administrativo, por mais subjetivo que seja, encontra-se eivado de vícios jurídicos, é dever do Tribunal Administrativo torná-lo inválido, posto que se choca com os princípios e regras jurídicas. E, de fato, pela jurisprudência dos TAOIs, não há que se falar em arbitrariedade ou subjetividade decisória, ou mesmo em abuso judicial, se o dispositivo da decisão pronunciada pelo tribunal estiver fundamentado em princípios gerais do Direito¹⁶⁹. Do contrário, não seria um órgão judicial e o corolário da independência, que dá alicerce à sua existência e imparcialidade, restaria prejudicado.

¹⁶⁸ A respeito desse posicionamento, cf. PANGALANGAN, R. C. Constraints on judicial review of managerial discretion: substantive and procedural. In: ZIADÉ, idem, p. 49-53. Em específico, quanto à questão do *abuso judicial*, o professor de Direito da Universidade das Filipinas e secretário executivo do Tribunal Administrativo do Banco de Desenvolvimento Asiático, refere-se ao pensamento do professor Martti Koskenniemi, que também foi juiz desse Tribunal Administrativo (apud. KOSKENNIEMI, M. L'utilisation du "raisonnable" par le juge international: discours juridique, raison et contradictions, 1997, Book Review of O. Corten, 94 AJIL 198, 2000).

¹⁶⁹ Nesse sentido, cf. GENTOT, M. Le contrôle du pouvoir discrétionnaire par les tribunaux administratifs internationaux. In: ZIADÉ, idem, p. 24-30; cf. VALTICOS, N. A propos du contrôle du pouvoir discrétionnaire par les tribunaux administratifs des organisations internationales. In: ZIADÉ, idem, p. 31-36; cf. AMERASINGHE, C. F. Discretion in disciplinary cases. In: ZIADÉ, idem, p. 37-41; cf. VICUÑA, F. O. Le contrôle du pouvoir discrétionnaire de l'administration par les tribunaux administratifs internationaux: observations à la lumière de la pratique du Tribunal Administratif de la Banque Mondiale. In: ZIADÉ, idem, p. 43-48.

Realmente, o parecer proferido pela Corte Internacional de Justiça no ano de 1954 deve ser considerado um marco para o desenvolvimento institucional dos Tribunais Administrativos. Não só porque lhes confirmou a sua legitimidade jurídica, mas também porque ratificou a importância do seu papel no âmbito do Direito Internacional, como órgão judicial, independente, de caráter internacional e direcionado ao amparo dos trabalhadores de organizações internacionais, que dependem do acesso desse aparelho jurisdicional para proteção dos seus direitos.

Que os TAOIs foram instituídos para promover o acesso dos funcionários internacionais à justiça, nesse ponto não há mais dúvida. A questão que fica, porém, é a respeito da qualidade desse acesso. Uma vez endereçada a sua demanda para o Tribunal Administrativo, é possível afirmar que o trabalhador possui acesso de fato à justiça? Dentro do que foi anteriormente redigido por este trabalho, entendeu-se que a efetividade do acesso à justiça somente se dá quando o processo é considerado inteligível às partes, permitindo-se que a ação seja conduzida a um resultado materialmente justo.

Além disso, no que tange especificamente à esfera internacional, salientou-se que esse acesso deveria ser permeado pela legitimidade jurídica (a ser conferida pela sociedade internacional), e pela boa-fé das partes litigantes frente ao processo e à decisão proferida pelo órgão jurisdicional. Somente assim para que o resultado da ação e a aplicação das normas jurídicas sejam respectivamente considerados justo e eficaz. Nesse sentido, a partir dos termos da opinião consultiva lavrada pela CIJ, fica confirmado que os Tribunais Administrativos promovem acesso à justiça no plano internacional.

Agora, resta saber apenas se esse acesso é considerado efetivo na sua dimensão qualitativa. Sobre essa questão, cabe comentar sobre outra opinião consultiva da CIJ, proferida no ano de 1946, também envolvendo o tema dos Tribunais Administrativos, e que ficou conhecida como *Julgamentos do Tribunal Administrativo da OIT sobre as reclamações feitas contra a UNESCO*. Dessa vez, a Corte Internacional de Justiça, foi questionada sobre a competência do TAOIT para julgar demandas propostas por funcionários internacionais vinculados à UNESCO¹⁷⁰.

Para o que pretende ser discutido no presente tópico, o que merece destaque nesse parecer não se relaciona propriamente ao mérito dos questionamentos feitos ao tribunal

¹⁷⁰ CIJ, Consultivo, **Julgamentos do Tribunal Administrativo da OIT sobre as reclamações feitas contra a UNESCO**, 1956. **Internet**: <www.icj-cij.org>. *In verbis*: "Is the Administrative Tribunal competent, under Article II of its Statue, to hear the complaints introduced against UNESCO on 5 February 1955 by Messrs. Duberg and Leff and Mrs. Wilcox, and on 28 June 1955 by Mrs. Bernstein?".

internacional, mas sim às reflexões da CIJ sobre os conceitos *igualdade processual das* partes e boa administração da justiça, que estão intimamente ligadas ao tema do acesso à justiça. De forma sucinta, a Corte Internacional de Justiça, ao avaliar a sua própria competência diante do pedido efetuado pela UNESCO, indagou se o remédio revisional oferecido pelo TAOIT às partes processuais poderia ser considerado igualitário.

Isso porque o artigo XII do documento constitutivo do TAOIT permite às partes a revisão do julgado à CIJ, dentro de determinadas circunstâncias¹⁷¹. O estatuto deste tribunal, a seu turno, apenas permite o seu acesso (i) aos Estados nas questões contenciosas¹⁷² e (ii) aos organismos autorizados pela *Carta das Nações Unidas* nas questões consultivas¹⁷³, na qual se incluem as organizações internacionais, mas não os indivíduos. Colocou-se em xeque, assim, se haveria igualdade processual entre a UNESCO e os funcionários quanto à possibilidade de acesso à Corte Internacional de Justiça.

Em seu entendimento, a CIJ limitou-se a afirmar que a igualdade processual é fundamental para que haja a boa administração da justiça¹⁷⁴. Evitou-se, entretanto, ir além nessa discussão, pois não se tratava do mérito da consulta. De qualquer modo, desse parecer é possível obter o seguinte ensinamento: a boa administração da justiça depende da igualdade de acesso das partes frente ao processo. Nessa vereda, caberia perguntar se os Tribunais Administrativos promovem o justo acesso às partes processuais que se submetem ao seu poder jurisdicional.

_

Office or the Administrative Board of the Pensions Fund challenges a decision of the Tribunal confirming its jurisdiction, or considers that a decision of the Tribunal is vitiated by a fundamental fault in the procedure followed, the question of the validity of the decision given by the Tribunal shall be submitted by the Governing Body, for an advisory opinion, to the International Court of Justice. 2. The opinion given by the Court shall be binding". **Internet**: <www.ilo.org/public/english/tribunal/about/statute.htm>.

¹⁷² Estatuto da CIJ (anexo à **Carta das Nações Unidas**): "Artigo 35. 1. A Corte estará aberta aos Estados que são parte no presente Estatuto".

¹⁷³ Estatuto da CIJ (anexo à **Carta das Nações Unidas**): "Artigo 65. 1. A Corte poderá dar parecer consultivo sobre qualquer questão jurídica a pedido do órgão que, de acordo com a Carta das Nações Unidas ou por ela autorizado, estiver em condições de fazer tal pedido".

¹⁷⁴ O professor e juiz Antônio Augusto Cançado Trindade, atual representante brasileiro na Corte Internacional de Justiça, em opinião separada proferida no parecer consultivo redigido pela CIJ no ano de 2012, referente a revisão de um julgamento do TAOIT pela FAO, ressalva que, no caso dos indivíduos, não há como falar em acesso à justiça, se não é permitido às partes a igualdade processual. O professor ainda faz uma dura crítica ao estatuto da CIJ, por não permitir o seu acesso aos indivíduos, dentro da hipótese prevista pelo artigo XII do estatuto do Tribunal Administrativo da OIT, apenas porque não seriam considerados 'sujeitos de Direito Internacional'. CIJ, Consultivo, Julgamento n. 2867 do Tribunal Administrativo da Organização Internacional do Trabalho sobre uma reclamação proposta contra o Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura, 2012. Internet: <www.icj-cij.org>. Maiores detalhes sobre o julgamento proferido pelo TAOIT e sobre a opinião consultiva da CIJ nesse caso, cf. VERGNA, J. D. G. A discussão da competência dos tribunais administrativos internacionais no âmbito da Corte Internacional de Justiça. In: MENEZES, W. (coord.). Direito internacional em expansão. Anais do 10° Congresso Brasileiro de Direito Internacional, v. 1. Belo Horizonte: Arraes, 2012, p. 611-620.

Essa questão já foi enfrentada por este trabalho, quando se discutiu sobre a relativização da imunidade de jurisdição das organizações internacionais. Principalmente nos casos em que a lide aborda matéria trabalhista, os tribunais nacionais têm admitido o processamento da demanda, se verificado que o acesso à justiça no plano internacional não foi efetivo para a salvaguarda dos direitos dos funcionários internacionais. Justificam o seu entendimento nos princípios e nas regras jurídicas de Direitos Humanos, que também encontram no Direito Internacional as suas bases normativas.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) é bastante assertiva nesse ponto. Seu artigo 10 impõe que "todas as pessoas têm direito, em plena igualdade, a uma audiência justa e pública, julgada por um tribunal independente e imparcial" ¹⁷⁵. Como se viu, é aspecto intrínseco à existência dos Tribunais Administrativos a sua independência e imparcialidade diante das partes processuais. Mas seria isso suficiente para que o processo ou o resultado obtido no julgamento da demanda seja considerado justo? Quais são os critérios que poderiam ser utilizados para resolver esse problema?

Como comentado anteriormente, entende-se que a qualidade do acesso à justiça está condicionada ao tempo de duração do processo, aos custos processuais, ao conhecimento das normas jurídicas e dos direitos em disputa, e ao respeito do devido processo legal. Em geral, é possível afirmar que esses critérios são reverenciados pelos TAOIs, excetuando-se o cumprimento integral das garantias que preenchem o conteúdo do devido processo legal. Por exemplo, é sabido que esses órgãos jurisdicionais, via de regra, não oferecem aos litigantes o duplo grau de jurisdição.

A ausência do princípio do duplo grau de jurisdição seria suficiente para afastar a jurisdição dos Tribunais Administrativos? No rol de garantias judiciais previsto no artigo 8 da *Convenção Americana sobre Direitos Humanos* (*Pacto de São José da Costa Rica*, 1969), considera-se que "toda pessoa tem direito de recorrer da sentença para juiz ou tribunal superior" 176. Por outro lado, no plano internacional, não se faz possível afirmar

¹⁷⁵ **Declaração Universal dos Direitos Humanos**: "Artigo 10. Todas as pessoas têm direito, em plena igualdade, a uma audiência justa e pública julgada por um tribunal independente e imparcial em determinação dos seus direitos e obrigações e de qualquer acusação criminal contra elas".

¹⁷⁶ Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica): "Artigo 8. 1. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação pena formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza. 2. Toda pessoa acusada de delito tem direito a que se presuma sua inocência enquanto não se comprove legalmente sua culpa. Durante o processo, toda pessoa tem direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas: a) direito do acusado de ser assistido gratuitamente por tradutor ou intérprete, se não compreender ou não falar o idioma do juízo ou tribunal; b) comunicação prévia e pormenorizada ao acusado da acusação formulada; c) concessão ao acusado do tempo e dos meios adequados

peremptoriamente que a eventual carência do grau recursal impediu o indivíduo de ter acesso efetivo à justiça.

Por exemplo, na hipótese de um órgão judicial que não admite o duplo grau àqueles que se submetem à sua jurisdição, pergunta-se: (i) o acesso deixaria de ser efetivo se a demanda fosse julgada por um órgão colegiado? Ainda: (ii) a eficácia desse acesso estaria comprometida se boa parte das demais garantias que dão substrato jurídico ao conceito de devido processo legal fosse cumprida? Responder esses e outros questionamentos do tipo exigiriam um estudo à parte sobre a compreensão do alcance qualitativo do conceito de acesso à justiça no âmbito internacional.

Em verdade, dentro dos objetivos propostos pelo presente trabalho, não cabe a discussão desse tema de forma genérica, senão naquilo que especificamente estiver relacionado ao estudo do novo sistema de solução de controvérsias da ONU, o que será realizado apenas no capítulo posterior. Por ora, importa concluir que os TAOIs prestam para as suas finalidades, posto que permitem o acesso jurisdicional aos funcionários de organizações internacionais. E assim o fazem, porque são órgãos legitimados pelo Direito Internacional a exercer as suas atividades jurisdicionais.

No mais, em concordância com os termos da opinião consultiva divulgada pela CIJ no ano de 1954, os Tribunais Administrativos são considerados órgãos judiciais autônomos e o teor das suas decisões são compulsórias às partes, que voluntariamente e de boa-fé se submeteram à sua jurisdição. Ciente, portanto, de que o acesso a esses órgãos encontra embasamento fora do âmbito jurisdicional dos Estados, resta saber se as disputas levadas aos TAOIs possuem natureza jurídica internacional, nos mesmos moldes das controvérsias dirimidas pelos demais tribunais internacionais.

2.2.2. Controvérsias Internacionais e Tribunais Administrativos

para a preparação de sua defesa; d) direito do acusado de defender-se pessoalmente ou de ser assistido por um defensor de sua escolha e de comunicar-se, livremente e em particular, com seu defensor; e) direito irrenunciável de ser assistido por um defensor proporcionado pelo Estado, remunerado ou não, segundo a legislação interna, se o acusado não se defender ele próprio nem nomear defensor dentro do prazo estabelecido pela lei; f) direito da defesa de inquirir as testemunhas presente no tribunal e de obter o comparecimento, como testemunhas ou peritos, de outras pessoas que possam lançar luz sobre os fatos; g) direito de não ser obrigado a depor contra si mesma, nem a declarar-se culpada; e h) direito de recorrer da sentença para juiz ou tribunal superior. 3. A confissão do acusado só é válida se feita sem coação de nenhuma natureza. 4. O acusado absolvido por sentença passada em julgado não poderá se submetido a novo processo pelos mesmos fatos. 5. O processo penal deve ser público, salvo no que for necessário para preservar os interesses da justiça".

Como se viu, poderes jurisdicionais foram conferidos aos TAOIs para que as disputas existentes entre a organização e os seus funcionários pudessem ser julgadas. Nesse ponto, dúvida inicial é suscitada acerca da natureza jurídica dessas demandas, se poderiam ser equiparadas às controvérsias internacionais. Retomando o seu conceito, as controvérsias internacionais foram definidas como um choque de entendimentos ou de interesses, sobre uma matéria de fato ou de direito, cuja resolução não cabe à jurisdição interna dos Estados, pois depende da aplicabilidade de normas de Direito Internacional.

Na opinião deste trabalho, dentro dos elementos atribuídos ao conceito de controvérsia internacional, não se duvida que as disputas levadas aos Tribunais Administrativos de Organizações Internacionais se enquadram nessas características. Justifica-se este posicionamento a partir da discussão de três tópicos específicos: (i) das imunidades conferidas à organização e aos funcionários internacionais, (ii) da natureza jurídica da matéria julgada por esses órgãos jurisdicionais e (iii) do uso de princípios e regras jurídicas internacionais para resolução dessas demandas.

Para que se compreenda melhor estes pontos, é preciso entender primeiramente como funcionam os Tribunais Administrativos. Em regra, suas atividades são orientadas pelo *estatuto* e pelas *regras de procedimento*. Ambos os documentos devem ser aprovados pelo órgão deliberante da organização internacional. O primeiro aponta para a competência do órgão jurisdicional e para as regras institucionais e processuais. O segundo, por sua vez, informa o seu *modus operandi*, fornecendo aos litigantes detalhes acerca das regras de procedimento e das diretrizes internas do tribunal¹⁷⁷.

A competência dos Tribunais Administrativos pode ser dividida em (i) *material* (*ratione materiae*) e em (ii) *pessoal ou subjetiva* (*ratione personae*)¹⁷⁸. Em poucas palavras,

¹⁷⁷ Por exemplo, de acordo com as regras de procedimento do TAOIT (estabelecidas conforme previsão do artigo X, secção 1 e 2, do estatuto do tribunal, com última versão datada de 24 de novembro de 1993), o processo é composto, a princípio, pela (i) petição inicial, pela (ii) defesa, pela (iii) réplica e pela (iv) tréplica, sem que isso afaste a possibilidade de novas peças serem inseridas no processo, seja por decisão ex officio ou pedido ex parte. Na petição inicial, deve haver indicação (i) do réu, (ii) do ato administrativo impugnado e seus motivos, (iii) dos meios de provas disponíveis e (iv) dos pedidos finais. O prazo para interposição de cada peça processual, com exceção da exordial, é de 30 dias, contados a partir da confirmação do recebimento da peça anterior. O tribunal poderá realizar, a pedido dos litigantes, audiências para obtenção (i) do depoimento das partes, (ii) da declaração dos peritos ou (iii) da oitiva de testemunhas. Nesse ponto, caberá ao juiz relator, a partir do voto majoritário dos demais membros julgadores, aceitar ou não a sua convocação. O tribunal conta com o auxílio do Registry, secretaria responsável pela organização e coordenação das peças que chegam e que são enviadas aos polos processuais. Esta secretaria também é responsável pela análise dos documentos juntados aos autos, certificando se as regras de procedimento foram rigorosamente seguidas ou não. Caso seja encontrado algum tipo erro ou vício, o órgão interno reenvia a peça à parte remetente, pedindo para que as falhas sejam devidamente ajustadas no prazo máximo de 30 dias, sob pena de arquivamento dos autos. **Internet**: <www.ilo.org/public/english/tribunal/about/rules>.

¹⁷⁸ O professor Pedro Dallari também introduz nessa divisão a *competência temporal*, pelo qual se estabelece o prazo limite para admissibilidade de demandas pelo Tribunal Administrativo (cf. DALLARI, op. cit., 2009,

o primeiro tipo relaciona-se à matéria tratada pelos TAOIs, isto é, àquilo que é admitido, processado e julgado pelos juízes do tribunal; o segundo tipo, em contrapartida, refere-se àqueles que podem acionar esses órgãos jurisdicionais para resolver uma disputa que envolva no polo passivo uma organização internacional¹⁷⁹. O estudo da competência material será realizado em momento à parte.

Sobre a competência pessoal ou subjetiva, os Tribunais Administrativos podem julgar demandas que envolvam organizações e funcionários internacionais. Nesse ponto, retoma-se a polêmica já mencionada sobre a inexistência de um conceito de funcionário internacional. Quem são considerados funcionários internacionais? Quais são os critérios que os definem? Um trabalhador contratado por prazo temporário tem acesso aos TAOIs? Por não se tratar do objeto de discussão deste trabalho, admitiu-se como funcionário internacional aquilo que foi atribuído pela CIJ em sua opinião consultiva de 1954¹⁸⁰.

Quanto às regras institucionais e processuais, em geral, o estatuto define sobre a composição do tribunal, a escolha dos juízes, os prazos prescricionais, a produção de provas, as decisões judiciais e as diretrizes pelos quais as regras de procedimento deverão se pautar¹⁸¹. Em especial, destaque é dado à necessidade de esgotamento dos meios extrajudiciais de solução de controvérsias antes da demanda ser levada ao tribunal. Essa exigência é importante, porque (i) evita o desgaste das partes, procurando-se a rápida resposta ao problema, e (ii) poupa o tribunal do acúmulo indesejado de processos.

Os meios extrajudiciais de solução de controvérsias variam muito de organização para organização. A princípio, delega-se ao coordenador de recursos humanos, ao *Ombudsman* ou ao secretariado a revisão do ato administrativo impugnado pelo trabalhador.

p. 64-65). Por exemplo, no caso do TAONU, o artigo 2 (4) deixa claro que somente seriam admitidas as ações cujas disputas tivessem ocorrido depois do primeiro dia de janeiro de 1950. **Internet**: <untreaty.un.org/UNAT/ Statute.htm>.

-

¹⁷⁹ Apenas como ilustração, com base no artigo II do seu estatuto, o TAOIT se determina competente para (i) ouvir reclamações relativas a não observância, na forma ou no conteúdo, dos termos contratuais ou das regras de conduta estabelecidos entre a organização e o funcionário; para (ii) resolver qualquer disputa envolvendo a compensação do funcionário que sofreu invalidez, injúria ou que acabou falecendo durante a execução de suas atividades laborais; e para (iii) solucionar problemas decorrentes da aplicação das regras do fundo de pensão que o funcionário possui com a organização. **Internet**: <www.ilo.org/public/english/tribunal/about/statute>. ¹⁸⁰ Supra, cf. 2.2.1.

¹⁸¹ Ainda se utilizando do exemplo do TAOIT, este Tribunal Administrativo é composto por sete juízes, de diferentes nacionalidades, convocados das mais altas e respeitadas cortes de seus respectivos países, através do Conselho executivo da OIT, que determina, por meio de votação, a escolha desses juízes. O mandato do cargo é de três anos, sem direito à reeleição. O tribunal realiza duas sessões ordinárias por ano, o que não afasta a possibilidade de convocação de sessões extraordinárias. Sobre a questão prescricional, o estatuto determina o prazo de 90 dias, contados, (i) em caso de tutela individual, após o conhecimento da decisão final oferecida pela organização em relação ao ato administrativo impugnado, ou, (ii) em caso de tutela coletiva, depois de publicado o teor dessa decisão administrativa. Ainda, a respeito das línguas de trabalho do tribunal, o estatuto considera como oficiais os idiomas inglês e francês. **Internet**: <www.ilo.org/public/english/tribunal/about/ statute>.

Normalmente, a decisão final sobre a modificação ou não desse ato fica a cargo do diretor executivo ou da cúpula diretiva da organização, que decidirá pela procedência ou improcedência do apelo do funcionário, com base na recomendação feita pelos revisores anteriores. Isso tudo, porém, se a tentativa de mediação restou infrutífera.

Sobre as decisões judiciais, prolatadas após o conhecimento e a instrução processual, elas geralmente são definitivas, não comportando recurso à parte sucumbente. Assim, uma vez proferida a sentença, não será mais possível rediscutir o mérito da questão, passando o processo diretamente para a sua fase de execução. Depois do trânsito em julgado, a solução jurídica faz coisa julgada material, impedindo o seu reexame. Entretanto, esta regra pode comportar exceções, quando se descobrem fatos novos ou quando constatada a ocorrência de algum tipo de vício processual (e.g. coação, dolo e erro)¹⁸².

O estudo dessas questões internas, todavia, são adjacentes à compreensão da natureza jurídica das disputas que são trazidas aos Tribunais Administrativos. Mais importante se torna discutir sobre a competência material desses órgãos jurisdicionais, com enfoque na natureza jurídica das matérias levadas ao seu julgamento. Nesse sentido, nos tópicos seguintes, será realizada a análise (i) das normas internas das organizações internacionais e seu vínculo com a questão das imunidades internacionais, e (ii) das fontes jurídicas utilizadas pelos TAOIs na solução das controvérsias.

2.2.2.1. Imunidades Internacionais e Competência Material

Como visto anteriormente, desde o surgimento da ONU até o presente momento, diversas organizações internacionais acabaram sendo criadas, com o objetivo de promover o diálogo dos Estados sobre diversos assuntos que hoje compõem a chamada agenda internacional. Ao longo do tempo, esses organismos foram se desenvolvendo e aumentando a sua infraestrutura, de maneira a tornar mais efetiva a sua atuação no cenário internacional. Este processo de multiplicação e alargamento infraestrutural, por sua vez, trouxe algumas consequências ao regime jurídico aplicado às organizações internacionais.

182 Com incrível capacidade de síntese e grande conhecimento de causa, o Secretário-Executivo do TABM e ex-conselheiro legal do ICSID, Nassib G. Ziadé, tece diversos comentários comparativos sobre os estatutos e

as regras de procedimento de diversos Tribunais Administrativos. No final, o autor também levanta uma série de questões de ordem prática e como esses órgãos jurisdicionais as têm enfrentado, a partir de uma rica amostragem jurisprudencial. Maiores detalhes, cf. ZIADÉ, N. G. **Some practical issues arising in**

international administrative tribunals. In: ZIADÉ, op. cit., p. 73-105.

De fato, a máquina administrativa desses entes teve que se adaptar às suas necessidades institucionais. Mais órgãos foram criados e mais funcionários foram contratados. A origem dos TAOIs mais recentes, inclusive, deriva dessa nova realidade. Nesse contexto, as normas aplicadas à esfera interna das organizações internacionais também acabam passando por um processo de reprodução e desenvolvimento, seja para melhor orientar (i) a conduta dos Estados-membros e de terceiros (e.g. organismos do terceiro setor), seja para melhor regular (ii) a conduta dos funcionários internacionais.

Essas condutas, porém, não se equivalem. No caso dos Estados, como discutido em um dos tópicos anteriores¹⁸³, é possível separar a sua conduta em *atos de império* e *atos de gestão*. Os atos de império são regulados exclusivamente pelo Direito Internacional e possuem imunidade jurisdicional absoluta. Os atos de gestão, por sua vez, dependendo da matéria abordada, estão submissos à jurisdição do contexto (e.g. organizações internacionais) ou do local (e.g. território estrangeiro) onde esses estão sendo praticados, de modo que possuem imunidade jurisdicional relativa.

No âmbito das organizações internacionais, o Estado pratica atos de império quando, por exemplo, está proferindo o seu posicionamento político sobre um determinado assunto. Também são considerados atos de império as negociações travadas com os demais membros ou terceiros, independentemente se confidenciais ou não. Nesses casos, a organização internacional, como instituição, não pode obrigar o Estado a agir em desacordo com a sua vontade soberana. Ao contrário, é preciso respeitar aquilo que foi decidido, fomentando-se apenas a continuidade do diálogo entre os membros.

Por outro lado, os Estados-membros não são intocáveis às normas internas das organizações internacionais. Acontece que somente lhes é aplicável aquilo que se tratar de procedimento ou de gestão das atividades institucionais. Por exemplo, o Estado deve cumprir com as diretrizes formuladas a respeito do funcionamento de um determinado órgão, caso queira, por livre e espontânea vontade, participar das atividades por este desempenhadas. Nesse sentido, ele não pode simplesmente se esquivar de seus deveres perante o organismo, fundamentando a sua decisão no manto da soberania estatal.

Logo, é possível afirmar que as normas internas aplicadas aos Estados-membros se referem aos seus atos de gestão. De certo, não se tratam de normas jurídicas de Direito Internacional, posto que são regras de conteúdo eminentemente administrativo, embora não se negue o seu caráter supranacional, tendo em vista que organizações internacionais não

¹⁸³ Supra, cf. 1.2.2.

estão atreladas à jurisdição interna dos Estados. Em contrapartida, o mesmo raciocínio não pode ser aplicado à esfera das organizações e dos funcionários internacionais, porque a sua conduta aborda outras características.

Nessa conjectura, a divisão entre atos de império e atos de gestão não se faz possível, porque não se aplica às organizações internacionais o elemento soberania, como se sucede com os Estados. Em verdade, o que unicamente pode ser diferenciado nesse caso é se os atos institucionais possuem caráter *oficial* ou *não oficial*. Para todos os efeitos, ambos gozam de imunidade jurisdicional absoluta¹⁸⁴. Mesmo na hipótese de serem perpetrados atos não oficiais, com fundamento na personalidade jurídica internacional, não lhes é aplicável a imunidade jurisdicional relativa.

Ao mesmo tempo, os atos praticados pelos funcionários internacionais seguem a lógica dos atos exercidos pelas organizações internacionais, ou seja, não há que se separar um do outro, porque ambos são dependentes entre si. Para realizar os seus propósitos institucionais, as organizações internacionais precisam de trabalhadores. Seja em missão ou internamente, a conduta de ambos depende da proteção jurídica internacional. Portanto, as normas aplicadas nesse caso não possuem o mesmo valor jurídico daquilo que é aposto aos Estados, dentro da perspectiva do Direito Internacional.

Realmente, o seu conteúdo valorativo é superior, porque não se trata apenas de regras de procedimento, mas sim de normas jurídicas internacionais, que regulam e oferecem albergue à conduta das organizações e dos trabalhadores no contexto do Direito Internacional. Se assim não o fosse, a independência e a efetividade das suas funções estariam comprometidas. Além disso, especificamente no que tange aos funcionários, em se tratando de indivíduos, sua esfera jurídica também é alimentada por normas humanitárias, que justamente encontram no Direito Internacional o seu alicerce normativo.

Todas essas considerações são importantes de serem feitas, porque permitem compreender com mais profundidade a natureza jurídica da matéria levada aos Tribunais Administrativos, o que possibilita avaliar a natureza jurídica da controvérsia existente entre

¹⁸⁴ O professor Leandro Moll cita um exemplo que ilustra bem essa diferença: "Corolário da inadequação da analogia de atos de império e de gestão para organizações internacionais é que, muitas vezes, uma situação que pode ser considerada 'atos de gestão' de um Estado estrangeiro, não seria tida como 'ato não oficial' de uma organização internacional. Nesse caso, um mesmo ato poderia ser qualificado como 'de gestão', em se tratando de Estado estrangeiro, e 'de império', se cometido por um organismo internacional. É o caso da contratação de um intérprete local pelo Tribunal de Reclamações do Irã-Estados Unidos, na Holanda. A Justiça holandesa decidiu reconhecer imunidade de jurisdição ao organismo entendendo que a contratação deveria ser classificada como *iure imperii*. Nesse caso, diferentemente do que ocorreria com um Estado estrangeiro, a classificação como ato de império obedeceu os parâmetros da funcionalidade (imunidade de caráter funcional)" (cf. MOLL, op. cit., p. 101-102).

as organizações e seus funcionários, como também autoriza, em análise última, ponderar sobre a natureza jurídica desses órgãos jurisdicionais. Afinal, os TAOIs podem ser enquadrados na mesma categoria dos tribunais internacionais? Pelas conclusões até aqui redigidas, tudo indica que a resposta tende a ser afirmativa.

Dando prosseguimento, o debate existente sobre o conteúdo dessas normas internas e sobre a sua finalidade acaba se refletindo na doutrina, que não chega a um consenso teórico sobre o tema. Alguns as entendem como (i) parte do Direito Internacional Público; outros, como (ii) um regime autônomo do Direito, ou ainda como (iii) Direito Internacional, mas não necessariamente parte do Direito Internacional Público; por fim, há aqueles que as consideram como (iv) parte do Direito Internacional Público, mas de feição próxima ao *Municipal Law* (i.e. Direito Administrativo)¹⁸⁵.

Ao mesmo tempo, essa discussão atinge a questão da nomenclatura da matéria. Uns chamam esse conjunto de normas de (i) *International Administrative Law* (i.e. Direito Internacional Administrativo), outros de (ii) *Internal Law of International Organizations* (i.e. Direito Interno das Organizações Internacionais); ainda, há aqueles que o concebem como (iii) *Law of the International Civil Service* (i.e. Direito do Serviço Público Internacional)¹⁸⁶. Longe de querer atingir uma conclusão definitiva, o presente trabalho, apesar dos seus limites e objetivos, pretende contribuir com a sua leitura sobre o assunto.

Na *primeira abordagem*, para os que entendem esse conjunto de normas como parte do Direito Internacional Público, o argumento se sustenta no fato de que as organizações internacionais foram criadas a partir da vontade dos Estados e que possuem personalidade jurídica internacional. Assim, dentro de uma perspectiva sistêmica, por serem consideradas sujeitos de Direito Internacional, as suas normas internas também estão inseridas nesse conjunto normativo. Ainda, justificam o seu posicionamento na opinião consultiva da CIJ que considera os Tribunais Administrativos como tribunais internacionais¹⁸⁷.

DHINAKARAN, R. Law of international civil service: a venture into legal theory. International Organizations Law Review, n. 8. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2011, p. 10-11.

¹⁸⁶ DHINAKARAN, idem, p. 3-4. Também sobre o assunto, cf. DALLARI, op. cit., p. 97 e ss.

¹⁸⁷ O ex-professor da Universidade de Ceylon (Colombo), Chittharanjan Felix Amerasinghe, que também foi juiz do Tribunal Administrativo da ONU em Nova York, diretor e *registrar* do Tribunal Administrativo do Banco Mundial e que, atualmente, é membro do *Institut de Droit International*, considerado uma das maiores autoridades acadêmicas em Tribunais Administrativos no mundo, numa uma visão mais apurada dessa abordagem tradicional, entende que essas normas acabaram constituindo aquilo que ele e outros doutrinadores vão chamar de *International Institutional Law*. Sobre o seu conceito e sua natureza jurídica, cf. AMERASINGHE, C. F. **Principles of institutional law of international organizations**. 2ª ed. Cambridge: Cambridge Press, 2005, p. 13-20. Dessa mesma análise e de outros elementos jurídicos relevantes, o professor Pedro Dallari aproveita-se do seu estudo sobre Tribunais Administrativos e traz em sua tese de livre-docência o significado dessas normas para o Direito Internacional, naquilo que ele e outros juristas vão conceber como *International Constitutional Law* (ou *Direito Internacional Constitucional*). Maiores detalhes, cf. DALLARI,

Na segunda abordagem, os críticos acreditam que as normas internas das organizações internacionais compõem um sistema autocontido, independente do Direito Internacional. Embasam o seu posicionamento na ideia de que essas regras não são acordadas pelos Estados ou a eles se aplicam. No mais, entendem que elas se aproximam do Direito Administrativo, embora sejam distintas daquilo que é aplicado localmente à jurisdição estatal. Na terceira abordagem, a seu turno, os autores as qualificam como normas supranacionais, não necessariamente contidas no Direito Internacional Público.

Para estes autores, trata-se de normas internacionais em seu sentido amplo, porque não estão ligadas à jurisdição interna dos Estados, mas também não podem ser equiparadas às normas de Direito Internacional Público, pois a sua eficácia apenas se volta para o plano interno das organizações internacionais. Finalmente, a *quarta abordagem* invoca um direcionamento híbrido entre o primeiro e o segundo posicionamento: por um lado, entende que essas normas são derivadas do Direito Internacional Público; pelo outro, que as suas particularidades acabam avizinhando-as do Direito Administrativo.

Quanto à nomenclatura, os partidários da primeira e da quarta abordagem entendem que essas normas pertenceriam ao *International Administrative Law*; para os da segunda e terceira abordagem, ao *Internal Law of International Organizations*; e, por fim, não filiado à nenhuma das abordagens anteriores, há aqueles que entendem ser necessário dividir as normas internas aplicadas aos Estados-membros, que pertenceriam ao *Internal Law of International Organizations*, daquelas aplicadas aos funcionários internacionais, que se constituiriam no *Law of the International Civil Service*.

Esta quinta abordagem fundamenta-se no fato de que as normas aplicadas ao funcionário internacional não se limitam àquilo que foi determinado pela organização internacional que o contratou. Na verdade, trata-se de um conjunto normativo único, que seria aplicável a todos os funcionários internacionais, independentemente da organização internacional para a qual eles exercem as suas atividades. O mesmo raciocínio seria aplicado às normas internas destinadas aos Estados-membros, embora os autores tenham consciência da sua diversidade de uma para outra organização internacional.

Com base nessas abordagens e naquilo que foi anteriormente redigido, cumpre a esse trabalho sinalizar algumas conclusões iniciais sobre este tópico. Em primeiro lugar, as

-

op. cit., 2009, p. 102 e 149-172; e cf. DALLARI, P. B. A. Administrative tribunals of international organizations and world constitutionalism. In: ELIAS, O. O. (ed.). The development and effectiveness of international administrative law: on the occasion of the thirtieth anniversary of the World Bank Administrative Tribunal. Queen Mary Studies in International Law, v. 8. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, p. 59-68.

normas internas das organizações internacionais possuem valores e finalidades distintos. Aquilo que é aplicado aos Estados-membros não se esquipara ao que é aplicado aos funcionários internacionais. Naquele, as normas estão mais para regras de procedimento, enquanto neste as normas são derivadas do Direito Internacional, porque conferem proteção jurídica aos atos perpetrados pelas organizações e seus trabalhadores.

Em segundo lugar, a doutrina não é uniforme quanto à natureza jurídica dessas normas. Não se sabe se pertencem ao Direito Internacional Público, se são apenas parte do Direito Internacional, se são consideradas um regime autônomo do Direito, ou se são parte do Direito Internacional Público, com características próprias de Direito Administrativo. No mais, quanto às normas que especificamente são destinadas aos funcionários internacionais, não se sabe se podem ser agrupadas num mesmo conjunto normativo, podendo ser aplicadas universalmente pelos Tribunais Administrativos.

Ainda que não se trate de uma opinião definitiva, este trabalho filia-se à ideia de que as normas internas das organizações internacionais voltadas aos Estados-membros são normas internacionais, porque se tratam de regras destinadas à administração pública internacional. Porém, diante dos limites objetivos propostos pelo presente estudo, por ora, não há como se firmar sobre a sua natureza jurídica, se inerente ao Direito Internacional Administrativo (e, portanto, ao Direito Internacional Público) ou, ainda, a um Direito Administrativo Internacional 188.

Agora, no que tange às normas internas das organizações internacionais voltadas aos trabalhadores, este trabalho é favorável à ideia de que existe, de fato, um agrupamento de normas destinado a todos os funcionários internacionais, independentemente da organização para a qual eles trabalham. São normas de natureza internacional, que possuem origem no Direito Internacional Público. Assim, dentro de uma perspectiva sistêmica, não podem ser consideradas como um regime separado ou autônomo, porque seu conjunto faz parte do ordenamento jurídico internacional.

2.2.2.2. Fontes Jurídicas dos Tribunais Administrativos

Diversos são os tipos de matérias analisados pelos Tribunais Administrativos. Em geral, é objeto frequente de análise, além das questões meramente processuais (e.g. esgotamento dos meios extrajudiciais de solução de controvérsias, admissibilidade da ação,

¹⁸⁸ Quanto à segunda perspectiva, cf. GUALAZZI, op. cit., p. 245.

prazos prescricionais, *locus standi*, litigância de má-fé, revisão da decisão judicial), os (i) direitos individuais (e.g. carreira, contratos, salários, benefícios previdenciários, regras de conduta) e os (ii) direitos coletivos (e.g. direito de associação sindical, direito de greve, direito às tutelas homogêneas) dos funcionários internacionais.

No passado, entendia-se que o julgamento TAOIs estava limitado às regras do estatuto e às cláusulas dos contratos de trabalho. Esta linha de pensamento já não é mais predominante. Hoje, com o amadurecimento institucional das organizações internacionais, outras fontes também passaram a ser aplicáveis ou levadas em conta à esfera jurídico-laboral desses trabalhadores, como os (i) tratados, as (ii) normas administrativas internas, os (iii) princípios gerais do Direito, o (iv) direito dos Estados e a (v) jurisprudência de outros Tribunais Administrativos¹⁸⁹.

Com parâmetro no rol de decisões proferidas até hoje pelo TAOIT¹⁹⁰, sobre a questão dos *tratados*, apesar de raros os casos, estes instrumentos normativos também são importantes para a resolução das demandas laborais. Por exemplo, no *Judgment n.* 3105/2012 (Dutch nationals v. EPO), o tribunal se negou a julgar a validade do acordo celebrado entre a Organização Europeia de Patentes e o Estado holandês, mas entendeu possuir competência para examinar a regularidade das provisões que se referiam aos funcionários holandeses contratados pela organização¹⁹¹.

Em outra oportunidade, no *Judgment n. 2662/2007 (A.G.S. v. UNIDO)*, o funcionário alegou ter ocorrido violação ao artigo 6 da *Convenção Europeia de Direitos Humanos*, porque não lhe foram respeitados direitos vinculados à questão do acesso à justiça. Em sua decisão, o tribunal entendeu que o documento não era aplicável às organizações internacionais, mas considerou que a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial, de fato, não cumpriu com as suas regras institucionais de prover uma resposta num tempo adequado à reclamação interna do trabalhador¹⁹².

¹⁸⁹ Passim. AMERASINGHE, op. cit., 1994, p. 103 a 198; e DALLARI, op. cit., 2009, p. 100-110.

¹⁹⁰ Metodologicamente, justifica-se esta escolha, porque o TAOIT, por ser o Tribunal Administrativo mais antigo, é considerado, sob a perspectiva institucional e jurídica, como um modelo para os demais Tribunais Administrativos, principalmente no que se refere ao uso das suas decisões como fonte jurisprudencial. Infra, cf. 2.1.1.

¹⁹¹ TAOIT, **Judgment n. 3105/2012** (**Dutch nationals v. EPO**): "As the revised Seat Agreement is an international agreement, [...] the Tribunal does not have jurisdiction to examine in any way its validity. [However] the Tribunal does have jurisdiction to consider the correctness of the application of a provision of the revised Seat Agreement". **Internet**: <www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.detail?p_judgment_no=3105>. ¹⁹² TAOIT, **Judgment n. 2662/2007** (**A.G.S. v. UNIDO**): "The complainant contends that there was a violation of Article 6 of the European Convention on Human Rights. Reliance on the Convention is misplaced as it is not applicable to international organisations. The complainant's rights are those derived from the Staff Regulations and Staff Rules and from the general principles of law applicable to such organisations". **Internet**: <www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.detail?p_judgment_no=2662>.

Interessante também foi o caso do *Judgment n. 2120/2002 (I.M.B. v. IAEA)*, em que os juízes se utilizaram do conteúdo da *Carta das Nações Unidas* e do *Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos* (1966) para condenar a organização internacional ao pagamento de uma indenização ao trabalhador por motivos de discriminação. Ou seja, pelos julgados anteriores, é inegável que os tratados são importantes fontes jurídicas utilizadas pelos Tribunais Administrativos, reforçando o argumento de que esses órgãos jurisdicionais se esquiparam aos demais tribunais internacionais¹⁹³.

Por *normas administrativas internas*, deve ser considerado qualquer tipo de regra instituída pelo organismo e que produza efeitos sobre a esfera jurídica do trabalhador, como se sucede, por exemplo, no caso das circulares (e.g. *Judgment n. 2833/2009, T.D.V.C. v. ILO*)¹⁹⁴ ou dos guias de conduta (e.g. *Judgment n. 2760/2008, J.L.H. v. IAEA*)¹⁹⁵ emitidos pela organização. Agora, algo interessante e que precisa ser levado em conta é o fato dos

. .

¹⁹³ TAOIT, Judgment n. 2120/2002 (I.M.B. v. IAEA): "A paragraph of a notice issued by the Organisation's secretariat stipulates that the spouse of a staff member shall normally not be employed in the same department as the staff member. The Tribunal considers that "the provision improperly discriminates between candidates for appointment based on their marital status and family relationship [...]. Discrimination on such grounds is contrary to the Charter of the United Nations, general principles of law and those which govern the international civil service, as well as international instruments on human rights. [...] All forms of improper discrimination are prohibited. What is improper discrimination? It is, at least in the employment context, the drawing of distinctions between staff members or candidates for appointment on the basis of irrelevant personal characteristics. Manifestly, the fact that two staff members may be married to each other is not relevant to their competence or the capacity of either one of them to fulfill their obligations, and, if it is thought that marital or intimate personal relationships between staff members may create management problems, such problems must be dealt with in ways that do not discriminate against either of them as a result of such relationships. The Tribunal notes that [the notice] as it is written, besides being too broad, is not even effective in dealing with the presumed possibility of undue influence or favouritism for it is silent on non-marital intimate relationships. It also fails to deal with marriages taking place after appointment". Internet: <www.ilo.org/dyn/triblex/triblex main.detail?p judgment no=2120>.

¹⁹⁴ TAOIT, **Judgment n. 2833/2009** (**T.D.V.C. v. ILO**): "The Director-General departed from the Joint Advisory Appeals Board's recommendation. He was entitled to do so provided that he gave clear reasons for not following it, which he did. [...] From a formal point of view, therefore, the impugned decision is beyond criticism". **Internet**: www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.detail?p_judgment_no=2833>.

¹⁹⁵ TAOIT, **Judgment n. 2760/2008** (**J.L.H. v. IAEA**): "The complainant, a Canadian national, married a person of the same sex, as she is permitted to do under the law in force in Canada. She immediately informed the Agency of her new marital status and applied for the dependency benefits to which staff members with a spouse are eligible, but her application was rejected. The defendant points out that, for the purpose of applying its Staff Regulations and Staff Rules, it has a definition of the term 'spouse' which refers only to the partners of a union between persons of opposite sex, since the Guide to Dependency Benefits, which was drawn up for the staff, indicates that the term 'spouse' for all purposes of the Staff Regulations and Staff Rules is defined to mean the husband or wife. But this mere information document, which was prepared by the Administration and has no normative value, clearly cannot prescribe the adoption of a restrictive definition which does not appear in the applicable texts themselves. Furthermore, while the Tribunal notes that the same definition was also given in a Notice to the Staff of 11 July 2005, that document likewise could not narrow the scope of the concept of 'spouse' to which the Staff Regulations and Staff Rules refer. Although the secretariat of an organisation may always circulate a Notice to the Staff to clarify certain provisions of its staff regulations and rules, such a notice cannot impose on staff any restrictive conditions other than those stipulated in the provisions themselves". **Internet**: <www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.detail?p_judgment_no=2760>.

TAOIs também poderem se utilizar de normas internas outorgadas por outras organizações (i.e. a princípio, 'de fora' da jurisdição do tribunal), para julgamento da demanda.

Foi o que ocorreu, por exemplo, no *Judgment n. 2639/2007 (S.R.M. v. WTO)*, em que o TAOIT comparou o *staff rules* da Organização das Nações Unidas com o *staff rules* da Organização Mundial do Comércio. No caso, a trabalhadora, que tinha dupla cidadania, havia pleiteado o reconhecimento e recebimento *home leave* e *educational grant* com base na sua nacionalidade originária, alegando que na época em que recebeu o status de funcionário internacional, o *staff rules* da OMC, que ainda era regido pelo *staff rules* da ONU, previa o recebimento desses benefícios ¹⁹⁶.

Seguindo adiante, a respeito dos *princípios gerais do Direito*, estes encontram o seu fundamento no artigo 38 do estatuto da Corte Internacional de Justiça¹⁹⁷. Nesse sentido, ao serem considerados como fontes de Direito Internacional¹⁹⁸, seu uso pelos Tribunais Administrativos reforça o argumento de que estes órgãos jurisdicionais se equiparam aos demais tribunais internacionais. Aliás, é vasto o número de julgados que abordam esta temática, ainda mais porque não se aplicam aos funcionários internacionais as normas jurídicas estatais.

Mostrando exemplos concretos, é objeto frequente de julgamento questões que envolvem o uso do (i) princípio do direito adquirido (e.g. *Judgment n. 3256/2014, M.S. v.*

¹⁹⁶ TAOIT, **Judgment n. 2639/2007 (S.R.M. v. WTO)**: "Both under the UN Staff Rules and the WTO Staff Rules, the Organization recognises only one nationality for each staff member; a staff member's nationality is determined at the time of appointment and a staff member's home is deemed to be in the country of which the staff member is a national, unless there are compelling reasons to make an exception". **Internet**: <www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.detail?p_judgment_no=2639>.

¹⁹⁷ Estatuto da CIJ (anexo à **Carta das Nações Unidas**): "Artigo 38. 1. A Corte, cuja função é decidir de acordo com o direito internacional as controvérsias que lhe forem submetidas, aplicará: a) as convenções internacionais, quer gerais, quer especiais, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes; b) o costume internacional, como prova de uma prática geral aceita como sendo o direito; c) os princípios gerais de direito reconhecidos pelas nações civilizadas; d) sob ressalva da disposição do artigo 59, as decisões judiciárias e a doutrina dos juristas mais qualificados das diferentes nações, como meio auxiliar para a determinação das regras de direito. 2. A presente disposição não prejudicará a faculdade da Corte de decidir uma questão *ex aeque et bono*, se as partes com isto concordarem".

¹⁹⁸ Sobre o uso e importância dos princípios gerais do Direito ao conjunto normativo aplicado pelos Tribunais Administrativos, cf. AMERASINGHE, C. F. **Problems relating to promotion in the law of the international civil service**, Max Planck Institute (für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht), 1991, p. 923-937; e cf. AMERASINGHE, C. F. **Reflections on internal judicial systems of international organizations**. In: ELIAS, op. cit., p. 33-37 e 40. Fato interessante a ser comentado é que o estatuto do Tribunal Administrativo do FMI prevê explicitamente o uso de *princípios gerais de Direito Internacional Administrativo* para revisão judicial dos atos administrativos em disputa: "Article III. The Tribunal shall not have any powers beyond those conferred under this Statute. In deciding on an application, the Tribunal shall apply the internal law of the Fund, including generally recognized principles of international administrative law concerning judicial review of administrative acts. Nothing in this Statute shall limit or modify the powers of the organs of the Fund under the Articles of Agreement, including the lawful exercise of their discretionary authority in the taking of individual or regulatory decisions, such as those establishing or amending the terms and conditions of employment with the Fund". **Internet**: <www.imf.org/external/imfat/statute.htm>.

EPO)¹⁹⁹, do (ii) princípio do contraditório (e.g. *Judgment n. 3295/2014, R.D.A.G. v. PAHO*)²⁰⁰, do (iii) princípio do benefício da dúvida (e.g. *Judgment n. 2913/2010, S.M.S. v. WHO*)²⁰¹, ou do (iv) princípio da isonomia (seja no que se refere à igualdade de tratamento, e.g. *Judgment n. 3337/2014, P.D.M. v. EPO*; seja no que tange à equidade, e.g. *Judgment n. 3073/2012, E.A.M.P. v. ILO*)²⁰².

¹⁹⁹ TAOIT, **Judgment n. 3256/2014** (**M.S. v. EPO**): "The Tribunal's case law, as recalled in Judgment 2682, under 6, establishes that 'an acquired right is breached only when such an amendment adversely affects the balance of contractual obligations by altering fundamental terms of employment in consideration of which the official accepted an appointment, or which subsequently induced him or her to stay on. In order to determine whether there has been a breach of acquired rights, it is therefore necessary to ascertain whether the altered terms of employment are fundamental and essential within the meaning of Judgment 832'. This case law was confirmed more recently in Judgment 3074 (under 15 and 16). The Tribunal will not accept this line of argument because, as it already found in Judgment 1025, under 4, 'rules on promotion do confer an acquired right insofar as they offer staff an expectation of advancement. But the particular arrangements for the grant of promotion confer no such right because on recruitment staff cannot foretell how they will fare in their career. [...] In any event an organisation may change the rules on promotion for the sake of efficiency and so as to cope with changing circumstances'. The Tribunal considers that the age-50 rule at issue in this case is merely one of the arrangements for the grant of promotion within the meaning of this case law. This plea will not therefore be accepted". **Internet**: ."

²⁰⁰ TAOIT, **Judgment n. 3295/2014 (R.D.A.G. v. PAHO)**: "The complainant also takes the position that PAHO failed to give him a warning or the opportunity to correct the situation prior to bringing disciplinary action. In Judgment 1661, under 3, the Tribunal framed an organisation's obligations in the following terms: "Before an organisation imposes a disciplinary penalty such as dismissal it must warn the staff member and give him the opportunity not only of stating his own case but also of refuting the organisation's: in other words, there must be due process. So he must be told of the charges and of the evidence against him. If the proceedings are to be properly adversarial, he must be free to give his own version of the facts, refute that evidence, adduce his own, take part in the discussion of it, and at least once cross-question the expert and other witnesses". **Internet**: <www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.detail?p_judgment_no=3295>.

²⁰¹ TAOIT, **Judgment n. 2913/2010** (**S.M.S. v. WHO**): "The Tribunal finds that the two complaints were filed by two different staff members against two decisions which, although they bear the same date and are couched in almost identical terms, concern these staff members individually. Having regard in particular to the fact that the complaints are directed against disciplinary measures, the Tribunal considers that it must refuse the request for joinder (see Judgment 2343, under 5). (...) In the event of disciplinary measures, the staff member concerned enjoys a presumption of innocence and [...], in accordance with the principle in dubio pro reo, he or she must be given the benefit of the doubt (see in particular Judgment 2351, under 7). The burden of proof lies with the Organization which intends to take disciplinary action against a staff member". **Internet**: ">www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.detail?p_judgment_no=2913>.

²⁰² TAOIT, **Judgment n. 3337/2014 (P.D.M. v. EPO)**: "The Tribunal has consistently stressed the serious nature of allegations of harassment in the workplace and the need for international organisations to investigate such allegations promptly and thoroughly. This is a function of the organisation's duty of care to its staff members to uphold their dignity. [...] It is in relation to this obligation that the Tribunal, in Judgment 3069, under 12, for example, stated that international organisations have to ensure that an internal body that is charged with investigating and reporting on claims of harassment is properly functioning". Internet: <www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.detail?p_judgment_no=3337>. TAOIT, Judgment n. 3073/2012 (E.A.M.P. v. ILO): "According to the case law, an international organisation which decides to hold a competition in order to fill a post cannot select a candidate who does not satisfy one of the required qualifications specified in the vacancy notice. Such conduct, which is tantamount to modifying the criteria for appointment to the post during the selection process, incurs the Tribunal's censure on two counts. Firstly, it violates the principle of patere legem quam ipse fecisti, which forbids the Administration to ignore the rules it has itself defined. In this respect, a modification of the applicable criteria during the selection procedure more generally undermines the requirements of mutual trust and fairness which international organisations have a duty to observe in their relations with their staff. Secondly, the appointment body's alteration, after the procedure had begun, of the qualifications which were initially required in order to obtain the post, introduces a serious flaw into the selection process with respect to the principle of equal opportunity among candidates. Irrespective of the reasons for such action, it inevitably erodes the safeguards of objectivity and transparency

Além desses, há decisões cuja fundamentação jurídica envolve a discussão do (v) princípio da boa-fé (e.g. *Judgment n. 3264/2014, M.J. v. ILO*)²⁰³, do (vi) princípio da força maior (e.g. *Judgment n. 2722/2008, many v. Eurocontrol*)²⁰⁴, do (vii) princípio da proporcionalidade (e.g. *Judgment n. 2944/2010, C.C. v. UNESCO*)²⁰⁵ e dos (viii) princípios relacionados à conduta internacional pública dos funcionários (e.g. *Judgment n. 3099/2012, M.A. v. ESO*)²⁰⁶, cujo substrato normativo, conforme mencionado no capítulo anterior, é encontrado no *Standards of Conduct for the International Civil Service*.

Finalmente, quanto ao uso do *direito dos Estados* no julgamento das controvérsias, é preciso compreender que os Tribunais Administrativos apenas fazem referência à norma local, quando as questões postas a julgamento fogem à proteção das imunidades internacionais²⁰⁷. Um exemplo recorrente é a discussão do *reembolso tributário*. Explicando melhor, não é difícil que o Estado, onde o organismo está sediado ou presta as suas atividades, obrigue os funcionários internacionais de nacionalidade local a continuar cumprindo com as suas obrigações fiscais.

Normalmente, nessas hipóteses, quando ainda não existe acordo entre a organização internacional e o Estado sobre a questão das imunidades, ou a abrangência desse direito em

which must be provided in order to comply with this essential principle, breach of which vitiates any appointment based on a competition". **Internet**: <www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.detail?p_judgment_no=3073>.

²⁰³ TAOIT, **Judgment n. 3264/2014 (M.J. v. ILO)**: "The purpose of probation is to give an organisation an

²⁰⁵ TAOIT, **Judgment n. 2944/2010** (C.C. v. UNESCO): "According to firm precedent, as recalled in particular in Judgments 207, 1984 and 2773, the disciplinary authority has a discretion to determine the severity of a disciplinary measure justified by a staff member's misconduct, provided that the measure adopted is not manifestly out of proportion to the offence". **Internet**: <www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.detail?p_judgment_no=3295>.

(...). It does not, however, appear from the evidence, nor is it even alleged that the complainants in this case found themselves in either of these situations". **Internet**: www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.detail?p

_

judgment no=2722>.

opportunity to evaluate a probationer's suitability for a position (see Judgment 2646, under 5). This gives rise to corollary obligations on the part of the organisation to warn a staff member in a timely manner that her or his performance is unsatisfactory, to give the staff member guidance and an opportunity to improve and to set objectives against which improvement can be measured. These are 'fundamental aspects of the duty of an international organisation to act in good faith towards its staff members and to respect their dignity' (see Judgment 2414, under 23)". **Internet**: <www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.detail?p_judgment_no=3264>.
²⁰⁴ TAOIT, **Judgment n. 2722/2008 (many v. Eurocontrol)**: "As the Tribunal has repeatedly stated, for example in Judgments 602, 1106, 1466 and 2463, time limits are an objective matter of fact and it should not entertain a complaint filed out of time, because any other conclusion, even if founded on considerations of equity, would impair the necessary stability of the parties' legal relations, which is the very justification for a time bar. As recalled in Judgment 1466, the only exceptions to this rule that the Tribunal has allowed are where the complainant has been prevented by vis major from learning of the impugned decision in good time (...), or where the organisation by misleading the complainant or concealing some paper from him or her has deprived that person of the possibility of exercising his or her right of appeal, in breach of the principle of good faith

TAOIT, **Judgment n. 3099/2012** (**M.A. v. ESO**): "Although staff members of international organisations necessarily have the right to protect their own interests, they must act in conformity with their duty as international civil servants". **Internet**: ">www.ilo.org/dyn/triblexwain.detail?p_judgment_no=3099>">www.ilo.org/dyn/triblexwain.detail?p_judgment_no=3099>">www.ilo.org/dyn/triblexwain.detail?p_judgment_no=3099>">www.ilo.org/dyn/triblexwain.detail?p_judgment_no=3099>">www.ilo.org/dyn/triblexwain.detail?p_judgment_no=3099>">www.ilo.org/dyn/triblexwain.detail?p_judgment_no=3099>">www.ilo.org/dyn/triblexwain.detail?p_judgment_no=3099>">www.ilo.org/dyn/triblexwain.detail?p_judgment_no=3099>">www.ilo.org/dyn/triblexwain.detail?p_judgment_no=

relação aos funcionários internacionais de nacionalidade local, a organização, com base no princípio da isonomia (aqui, aplicado em relação aos demais funcionários internacionais que possuem nacionalidade distinta), reembolsa esses trabalhadores daquilo que foi cobrado pelo governo local. Situação próxima do que foi redigido anteriormente pode ser observado no *Judgment n. 3020/2011 (F.M. v. WTO)*.

A trabalhadora, de origem francesa, contratada para atuar na sede da OMC, era casada com um suíço, que não era funcionário internacional como a sua esposa. Em sua demanda proposta ao TAOIT, requereu o reembolso de alguns impostos que foram cobrados 'a mais' pelo governo local ('por via indireta'), somente porque seu marido não era funcionário internacional. Para delimitar a sua competência e julgar o mérito da demanda, o tribunal analisou o *staff rules*, o acordo internacional firmado entre a organização e a Suíça, a Constituição Federal do país, além de outras leis consideradas relevantes à matéria²⁰⁸.

²⁰⁸ TAOIT, **Judgment n. 3020/2011 (F.M. v. WTO)**: "3. (a) Under the Constitution of the Swiss Confederation in matters of taxation cantons enjoy original sovereignty which may be limited only by a federal constitutional provision adopted by the majority of the people and of the cantons. The levying of federal, cantonal and communal taxes is governed by the principles of universality, uniformity and economic capacity established in Article 127, paragraph 2, of the Federal Constitution of 18 April 1999 and, explicitly or implicitly, embodied in cantonal constitutions. The Confederation and the cantons exercise joint competence over the taxation of natural persons' income. Federal tax on natural persons' income is governed by the Federal Act of 14 December 1990 on direct federal taxation. Cantonal and communal income tax is established by cantonal law, save where otherwise provided by federal law. (b) In accordance with Article 129 of the Federal Constitution, the Confederation sets out the principles for the harmonisation of the direct taxes levied by the Confederation, the cantons and the communes. This provision is implemented by another Federal Act, likewise adopted on 14 December 1990, which provides that the cantons are responsible for establishing scales, rates and allowances. Under this Act the income of a married couple living together is aggregated irrespective of the matrimonial regime. As far as procedure is concerned, couples who live together must exercise their rights and discharge their tax obligations jointly. (c) The Genevan legislature gave effect to these principles in the Act of 22 September 2000 on the taxation of natural persons, which was applicable at the material time. This Act was repealed on 1 January 2010 by an Act of 27 September 2009 bearing the same title. In both texts natural persons' income is taxed progressively on the basis of income bands, and the income of couples living together is added together for the purpose of determining the taxable amount. Their tax burden is reduced by the deduction of social insurance contributions. Couples living together are jointly liable to pay the total amount of tax due, unless one spouse is insolvent, in which case each person is responsible for the amount corresponding to his/her share of the total amount of tax. 4. (a) The Federal Act on the harmonisation of cantonal and communal direct taxes defines the personal link forming the basis for subjecting natural persons to cantonal direct taxation and, where appropriate, to communal direct taxation. The usual criterion is that of tax domicile. A taxpayer is domiciled in a canton when he/she resides there with the intention of settling there permanently, or where it is his/her legal domicile. (b) On 2 June 1995 the Swiss Confederation signed a Headquarters Agreement with the WTO. Under Article 31, paragraph 2, of this agreement, officials at grade P-5 are exempt from all federal, cantonal and communal taxes on salaries, emoluments and allowances paid to them by the Organization. This tax exemption regime, which has long been practiced by Switzerland as the host State to numerous international organisations, is embodied in autonomous federal law, particularly in Article 15 of the Act on direct federal taxation and Article 4a of the Act on the harmonisation of cantonal and communal direct taxes, which refer to the Federal Act of 22 June 2007, the Host State Act, which mainly concerns institutional beneficiaries such as international organisations. The Swiss Federal Council's order relating to the latter Act lists categories of natural persons who enjoy the privilege of exemption from federal, cantonal and communal direct taxes. The officials of international institutions constitute one of these categories". **Internet**: <www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.detail?p_judgment_no=3020>.

No que se refere às normas pertencentes à jurisdição estatal, é óbvio que o tribunal se julgou incompetente para avaliar o seu mérito na resolução da controvérsia. Por outro lado, julgou-se competente para conhecer dessas leis, os seus objetos e limites normativos, para assim restringir o seu campo de atuação e julgar o que seria procedente de fato à trabalhadora. No final, os juízes deram parcial procedência ao pleito reclamatório do autor, condenando a Organização Mundial do Comércio a reembolsar os excessos cobrados pelo governo suíço entre os anos de 2007 e 2008.

Além desses casos, existem muitos outros que demandam o exame de normas estatais. Por exemplo, quando o trabalhador depende de visto permanente para fixar residência no país em que se encontra atuando pela organização internacional (*Judgment n. 3141/2012, I.T. v. WHO*)²⁰⁹, ou quando funcionários internacionais querem ter reconhecido o direito de casamento entre pessoas de mesmo sexo, para que benefícios internacionais também sejam concedidos ao parceiro, desde que também reconhecido pelas leis locais (*Judgment n. 2860/2009, E.H. v. FAO*)²¹⁰.

²⁰⁹ TAOIT, **Judgment n. 3141/2012 (I.T. v. WHO)**: "When recruiting its officials an international organisation must ensure that their status complies with the laws of the host State governing the residence of aliens, failing which it may be held to have abused the privileges and immunities conferred upon it and upon its staff members". **Internet**: <www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.detail?p judgment no=3141>.

²¹⁰ TAOIT, **Judgment n. 2860/2009** (E.H. v. FAO): "The complainant, a French national, entered into a 'Civil Solidarity Contract' (PACS) under French law with his same-sex partner. The FAO refused to recognise his partner as his dependent spouse for the purpose of dependency benefits (...) The Tribunal rejects the FAO's assertion that under the Staff Regulations and Rules, the status of 'spouse' can only arise in the context of a marriage. It is now well established in the case law that, unless the term 'spouse' is otherwise defined in the staff regulations, it is not limited to individuals within a marriage. It may also arise from other types of unions. As the Tribunal observed in Judgment 2760, under 4, in the absence of a definition of 'spouse' in the relevant regulatory provisions, 'same-sex marriages' [...] or unions in the form of 'registered partnerships' [have] to be recognised by these organisations where the applicable national legislation enables persons who have contracted such unions to be regarded as 'spouses' (see Judgments 2549 and 2550)'. (...) Accordingly, as the Tribunal also observed in Judgment 2549, under 11, it is necessary to determine whether in the light of the provisions of French law, the complainant and his partner should be considered as 'spouses' within the meaning of the FAO Staff Regulations and Rules (...) [The materials of the file] demonstrate that just as in a marriage relationship, PACS partners are required to provide each other with financial support and are jointly liable for debts incurred for daily living. In matters such as immigration, social security, health insurance, home leave and relocation of civil servants, special leave for persons bound by a PACS, inheritance fees and income taxes, PACS partners are treated the same as spouses in a marriage. In a significant recent development, reference is made to the existence of the PACS and the name of the partners in the official register of personal status of individuals who have entered into a PACS, just as marital status is recorded for married persons (...) Not only does a PACS change the legal status of the partners in relation to each other, but it also changes the legal status of the partners in relation to the State in a variety of ways enumerated earlier and in ways that mirror the status of married couples in relation to the State. Just as in a marriage, a PACS establishes a legal relationship of mutual dependence. Further, and at the very least, in the absence of a contrary provision in the Staff Regulations and Rules, the principle of non-discrimination requires that for the purposes of dependency benefits the term 'spouse' be interpreted as applicable to a relationship of mutual dependence under the relevant national law (...) In conclusion, having regard to the materials filed in this proceeding, the Tribunal is satisfied that the provisions of French law give rise to a relationship of mutual dependence, and accordingly, the complainant and his partner must be regarded as 'spouses' under the Staff Regulations and Rules. In these circumstances, the Director-General erred in refusing to recognise the status of the complainant and his partner for the purpose of

Em último lugar, cabe comentar o uso da *jurisprudência de outros Tribunais Administrativos* para fundamentar uma decisão judicial. Com enfoque apenas nos TAOIs que pertencem ao Sistema ONU, há diversos exemplos em que esses órgãos jurisdicionais, isto é, o TAOIT, o TAFMI, o TABM e o TAONU, fazem referência entre si para apreciação das controvérsias que lhe são levadas a julgamento. Isso se sucede especialmente nos casos do TAFMI e do TABM em relação ao TAOIT e o TAONU, porque aqueles são mais novos e acabam se espelhando no modelo destes últimos.

Mas o diálogo que há entre esses tribunais não se deve apenas por este fato. Ao longo dessas décadas, tem sido comum que juízes de um tribunal, depois do término do seu mandato, acabem sendo chamados para exercer a sua função em outros tribunais. De modo natural, a experiência adquirida em um órgão acaba sendo reutilizada ou reciclada em outro órgão do tipo, o que favorece o intercâmbio de ideias, a troca de conhecimento jurídico e o desenvolvimento das normas jurídicas associadas ao serviço público internacional, naquilo que é chamado pela doutrina estrangeira de *cross-fertilization*²¹¹.

Apenas para citar alguns casos, no *Judgment n. 2013-2 (B. Tosko Bello v. IMF)*, o Tribunal Administrativo do Fundo Monetário Internacional valeu-se de precedentes do Tribunal Administrativo da Organização Internacional do Trabalho e do Tribunal Administrativo do Banco Mundial para justificar o entendimento de que não necessariamente há dano ao trabalhador, quando este, de forma incorreta, é excluído de um processo seletivo para ascensão de cargo ao qual ele era elegível, se confirmado depois que o indivíduo não reunia condições suficientes para assumir a posição pretendida²¹².

dependency benefits and, therefore, his decision will be set aside". **Internet**: <www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.detail?p_judgment_no=2860>.

²¹¹ Nesse sentido, com base nas reflexões do professor Yuval Shany sobre o assunto, cf. MENEZES, op. cit., 2013, p. 350. Mais a respeito do cross-fertilization e sua relevância para o diálogo dos tribunais internacionais, interessante são os apontamentos feitos pelo professor de Direito Internacional da Universidade de Sidney, Chester Brown, que após análise de uma série de julgados internacionais, assim sintetizou a questão: "What can be seen from this brief survey is a readiness by international courts to look to the practice of other international courts on issues of procedure and remedies and draw on that practice. This will increasingly lead to a convergence in the jurisprudence of international courts. While a pattern of converging practices does not imply the existence of a completely uniform approach, it does suggest an emerging body of rules to which international courts might refer when their statutes and rules of procedure contain gaps or ambiguities. This emerging body of rules might be termed a "common law of international adjudication". This term is not used to suggest that there is an Anglo-American conspiracy to dominant influence on international dispute settlement proceedings to the detriment of the civilian legal tradition. Rather, it suggests an increasingly homogeneous body of rules applied by international courts relating to procedural and remedial issues in cases where there are lacunae in their statutes and rules of procedure. This emerging corpus of rules is being developed through a process of cross-fertilization of principles" (cf. BROWN, C. The cross-fertilization of principles relating to procedure and remedies in the jurisprudence of international courts and tribunals, 30 Loy. L.A. Int'l & Comp. L. Rev. 219 (2008), p. 228).

²¹² TAFMI, **Judgment n. 2013-2** (**B. Tosko Bello v. IMF**): "In cases in which an applicant has been wrongfully excluded from competition for a post, it is not necessary to show that he or she would have succeeded in the

Na mesma medida, no *Judgment n. 452/2011 (B.O. v. IBRD)*, o TABM utilizou-se de julgados do TAOIT para constatar que, na hipótese de dois ou mais trabalhadores possuírem as mesmas qualidades para assumir um determinado cargo, não é causado dano ao trabalhador que é preterido da escolha final feita pela organização, ainda que realizada por uma questão de gênero ou de origem geográfica, se esta decisão tiver sido embasada em critérios pré-estabelecidos pelo estatuto e nos termos das normas jurídicas atinentes ao serviço público internacional²¹³.

Em resumo, partindo agora para uma resposta aos questionamentos propostos no início do tópico principal, com base no conceito atribuído para controvérsias internacionais, conclui-se que as disputas levadas aos Tribunais Administrativos de Organizações Internacionais também possuem a mesma natureza jurídica, posto que (i) envolvem um conflito de entendimentos ou de interesses e que (ii) tratam de matérias de fato ou de direito que não podem ser solucionadas pelo direito dos Estados, mas exclusivamente por normas jurídicas de Direito Internacional.

De certo, a jurisdição estatal não se presta à solução desses tipos de conflitos, pois os funcionários são protegidos pelas imunidades internacionais. Igualmente, as normas internas das organizações internacionais destinadas aos trabalhadores possuem a sua origem no Direito Internacional Público. Em verdade, os princípios e regras que formam o seu conjunto normativo são universalmente destinados a todos os funcionários internacionais, inclusive, determinando direitos e deveres que obrigatoriamente precisam ser respeitados pelos entes empregadores.

quest for the position in order for monetary compensation to be granted. See, e.g., Jakub v. International Bank for Reconstruction and Development, WBAT Decision n. 321 (2004), paras. 69-70, 76 and Decision (awarding compensation 'because the Respondent failed to give the Applicant an opportunity to compete for a position in his department for which he was entitled to be considered', even though it was 'possible that if the Applicant had been allowed to compete for the post, he would not have been selected'); Mr. I. K. M., ILOAT Judgment no. 2959 (2010), Considerations 3-9 (awarding moral damages for 'violation of [applicant's] right to compete for a post' where 'no evidence that the complainant's candidature (...) would have had any real prospect of success'; also setting aside impugned appointment)". **Internet**: <www.imf.org/external/imfat/pdf/j2013_2.pdf>.

No mais, oferece suporte a esse raciocínio o fato dos Tribunais Administrativos usarem como fonte jurídica os tratados, as normas internas de outras organizações internacionais e os princípios gerais do Direito, que também são levados em conta pela Corte Internacional de Justiça como fonte do Direito. Por sua vez, mesmo se tratando de tribunais especializados, o diálogo entre os TAOIs (consubstanciado, em especial, na sua jurisprudência internacional) fortifica o argumento de que a jurisdição do Direito Internacional é sistêmica, não comportando regimes paralelos ou autocontidos.

2.2.3. Conceito de Tribunais Administrativos

Assim como se sucede ao conceito de tribunais internacionais, não existe uma definição pacífica sobre o que são os Tribunais Administrativos de Organizações Internacionais. A bem da verdade, sendo poucos os juristas que se dedicaram a pesquisar e escrever sobre o tema, é difícil encontrar um entendimento que seja predominante ou satisfatório à dimensão jurídica que esses órgãos jurisdicionais transmitem no contexto do Direito Internacional. Nesse sentido, embora ciente das suas limitações, o presente trabalho se propõe a dar a sua contribuição sobre o assunto, ainda que de forma não definitiva.

De fato, para que seja possível atribuir um conceito definitivo aos Tribunais Administrativos, é preciso solucionar importantes questões que precedem a sua definição. Por exemplo, como observado no tópico anterior, ainda não há certeza doutrinária sobre a natureza jurídica das normas que são aplicadas pelos TAOIs. Aliás, nem mesmo é pacifica a questão da nomenclatura. Afinal, é juridicamente apropriado chamá-los de 'Tribunais Administrativos'? Numa análise fática do problema, nem mesmo entre as organizações internacionais existe consenso sobre este assunto.

Por outro lado, através da discussão dos alicerces jurídicos que envolvem os tribunais internacionais, intenciona-se amoldar estes mesmos parâmetros para delinear um conceito de Tribunais Administrativos. Como se denota, já se redigiu sobre a finalidade desses órgãos jurisdicionais, o que abrange a temática do acesso à justiça, e sobre a natureza jurídica das suas controvérsias, o que envolve o estudo do Direito Internacional. Resta agora invocar algumas das definições que foram sugeridas pela doutrina pesquisada, para que depois, a partir de tudo isso, seja possível influir uma definição própria ao tema.

Suzanne BASTID, a saber, em seu conceito de Tribunais Administrativos, aborda os seguintes elementos: (i) são órgãos jurisdicionais especiais, (ii) são criados por organizações internacionais e (iii) são responsáveis por decidir os litígios jurídicos entre esses organismos

e seus funcionários²¹⁴. A autora entende que esses órgãos jurisdicionais são especiais, porque sua jurisdição está limitada ao contexto normativo das organizações internacionais e àquilo que pode ser aplicado às relações trabalhistas travadas com os funcionários.

Chittharanjan Felix AMERASINGHE, por sua vez, é mais sintético e os define como órgãos judiciais criados por organizações internacionais²¹⁵. Contudo, quando analisado o restante do pensamento do autor, verifica-se que ele equipara os Tribunais Administrativos aos demais tribunais internacionais, pois visualiza neles as seguintes características comuns: (i) são órgãos judiciais, (ii) são independentes e (iii) suas decisões são vinculativas as partes. Nesse sentido, a diferença entre os dois tipos residiria apenas na origem dos poderes jurisdicionais e no alcance da sua jurisdição.

Cesare ROMANO também compreende que os Tribunais Administrativos são tribunais internacionais. Em sua diretriz taxonômica, o autor aduz que ambos pertencem à mesma ordem, mas são de famílias diferentes. Da sua definição, depreende-se que os TAOIs (i) são órgãos judiciais, (ii) estão ligados às organizações internacionais e (iii) foram adjudicados para resolver as disputas entre estes organismos e os seus funcionários. Além disso, ressalta que (iv) as normas por eles aplicadas são de Direito Internacional, embora *sui generis*, pois estão vinculadas às regras internas das organizações internacionais²¹⁶.

Fazendo referência à doutrina nacional, Eduardo Lobo Botelho GUALAZZI entende apenas que os Tribunais Administrativos fazem parte de uma *justiça administrativa internacional* e por eles são aplicados elementos de Direito Internacional Administrativo ou de Direito Administrativo Internacional²¹⁷. Não lhes atribui, porém, um conceito específico. No mais, o posicionamento do autor não parte da perspectiva dos princípios e regras de Direito Internacional, que se revelam importantes à compreensão do tema, como se denota pelo que foi redigido ao longo deste trabalho.

Quanto ao conceito dado por José CRETELLA JÚNIOR e José CRETELLA NETO, que possuem uma perspectiva mais aguda sobre o tema, depreende-se que os TAOIs (i) são órgãos judiciais, (ii) são pertencentes às organizações internacionais e (iii) são competentes para julgar litígios entre estas instituições e os seus funcionários, (iv) sobre direitos vinculados aos contratos de trabalho e aos planos de previdência. Na opinião destes autores,

²¹⁷ GUALAZZI, op. cit., p. 298-300.

²¹⁴ BASTID, S. **Les tribunaux administratifs internationaux et leur jurisprudence**. Collected Courses of The Hague Academy of International Law. Haia: Martinus Nijhoff Publishers, 1957, p. 348.

²¹⁵ AMERASINGHE, op. cit., 2005, p. 217-218.

²¹⁶ ROMANO, op. cit., 2011, p. 265.

os Tribunais Administrativos são considerados tribunais internacionais, embora não justifiquem juridicamente a sua pertinência ao grupo²¹⁸.

Caminhando contra a corrente dos demais autores, Wagner MENEZES compreende que os TAOIs (i) são subórgãos de organizações internacionais, (ii) formados por membros de diferentes nacionalidades, cuja (iii) atuação e jurisdição são limitadas pelo regime jurídico em que foram constituídos. No seu entendimento, os Tribunais Administrativos não possuem poderes jurisdicionais para solucionar conflitos entre Estados ou que envolvam a participação de outros sujeitos de Direito Internacional, enquanto considerados sujeitos de Direito Internacional.

Por outro lado, o autor reconhece que (iv) são tribunais criados na esfera internacional, mas não se assemelham aos tribunais internacionais, porque não possuem poder jurisdicional para julgar questões que demandam a ampla interpretação do Direito Internacional, já que suas fontes não são dessa natureza, mas sim de caráter particular. Ainda, por tratarem de assuntos que estão exclusivamente ligados ao *ius gestionis* das organizações internacionais, sua legitimidade em relação àquilo que é conferido pelos Estados aos tribunais internacionais estaria num segundo plano²¹⁹.

Por fim, este trabalho oferece destaque ao conceito atribuído por Pedro Bohomoletz de Abreu DALLARI. Inicialmente, o autor declara que os Tribunais Administrativos (i) são órgãos judiciais, (ii) que exercem jurisdição no interior das organizações internacionais e (iii) são responsáveis por decidir controvérsias decorrentes da relação de trabalho entre aquelas e os seus funcionários. Ainda, a partir da sua proposta classificativa dos órgãos de organizações internacionais, ele define os TAOIs como (iv) subsidiários, (v) permanentes, (vi) de caráter técnico e (vii) de natureza jurisdicional²²⁰.

Através dessa classificação, importantes características são depreendidas pelo autor e que auxiliam no entendimento do seu conceito. São subsidiários, porque são originados a partir de outros órgãos, e não do tratado constitutivo que concebeu a organização internacional. São permanentes, na medida em que realizam uma função jurisdicional constante, assim como se sucederia com os demais tribunais internacionais. Finalmente, exercem uma atividade técnica e jurisdicional, pois são integrados por especialistas que conferem um tratamento jurídico à matéria.

-

²¹⁸ CRETELLA JÚNIOR; e CRETELLA NETO, op. cit., 2005, p. 299.

²¹⁹ MENEZES, op. cit., 2013, p. 202-203.

²²⁰ DALLARI, op. cit., 2009, p. 5 e 34.

Dos conceitos e características redigidos acima, é possível concluir desde o início que existe consenso entre os autores quanto ao fato dos Tribunais Administrativos serem órgãos jurisdicionais vinculados às organizações internacionais, responsáveis pela solução dos conflitos entre estes organismos e os seus funcionários. Não é pacífica, porém, a questão da independência, da natureza jurídica dessas controvérsias, do caráter da sua legitimidade jurídica, dentre outros elementos, que importam à definição atribuída aos tribunais internacionais.

Nesse sentido, condensando o pensamento desses autores e dentro daquilo que foi sinalizado ao longo do presente trabalho, em especial, no que tange a linha de raciocínio utilizada para desvendar o conceito de tribunais internacionais, propõe-se que a definição do conceito de Tribunais Administrativos aborde a relação deles (i) com as organizações e os funcionários internacionais, (ii) com o acesso à justiça e seus efeitos sobre o processo e suas decisões judiciais, e (iii) com a natureza jurídica das controvérsias e das matérias levadas à sua apreciação.

Logo, Tribunais Administrativos de Organizações Internacionais são órgãos judiciais autônomos, que residem na estrutura administrativa das organizações internacionais, de quem receberam os poderes jurisdicionais para julgar, através de juízes independentes e por meio de um processo judicial pré-definido e de prévio conhecimento dos litigantes, as controvérsias relacionadas à relação de trabalho havida entre as organizações e seus funcionários, a partir de princípios e regras de Direito Internacional, sendo as suas decisões obrigatórias às partes que se submeterem à sua jurisdição.

São órgãos que residem na estrutura administrativa das organizações internacionais, porque foram criados pelas organizações internacionais para dirimir as disputas entre elas e seus funcionários. São órgãos judiciais, porque possuem um rito processual pré-definido, de prévio conhecimento dos litigantes e porque suas decisões obrigatórias são embasadas em normas jurídicas. Na mesma medida, são órgãos imparciais, compostos por juízes independentes, posto que estão alheios às influências da organização ou das nacionalidades de origem, permitindo-se às partes o pleno acesso à justiça.

São órgãos que não estão subordinados às organizações internacionais ou nelas possuem um caráter secundário. Apenas estão inseridos na sua infraestrutura orgânica, uma vez que foram aquelas que lhes conferiram os poderes jurisdicionais para julgar controvérsias, de caráter internacional, a partir de normas jurídicas que encontram no Direito Internacional o seu fundamento e legitimidade. Afinal, tanto os atos das organizações

internacionais como as atividades realizadas pelos funcionários internacionais são considerados imunes à jurisdição dos Estados.

Nesse sentido, suas decisões são pronunciadas a partir de fontes que não se resumem ao seu estatuto constitutivo, também encontrando no Direito Internacional o seu alicerce normativo, com destaque para os tratados, os princípios gerais de Direito e a jurisprudência internacional. Ao mesmo tempo, possuem legitimidade jurídica internacional, pois seus poderes jurisdicionais foram conferidos pelas organizações internacionais, que são sujeitos de Direito Internacional, e que também passaram pelo crivo da vontade coletiva dos seus Estados-membros, que deliberaram a favor da sua concepção.

Em suma, a partir das características que formam o conceito de Tribunais Administrativos de Organizações Internacionais (i.e. autonomia, independência judicial, rito processual pré-definido e de prévio conhecimento dos litigantes, controvérsia de caráter internacional, fontes jurídicas de Direito Internacional, decisões obrigatórias às partes), bem como dos fundamentos fáticos e jurídicos que justificam a sua pertinência, ao aproximá-lo do conceito atribuído para tribunais internacionais²²¹, conclui-se que os TAOIs, dentro dessa dimensão jurídico-valorativa, também são tribunais internacionais.

²²¹ Supra, cf. 2.1.1.3.

-

CAPÍTULO 3 – TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS: ANTIGO E NOVO SISTEMA ADMINISTRATIVO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

3.1. ANTIGO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

3.1.1. Histórico

O surgimento do TAONU remete à *Comissão Preparatória das Nações Unidas*, realizada em 1945, quando desde o início se recomendou que um Tribunal Administrativo fosse criado para absorver as disputas trabalhistas entre a organização e seus funcionários internacionais. Nos anos seguintes, a questão foi avaliada por diversas comissões, até que, em setembro de 1949, durante a quarta sessão da Assembleia Geral, o relatório intitulado *Estabelecimento do Tribunal Administrativo das Nações Unidas* foi submetido pelo Secretário-Geral para deliberação e eventual aprovação dos Estados-membros²²².

Em novembro de 1949, por meio da sua *Resolução n. 351 (IV)*, a Assembleia Geral aprovou a criação do TAONU²²³. Entre os motivos que justificaram a sua concepção, destaque é dado ao que foi redigido pelo relatório do comitê consultivo responsável por instituir o estatuto do novo tribunal: (i) a ONU, sem o seu consentimento, não poderia ser processada no plano da jurisdição estatal; além disso, (ii) os funcionários não poderiam ter acesso à CIJ; ainda, (iii) a jurisdição do órgão jurisdicional seria acessível a todos os trabalhadores da organização, independentemente das suas nacionalidades.

No mais, o comitê consultivo entendeu que (iv) a idealização de um Tribunal Administrativo seria relevante não apenas para o interesse da desejada *eficiência administrativa*, mas também porque suas atividades jurisdicionais atuariam em benefício da

²²² GULATI, R. **The internal dispute resolution regime of the United Nations**: has the creation of the United Nations Dispute Tribunal and United Nations Appeals Tribunal remedied the flaws of the United Nations Administrative Tribunal? Max Planck Yearbook of United Nations Law, v. 15, 2011, p. 502-503. Outros detalhes, cf. DALLARI, op. cit., 2009, p.

²²³ A/RES/351 (IV) A-B (9 de dezembro de 1949). Na verdade, essa resolução foi aditada em alguns pontos específicos. A medida originária, que resultou na concepção do TAONU, foi a Resolução n. 351 (IV) A, de 24 de novembro de 1949.

busca pela justiça²²⁴. Esse entendimento, como se denota, caminha em plena conformidade com o que foi expressado nos capítulos anteriores, pois revela a importância dos Tribunais Administrativos no contexto do Direito Internacional, como meio necessário para promover o acesso à justiça aos funcionários internacionais.

3.1.2. Regime Normativo

3.1.2.1. Procedimentos Administrativos

Antes de submeter a questão ao antigo Tribunal Administrativo da Organização das Nações Unidas, o funcionário era obrigado a resolver a disputa pelos meios internos de solução de controvérsias da organização. Essas controvérsias podem ser separadas em dois tipos: (i) controvérsias de natureza disciplinar e (ii) controvérsias de natureza não disciplinar²²⁵. O que difere o primeiro do segundo é que aquele se vincula à expectativa de conduta do funcionário internacional frente às diretrizes expressadas pelo *staff rules* e *staff regulations* da organização²²⁶.

²²⁴ CIJ, Consultivo, Oral Statements, **Ressarcimento dos danos sofridos a serviço da ONU**, 1949. **Internet**: <www.icj-cij.org>. Advisory Committee on a Statute for a United Nations Administrative Tribunal: "The United Nations is not suable in any national court without its consent nor can it be sued by an official in the International Court of Justice. By creating a tribunal to serve as a jurisdiction open to its many officials of various nationalities, the United Nations will be acting not only in the interest of efficient administration, but also in the cause of justice".

²²⁵ Staff rules e staff regulations da ONU, capítulos X e XI. Nesse mesmo sentido, cf. GULATI, op. cit., p. 494-499.

²²⁶ Parâmetros para caracterização do desvio de conduta: "Rule 10.1. (a) Failure by a staff member to comply with his or her obligations under the Charter of the United Nations, the Staff Regulations and Staff Rules or other relevant administrative issuances or to observe the standards of conduct expected of an international civil servant may amount to misconduct and may lead to the institution of a disciplinary process and the imposition of disciplinary measures for misconduct. (b) Where the staff member's failure to comply with his or her obligations or to observe the standards of conduct expected of an international civil servant is determined by the Secretary-General to constitute misconduct, such staff member may be required to reimburse the United Nations either partially or in full for any financial loss suffered by the United Nations as a result of his or her actions, if such actions are determined to be willful, reckless or grossly negligent". Tipos de medidas disciplinares: "(a) Disciplinary measures may take one or more of the following forms only: (i) written censure; (ii) loss of one or more steps in grade; (iii) deferment, for a specified period, of eligibility for salary increment; (iv) suspension without pay for a specified period; (v) fine; (vi) deferment, for a specified period, of eligibility for consideration for promotion; (vii) demotion with deferment, for a specified period, of eligibility for consideration for promotion; (viii) separation from service, with notice or compensation in lieu of notice, notwithstanding staff rule 9.7, and with or without termination indemnity pursuant to paragraph (c) of annex III to the Staff Regulations; (ix) dismissal. (b) Measures other than those listed under staff rule 10.2 (a) shall not be considered to be disciplinary measures within the meaning of the present rule. These include, but are not limited to, the following administrative measures: (i) written or oral reprimand; (ii) recovery of monies owed to the Organization; (iii) administrative leave with full or partial pay or without pay pursuant to staff rule 10.4. (c) A staff member shall be provided with the opportunity to comment on the facts and circumstances prior to the issuance of a written or oral reprimand pursuant to subparagraph (b) (i) above". ST/SGB/2014/1, 1 de janeiro de 2014, p. 83-84.

Nesse ponto, cabe advertir que o comportamento dos trabalhadores da ONU também está atrelado às normas contidas na *Carta das Nações Unidas* e *Standards of Conduct for the International Civil Service*²²⁷. Os casos disciplinares tinham que ser avaliados primeiramente pelos *Joint Disciplinary Committees*. Os membros que formavam essas juntas disciplinares eram selecionados pelo Secretário Geral e não havia pré-requisitos para escolha desses indivíduos. Em geral, os procedimentos perante o órgão se limitavam ao depoimento escrito das partes.

Isso não significa que a organização não se preocupava com a garantia do devido processo legal, ainda que se tratasse de procedimentos realizados na esfera administrativa stricto sensu. Em tese, proporcionava-se às partes a capacidade postulatória oral, o direito de resposta e a apresentação de testemunhas. Ao final, depois de analisados os fatos e as regras internas da organização, o órgão apresentava uma recomendação ao Secretário Geral, que poderia acatar ou não os seus termos. Os casos não disciplinares, a seu turno, eram mais complexos, pois exigiam uma decisão administrativa.

Via de regra, não é pacífico o entendimento acerca do conceito de decisão administrativa²²⁸. Toda decisão administrativa representa um ato administrativo de conteúdo decisório. Mas como saber se o ato administrativo possui ou não esse conteúdo decisório? Muitas vezes, não é fácil realizar a valoração do ato, principalmente quando são desconhecidos os seus efeitos para a esfera dos direitos individuais ou coletivos dos trabalhadores. No contexto da Organização das Nações Unidas, sua definição veio a partir da construção jurisprudencial do antigo TAONU.

Assim, entende-se como decisão administrativa toda (i) decisão unilateral, (ii) escrita ou não escrita, (iii) tomada pela organização, (iv) que pode ser aplicada individualmente ao caso concreto e (v) que produz consequências à esfera jurídica de um único ou mais trabalhadores, seja de forma heterogênea ou homogênea²²⁹. Conhecida a decisão

²²⁷ Objeto e finalidades do *staff rules* e do *staff regulations*: "Under the Charter of the United Nations, the General Assembly provides Staff Regulations which set out the broad principles of human resources policy for the staffing and administration of the Secretariat and the separately administered funds and programmes. The Secretary-General is required by the Staff Regulations to provide and enforce such Staff Rules, consistent with these principles, as he considers necessary" e "The Staff Regulations embody the fundamental conditions of service and the basic rights, duties and obligations of the United Nations Secretariat. They represent the broad principles of human resources policy for the staffing and administration of the Secretariat (...)". ST/SGB/2014/1, 1 de janeiro de 2014, p. 2 e 7.

²²⁸ Nesse sentido, cf. GULATI, op. cit., p. 496; e cf. ZIADÉ, op. cit., p. 19-68.

²²⁹ TAONU, **Judgment n. 1157/2004** (**Andronov v. UN**): "The Respondent contends that the Tribunal has no jurisdiction over this case, since, without his consent, a case cannot be submitted directly to the Tribunal, and such consent was not given in the present case; at the same time, the case could not be brought to the Tribunal via the JAB proceedings, because no matter what alleged injury the Administration caused the Applicant, there is no specific administrative decision to challenge. The Respondent fails, however, to answer the question, how

administrativa, o funcionário deveria dirigi-la ao Secretário Geral junto com os motivos pelos quais o ato estava sendo impugnado. Se não houvesse resposta ou se ela fosse desfavorável, a disputa era apresentada a um dos *Joint Appeals Boards*.

Os procedimentos adotados perante o órgão eram similares àquilo que era aplicado aos JDCs. Os membros eram selecionados ao acaso pelo Secretário Geral. Normalmente, as questões eram conduzidas na forma escrita. A princípio, havia um compromisso para que os procedimentos fossem realizados de acordo com o devido processo legal. Ao término, uma opinião era formulada e dirigida ao Secretário Geral, que tinha autonomia para decidir a seu favor ou de forma contrária. Depois disso, se persistente o conflito, o trabalhador poderia levar a sua demanda para o tribunal.

3.1.2.2. Procedimentos Judiciais

O estatuto do TAONU foi adotado no ano de 1949, sendo aditado várias vezes²³⁰ até o instante em que um novo estatuto foi criado, em 2009, quando recentemente se implantou o Sistema Judicial Administrativo da ONU. Da mesma forma, as regras de procedimento do tribunal, que foram concebidas no ano de 1950, sofreram diversos aditamentos²³¹, até serem extintas por causa do novo regime jurídico. Ambos instrumentos, porém, são de fundamental importância para compreender como eram dirigidas as atividades do antigo Tribunal Administrativo da ONU.

Quanto à competência, o TAONU tinha poderes jurisdicionais para julgar qualquer disputa relativa à não observância (i) dos termos do contrato de trabalho ou (ii) dos termos

an employee's legal rights against the Administration would be protected under these stipulations. The Respondent seems to indicate that there is a lacuna in the legal system of the United Nations, but fails to suggest how this lacuna would be filled. The Tribunal believes that the legal and judicial system of the United Nations must be interpreted as a comprehensive system, without lacunae and failures, so that the final objective, which is the protection of staff members against alleged non-observance of their contracts of employment, is guaranteed. The Tribunal furthermore finds that the Administration has to act fairly vis-à-vis its employees, their procedural rights and legal protection, and to do everything in its power to make sure that every employee gets full legal and judicial protection. Consequently, the Tribunal determines that, in cases where the Administration believes that there is no specific administrative decision to be challenged in proceedings before the JAB, the rules should be interpreted by the Administration so as to ensure that legal and judicial protection are provided".

²³⁰ Em sequência cronológica, a primeira emenda ocorreu em 9 de dezembro de 1953; a segunda, em 8 de novembro de 1955; a terceira, em 11 de dezembro de 1995; a quarta, em 15 de novembro de 1997; a quinta, em 12 de dezembro de 2000; a sexta, em 9 de dezembro de 2003; e, a última, em 13 de abril de 2005. **Internet**: <untreaty.un.org/UNAT/Statute.htm>.

Respectivamente, em 20 de dezembro de 1951, 9 de dezembro de 1954, 30 de dezembro de 1955, 4 de dezembro de 1958, 14 de setembro de 1962, 16 de outubro de 1970, 3 de outubro de 1972, 1 de janeiro de 1998, 1 de janeiro de 2001 e, por último, em 27 de julho de 2004. **Internet**: <untreaty.un.org/UNAT/Rules.htm>.

de nomeação dos funcionários internacionais. Nesse sentido, independentemente da data em que se sucedesse o julgamento da demanda, o tribunal levaria em conta todas as regras pertinentes e que estivessem vigentes no momento em que tivesse ocorrido a controvérsia, incluindo-se os regulamentos do fundo de pensão, para aqueles que participassem do *United Nations Joint Staff Pension Fund* (UNJSPF)²³².

O tribunal era aberto para (i) funcionários ou (ii) ex-funcionários da organização e, também, para (iii) qualquer indivíduo que atuasse na qualidade de representante de um funcionário incapacitado ou que eventualmente já tivesse falecido, ou que pudesse reclamar direitos frente ao que foi firmado entre o representado e a organização²³³. Nesse ponto, cabia ao próprio tribunal decidir se o órgão judicial tinha competência ou não para julgar a controvérsia²³⁴. No mais, assim como se sucedia com o TAOIT, desde aquela época a jurisdição do TAONU não se limitava ao Sistema ONU.

Como mencionado no capítulo anterior, o estatuto do Tribunal Administrativo da OIT permite que outras organizações internacionais se submetam à sua jurisdição. Igualmente, os poderes jurisdicionais do antigo Tribunal Administrativo da ONU alcançavam os funcionários da Corte Internacional de Justiça e do Tribunal Internacional para o Direito do Mar²³⁵. As agências especializadas e outras organizações internacionais também poderiam se submeter à sua jurisdição, se assim fosse celebrado um acordo entre o Secretário Geral da ONU e o representante do órgão executivo daqueles organismos²³⁶.

Para que a demanda fosse considerada admissível, era obrigatório esgotar os meios internos de solução de controvérsias, a não ser que o Secretário Geral e o funcionário acordassem no sentido de submeter diretamente a disputa para o tribunal. Como visto, a questão tinha que passar pelo *Joint Disciplinary Committee* ou pelo *Joint Appeal Board*, que faria a avaliação da reclamação e depois endereçaria uma recomendação ao Secretário Geral²³⁷. Se o resultado desse procedimento interno fosse desfavorável ao interesse do trabalhador, ele poderia então levar a sua demanda para o TAONU.

²³² Estatuto do TAONU, artigo 2 (1) e artigo 14 (2).

²³³ Estatuto do TAONU, artigo 2 (2), artigo 7 (4) e artigo 14 (2) (a) (b). Sobre as normas referentes à questão da intervenção processual, regras de procedimento do TAONU, artigo 19 a 21.

²³⁴ Estatuto do TAONU, artigo 2 (3).

²³⁵ Estatuto do TAONU, artigo 14 (1).

²³⁶ Estatuto do TAONU, artigo 14 (3) (4).

²³⁷ Estatuto do TAONU, artigo 7 (1). Embora não estivessem mencionados os *Joint Disciplinary Committees* no estatuto, a aceitação da demanda nesses casos era realizada com fundamento no próprio artigo 7 (1), aplicado por analogia, e no fato de que as medidas disciplinares se amoldam ao conceito de *termos de nomeação*, previsto no artigo 2 (1), cuja análise incluía as regras consolidadas no antigo *staff rules* e *staff regulations* da organização.

Se a recomendação feita pelo JDC ou pelo JAB fosse em benefício do interesse do funcionário, mas o Secretário Geral (i) rejeitasse a recomendação, ou (ii) não tomasse nenhuma atitude cabível no prazo de 30 dias, após a data de notificação da opinião; ou, ainda, (iii) no mesmo prazo anterior, falhasse no cumprimento da recomendação feita pelo órgão, a demanda seria considerada admissível pelo TAONU. O mesmo entendimento ocorreria se a recomendação deferida pelo Secretário Geral fosse adversa aos interesses do trabalhador e não fosse considerada superficial²³⁸.

Quanto aos prazos, entendidos de forma conjugada ao que foi mencionado anteriormente, o estatuto previa o limite de 90 dias para propor uma ação ao tribunal. Na hipótese da demanda ser movida por um representante de um funcionário incapacitado ou de um ex-funcionário, seja por causa da rescisão ou da extinção do contrato de trabalho, esse período era estendido para um ano²³⁹. Nesse aspecto, cabe ressaltar que o TAONU tinha poderes discricionários para suspender qualquer um desses prazos, se assim houvesse motivo ou, quando feito a pedido da parte, fosse considerado plausível²⁴⁰.

Uma vez admitida a ação²⁴¹, a partir da análise dos fatos, o tribunal poderia ordenar o seu retorno à esfera administrativa, se falhas fossem constatadas na observância das regras que orientam os procedimentos internos, conforme diretrizes estabelecidas pelo *staff rules* e *staff regulations* da organização. Nesse caso, o TAONU poderia determinar o pagamento de um ressarcimento ao trabalhador, até o valor máximo de três meses do seu salário líquido, pelos possíveis prejuízos que lhe fossem causados por causa da eventual demora na resolução do litígio²⁴².

Por outro lado, se a ação fosse admitida e, após o seu julgamento, a decisão do tribunal tivesse sido favorável ao demandante, caso houvesse necessidade de pagamento de uma indenização ao trabalhador, em regra, seu valor não poderia ser superior ao equivalente a dois anos do seu salário líquido. Excepcionalmente, porém, o estatuto permitia que os juízes estabelecessem um montante maior, desde que suas razões fossem motivadas em sentença. O pagamento dessa indenização, por sua vez, deveria ocorrer no prazo máximo de 30 dias, contados a partir da ciência da decisão final²⁴³.

²³⁸ Estatuto do TAONU, artigo 7 (2) (3).

²³⁹ Estatuto do TAONU, artigo 7 (4).

²⁴⁰ Estatuto do TAONU, artigo 7 (5).

²⁴¹ Sobre as etapas processuais e os procedimentos escritos: regras de procedimento do TAONU, artigos 7 a 14. A petição inicial poderia ser redigida em qualquer uma das seis línguas oficiais da ONU. Essa regra também era aplicada às decisões. Estatuto do TAONU, artigos 7 (7) e 11 (4).

²⁴² Estatuto do TAONU, artigo 10 (2).

²⁴³ Estatuto do TAONU, artigo 10 (1). Se a decisão fosse favorável, não necessariamente que a organização estava obrigada a pagar ao funcionário o montante compensatório decidido em sentença ("should the Secretary-

As atividades do tribunal eram organizadas em sessões. Todos os anos, ao menos uma sessão plenária seria convocada para decidir (i) quem seria o presidente e os vice-presidentes, (ii) o número de sessões ordinárias e, eventualmente, extraordinárias; e (iii) como os casos iriam ser distribuídos pelas sessões e seus painéis²⁴⁴. O TAONU contava com o apoio administrativo do seu Secretariado Executivo (*Registry*), cujos membros seriam eleitos pela Assembleia Geral. Em geral, cabia a este órgão auxiliar o recebimento e distribuição das ações que eram submetidas ao órgão judicial²⁴⁵.

O TAONU era composto por sete juízes, todos de diferentes nacionalidades. O único requisito previsto no estatuto para ser admitido como juiz do tribunal era possuir 'experiência judicial no campo do Direito Administrativo ou seu equivalente'. Os juízes eram nomeados pela Assembleia Geral para o mandato de quatro anos, com direito a uma reeleição. Cada painel era formado por três juízes²⁴⁶. Dependendo da relevância da questão jurídica tratada na demanda, esse quórum poderia subir para cinco²⁴⁷. Ainda, o tribunal poderia convocar as partes para a sua manifestação oral²⁴⁸.

Esses procedimentos orais eram decididos pelo relator do processo, seja por motivação *ex officio* ou *ex parte*. Eram convocadas principalmente quando se requeria a oitiva de testemunhas ou de peritos, sem que houvesse prejuízo das partes deporem a respeito da prova oral trazida ao conhecimento do processo. As provas orais poderiam ser rejeitadas (i) se as provas escritas fossem suficientes para redigir uma decisão sobre a controvérsia ou (ii) se aquelas fossem consideradas irrelevantes, frívolas ou desprovidas de valor probatório²⁴⁹.

As decisões eram públicas e acessíveis às partes e aos eventuais interessados²⁵⁰. A sentença, decidida por voto unânime ou majoritário²⁵¹, era terminativa, ou seja, sem direito

General, within thirty days of the notification of the judgment, decide, in the interest of the United Nations, that the applicant shall be compensated without further action being taken in his or her case"). Dependendo do pedido feito na inicial, isso ocorreria se o Secretário Geral se negasse a cumprir com a decisão que (i) ordenou a anulação do ato administrativo ("rescinding of the decision contested") ou que (ii) ordenou a organização a uma obrigação de fazer ("the specific performance of the obligation invoked").

²⁴⁴ Em geral, havia duas sessões por ano, uma em Nova York e outra em Genebra. Cada sessão durava, em média, cinco semanas corridas. **Internet**: <untreaty.un.org/UNAT/Overview.htm>.

²⁴⁵ Regras de procedimento do TAONU, artigos 2 a 6. O presidente e os vice-presidentes eram eleitos pelos próprios membros julgadores. O cargo tinha apenas um ano de mandato. Os juízes eram convocados com 30 dias de antecedência à data de realização das sessões.

²⁴⁶ Estatuto do TAONU, artigo 3 (1) (2).

²⁴⁷ Estatuto do TAONU, artigo 8.

²⁴⁸ Estatuto do TAONU, artigo 9. Os procedimentos orais eram públicos, a não ser que o tribunal definisse o contrário.

²⁴⁹ Regras de procedimento do TAONU, artigo 16 (1) (3).

²⁵⁰ Estatuto do TAONU, artigo 11 (5).

²⁵¹ Estatuto do TAONU, artigo 11 (1).

à apelação²⁵². A revisão do julgado apenas poderia ser realizada, a pedido do Secretário Geral ou do funcionário, se (i) viessem à tona fatos ou documentos novos, que não se tinha ciência à época do julgado e que poderiam modificar totalmente a decisão de mérito da ação; ou em caso de (ii) erro ou omissão, que poderiam ser corrigidos a qualquer momento pelo próprio tribunal²⁵³.

Além disso, de 1955 a 1995, assim como ocorre com o Tribunal Administrativo da OIT até os dias de hoje, era possível levar o caso para apreciação consultiva da CIJ. A emenda ao estatuto do Tribunal Administrativo da ONU, que se deu no ano de 1955, não foi por mero acaso. Um ano antes, em 1954, a Corte Internacional de Justiça havia acabado de proferir o seu parecer sobre os *Efeitos dos julgamentos do Tribunal Administrativo das Nações Unidas*, que marcou, como visto no segundo capítulo, a institucionalização dos Tribunais Administrativos no Direito Internacional contemporâneo.

Naquela oportunidade, a Assembleia Geral, em sua *Resolução n. 888 (IX)*, de 17 de dezembro de 1954, decidiu (i) tomar nota da respectiva opinião consultiva divulgada pela CIJ; (ii) aceitar, a princípio, a possibilidade de revisão dos julgamentos do TAONU; (iii) convocar os Estados-membros e as agências especializadas para opinar sobre esta possibilidade; (iv) estabelecer um comitê especial, formado por diversos países (incluindo o Brasil), para discutir essa questão e os eventuais procedimentos; e (v) provisionar mais dinheiro e outras providências para o *Special Indemnity Fund*²⁵⁴.

No ano seguinte, a Assembleia Geral, em sua *Resolução n. 957 (X)*, de 8 de novembro de 1955, aprovou a emenda ao estatuto, permitindo-se que o julgamento do TAONU pudesse ser revisto pela Corte Internacional de Justiça. Tinham acesso à CIJ (i) o Estado-membro, (ii) o Secretário Geral da ONU ou (iii) a pessoa (parte ou seu representante, em caso de falecimento), na hipótese do julgamento proferido pelo tribunal (i) ter excedido a sua jurisdição ou competência, (ii) ter proferido decisão contrária às provisões da *Carta das Nações Unidas* ou (iii) ter sido acometida de vício processual²⁵⁵.

Ademais, antes que se permitisse ao próprio TAONU a revisão do julgado por motivo de fatos ou documentos novos, num primeiro momento, era a Corte Internacional de Justiça que deveria receber o recurso para avaliação das provas e eventual correção do mérito da decisão originária²⁵⁶. O juízo de admissibilidade da demanda revisional era realizado por um

²⁵⁴ A/RES/888 (IX) (17 de dezembro de 1954).

²⁵² Estatuto do TAONU, artigo 11 (2).

²⁵³ Estatuto do TAONU, artigo 12.

²⁵⁵ A/RES/957 (X) (8 de novembro de 1955), antigo estatuto do TAONU, artigo 11 (1).

²⁵⁶ A/RES/957 (X), antigo estatuto do TAONU, artigo 12.

comitê especial, integrado por Estados-membros, cuja composição seria renovada conforme a participação no Comitê Geral, que precede a organização das sessões ordinárias da Assembleia Geral²⁵⁷.

De modo geral, a emenda foi importante, mas apresentou uma série de lacunas, que não acabaram sendo preenchidas ao longo dos anos em que a previsão esteve vigente. Em especial, não estava claro como o Estado-membro ou o indivíduo poderia acionar a Corte Internacional de Justiça, se a ação movida perante o TAONU não envolvia a figura dos Estados-membros e se o próprio estatuto da CIJ proibia o seu acesso aos indivíduos. Tanto é verdade que, nas quatro décadas posteriores, é de conhecimento que a CIJ proferiu apenas três opiniões consultivas envolvendo julgados do Tribunal Administrativo da ONU²⁵⁸.

Nesse sentido, como se viu que a emenda feita em 1955 não havia atingido os seus propósitos iniciais, isto é, de prover aos litigantes a possibilidade de revisão do julgado e, com isso, promover o ideal de justiça que está abalizado nos princípios da Carta das Nações *Unidas*, em 1995, a Assembleia Geral aprovou a sua exclusão do estatuto do TAONU²⁵⁹. Apesar disso, em 2000, a Joint Inspection Unit, junta corregedora vinculada à Assembleia Geral, recomendou que se refletisse sobre a criação de uma instância superior, mais adequada às características do Tribunal Administrativo²⁶⁰.

É nesse contexto que a ONU passa a pensar mais seriamente sobre uma possível reforma do seu Tribunal Administrativo. O antigo regime demonstrava-se insustentável à realidade administrativa da organização e incoerente com os seus propósitos defendidos no cenário internacional, principalmente no que tange a busca pela paz social e pela proteção dos indivíduos. No tópico seguinte, será feita a análise das críticas que foram dirigidas ao antigo TAONU e como isso foi aproveitado para a construção do novo sistema de justiça que se encontra vigente nos dias de hoje.

²⁵⁸ CIJ, Consultivo, Application for Review of Judgment n. 158 of the UN Administrative Tribunal, 1973; Application for Review of Judgment n. 273 of the UN Administrative Tribunal, 1982; e Application for Review of Judgment n. 333 of the UN Administrative Tribunal, 1987. Internet: <www.icj-cij.org>.

²⁵⁷ A/RES/957 (X), antigo estatuto do TAONU, artigo 11 (1) (4).

²⁵⁹ A/RES/50/54 (11 de dezembro de 1995): "The General Assembly, having considered the report of the Secretary-General [A/C.6/49/2], noting that the procedure provided for under article 11 of the statute of the Administrative Tribunal of the United Nations has not proved to be a constructive or useful element in the adjudication of staff disputes within the organization, and noting also the views of the Secretary-General to that effect: 1. Decides to amend the statute of the Administrative Tribunal of the United Nations with respect to judgments rendered by the Tribunal after 31 December 1995 as follows: (a) Delete article 11; (...) 3. Stresses the importance for the staff and the Organization alike of ensuring a fair, efficient and expeditious internal system of justice within the United Nations, including effective mechanisms for the resolution of disputes". ²⁶⁰ GULATI, op. cit., p. 507.

3.1.3. Reforma do Antigo Sistema Administrativo de Solução de Controvérsias da Organização das Nações Unidas

De 1995 em diante, desde a emenda que conduziu ao fim o processo de revisão pela CIJ das decisões proferidas pelo TAONU, diversos relatórios foram produzidos e apresentados à Assembleia Geral, revelando os problemas e fazendo críticas ao sistema anterior de solução de controvérsias. Ciente desse fato, a Assembleia Geral, então, reunindo tudo aquilo que havia sido produzido ao longo desses anos, encomendou, no ano de 2005, a formação de um painel especial (*Redesign Panel*), que cuidaria de analisar todos esses estudos e formular um relatório definitivo sobre a questão²⁶¹.

Mais do que abordar e revisar aquilo que foi levantado pelos estudos anteriores, atribuiu-se ao *Redesign Panel* um papel muito mais importante, que foi de redesenhar o próprio sistema de solução de controvérsias da organização. Nesse sentido, a Assembleia Geral delegou-lhe a seguinte responsabilidade: propor um novo sistema de solução de controvérsias, que fosse (i) independente, (ii) transparente, (iii) efetivo, (iv) eficiente, (v) adequado às condições orçamentárias da organização e (vi) participativo, permitindo que administração e funcionários fossem mais articulados entre si.

Para tanto, o painel deveria (i) considerar as principais resoluções da Assembleia Geral sobre o assunto, (ii) receber e analisar as informações dos órgãos relevantes, que estavam vinculados ao mecanismo anterior de solução de disputas; e (iii) consultar a opinião de funcionários, da associação dos funcionários e de administradores. Nesse ponto, vale destacar a forma democrática que foi outorgada ao processo de reforma, porque se importou em pedir a opinião daqueles que efetivamente dependem do sistema de solução de controvérsias, isto é, dos funcionários internacionais.

Dando continuidade, o *Redesign Panel* também deveria (iv) considerar meios alternativos de solução de controvérsias, adotados por outros organismos que também tivessem como preocupação a questão das imunidades internacionais e a inacessibilidade dos funcionários à jurisdição dos Estados. Nesse aspecto, o painel deveria (v) propor um modelo que se preocupasse mais com os meios alternativos de solução de controvérsias, como mediação, conciliação e arbitragem, e com o papel desempenhado pelo *Ombudsman* na organização, que poderia ser fortalecido.

²⁶¹ A/RES/59/283 (13 de abril de 2005).

Ainda, o painel deveria (vi) identificar as medidas cabíveis para educação e treinamentos dos funcionários que estariam integrados ao novo sistema de solução de controvérsias e (vii) considerar a possibilidade de revisão dos julgados, através do duplo grau de jurisdição. Conjugado a tudo isso, o *Redesign Panel* deveria (viii) revisar o funcionamento do TAONU, harmonizando o seu estatuto com o do TAOIT; e (ix) examinar e desenvolver um critério para categorização dos casos, assim como se sucede com outros Tribunais Administrativos.

No final, coube também ao painel (x) avaliar a possibilidade de representação legal do Secretário Geral da ONU nesse novo sistema. Os trabalhos teriam que ser concluídos em menos de seis meses, de fevereiro a julho de 2006. Em que pese a complexidade da questão, o *Redesign Panel* conseguiu concluir o relatório no tempo que havia sido determinado pela Assembleia Geral. No tópico abaixo, serão apresentadas as principais conclusões desse relatório e os seus efeitos para a construção do novo sistema de solução de controvérsias da Organização das Nações Unidas.

3.1.3.1. Relatório do Redesign Panel

Seguindo as diretrizes formuladas pela Assembleia Geral²⁶², o *Redesign Panel* concluiu em 20 de julho de 2006 o seu relatório sobre a reforma do sistema de solução de controvérsias da ONU. Em geral, o painel entendeu que o sistema de administração da justiça da organização não era profissional e nem independente. Mais do que isso, o sistema era moroso, pouco explorado, ineficiente e, por conseguinte, não era efetivo. Ao mesmo tempo, carecia de legitimidade, pois não atendia as principais garantias do devido processo legal, como firmadas pelos tratados de Direitos Humanos.

Em sua análise, o painel julgou ser fundamental estabelecer um sistema que fosse adequado não somente à estrutura orgânica, mas que atendesse o contexto jurídico-

²⁶² A/61/205 (20 de julho de 2006), p. 4: "The Redesign Panel began its work on 1 February 2006 and hereby submits its findings and recommendations. The Redesign Panel considered the relevant resolutions of the General Assembly. It consulted with and received and reviewed information from a wide range of stakeholders in and outside the administration of justice system: United Nations staff, staff unions, managers and relevant officials not only in the Secretariat but also in the funds and programmes, at Headquarters and in the field, the President of UNAT, members of the Administrative Tribunal of the World Bank, Member States, the International Bar Association for International Governmental Organizations, the Government Accountability Project, officials of other judicial systems and external, independent experts. The Redesign Panel visited the United Nations Offices at Geneva, Vienna and Nairobi, the International Criminal Tribunal for Rwanda, the Economic Commission for Latin America and the Caribbean and the United Nations Stabilization Mission in Haiti. Furthermore, the Panel consulted several duty stations, including the International Tribunal for the Former Yugoslavia and the United Nations Mission in Liberia, by videoconference".

valorativo em que está inserida a ONU. Nesse sentido, abordou a questão das imunidades, gozada pela organização e pelos funcionários internacionais, que não possuem acesso à jurisdição dos tribunais dos Estados-membros para resolver as suas disputas internas. Também considerou importante que o novo sistema fosse profissional, independente e com recursos adequados para que se oferecesse àqueles a devida proteção jurídica.

O novo sistema deveria evitar que as regras fossem sopesadas desigualmente, de forma que as normas aplicadas à organização pudessem soar em uníssono, não importando as diferenças de atribuições ou das atividades protagonizadas pela ONU ao redor do globo terrestre. Em especial, no que se refere às normas internacionais²⁶³, o novo sistema deveria assegurar um tratamento justo, independente e imparcial às partes que a ele se submetessem, contemplando os direitos individuais, o direito ao duplo grau de jurisdição e o direito à representação legal.

Ademais, o *Redesign Panel* concluiu preliminarmente que o novo sistema, para que fosse justo, precisava ser mais acessível. Logo, os procedimentos orais precisavam ter mais ênfase e, para que fosse garantida a igualdade processual, as partes necessitavam de maior apoio legal, a ser conferido por advogados e consultores jurídicos. Sobre os JDCs e os JABs, tais órgãos não cumpriam com a função para a qual foram instituídos, pois não eram independentes, suas recomendações não eram obrigatórias e seus procedimentos estavam longe de atender as regras que preenchem a ideia de devido processo legal.

Em resumo, por sua análise preliminar, o *Redesign Panel* compreendeu que o antigo sistema precisaria ser radicalmente mudado. O novo sistema deveria ser descentralizado, independente, fortalecido nos procedimentos administrativos (que antecedem a propositura da demanda ao tribunal) e que pudesse prover às partes a igualdade processual e a efetividade da justiça. Nesse cenário, foi avaliado pelo painel, ponto a ponto, o que estava errado no antigo sistema e o que poderia ser feito para corrigi-lo, dentro das premissas que envolvem o processo de solução de controvérsias no plano internacional.

3.1.3.1.1. Críticas à competência ratione personae

-

²⁶³ O painel fez referência aos seguintes instrumentos normativos internacionais: (i) **Pacto Internacional sobre Direito Civis e Políticos**, 1966, artigo 14; (ii) **Convenção Europeia de Direitos Humanos**, 1950, artigo 13; (iii) **Convenção Americana de Direitos Humanos** (**Pacto de São José da Costa Rica**), 1969, artigo 25; (iv) **Convenção Africana dos Direitos do Homem e dos Povos**, 1981, artigo 7; e (v) **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, artigo 10. A/61/205, p. 5.

A primeira questão levantada pelo painel foi a respeito de quem tinha acesso ao sistema. Na perspectiva dos panelistas, o estatuto do TAONU, a sua jurisprudência²⁶⁴ e a prática da organização restringiam o acesso dos funcionários aos meios de solução de disputas, tanto sob o aspecto administrativo como judicial. Como discutido antes, nem todos os indivíduos que trabalham para uma organização internacional são considerados *funcionários internacionais*. Por conta disso, como fica a situação jurídica dessas pessoas, se lhes é retirado o direito de acesso à jurisdição estatal ou internacional?

O painel, então, trouxe como exemplo o caso dos trabalhadores que são contratados, na qualidade de autônomos, para atuar localmente nas missões de paz. Uma vez que não são considerados propriamente como funcionários da organização, eles não tinham acesso aos JDCs ou JABs e, obviamente, ao órgão judicial. Nesse sentido, o *Redesign Panel* recomendou que o estatuto do TAONU fosse modificado, para que o tribunal pudesse ser acessível a todos os trabalhadores que prestam serviços para a ONU, mesmo que contratados como autônomos (e.g. consultores).

3.1.3.1.2. Críticas às distâncias e ao acesso à informação

Constatou-se que o antigo sistema não atendia às suas finalidades, porque seu acesso era muito distante para a maioria dos funcionários. De acordo com o relatório, naquela época, dois terços dos trabalhadores da ONU estavam empregados nas operações de campo, ou seja, fora da sede da organização. Além disso, verificou-se que um dos principais problemas enfrentados pelo modelo anterior era a falta de informação por parte dos funcionários, que não sabiam da existência do sistema ou, se o conheciam, não sabiam como se utilizar dos seus mecanismos internos para reclamar possíveis direitos.

Em específico, não havia JDCs ou JABs nesses locais, mas apenas nas sedes oficiais da organização. No caso dos *Joint Disciplinary Committees*, a saber, o diálogo era normalmente feito por telefone, o que dificultava a transmissão e compreensão da demanda para os responsáveis. O envio de documentos também era um entrave, já que dependia do Departamento de Recursos Humanos, cuja central se encontra em Nova York. Ademais, os

jurisdiction regarding individuals appointed by the General Assembly as Inspectors of the Joint Inspection (Judgment n. 656, Kremer and Gourdon, 1994; Judgment n. 1074, Hernandez-Sanchez, 2002)".

-

²⁶⁴ A/61/205, p. 7: "The practice of UNAT has not been to extend access to 'other beneficiaries' different from staff members, former staff members or persons entitled to rely on the rights of staff members (Judgment n. 98, Camargo, 1965; Judgment n. 115, Kimpton, 1968). Nevertheless, UNAT has established that it has jurisdiction regarding individuals appointed by the General Assembly as Inspectors of the Joint Inspection Unit

chefes dos escritórios de fora da sede tinham pouca autoridade para dar início aos procedimentos disciplinares, que geralmente eram conduzidos pelo Secretário Geral.

Quanto à informação, os trabalhadores desconheciam, por exemplo, a existência e o papel do *Panel of Counsel*, que oferecia apoio jurídico para os funcionários no âmbito administrativo e judicial. Na maior parte das vezes, eles não tinham ciência dos seus direitos e do que poderia ser reclamado à organização. Com isso, o painel concluiu que as soluções dadas pelo antigo sistema, quando providas, não oferecia o justo acesso aos trabalhadores, posto que (i) eram demoradas, já que o tempo de resposta variava conforme o local onde estava situado o funcionário, e (ii) eram desprovidas do devido processo legal.

O Redesign Panel postulou, então, em favor do aumento da responsabilidade dos chefes de escritório (e também daqueles que atuam como representantes especiais do Secretário Geral), para que tivessem maior autonomia na tomada de decisões administrativas, principalmente quando relacionadas às questões disciplinares. Desejou-se também que houvesse maior coordenação entre os diversos órgãos e departamentos que lidam com os problemas laborais da organização nas suas mais variadas frentes, como é o caso do Office of Internal Oversight Services e do Conduct and Discipline Unit²⁶⁵.

Um maior diálogo entre a ONU e o Estado onde são realizadas as atividades institucionais seria necessário para que se pudesse instruir melhor os funcionários dos limites jurisdicionais de cada ente e dos direitos que lhe são inerentes, em caso de surgimento de controvérsias laborais. Sobre o *Panel of Counsel*, o relatório se limitou nesse primeiro momento a afirmar que sua estrutura não estava adequada à demanda funcional da organização, e que maiores esforços deveriam ser dirigidos para aqueles trabalhadores que estivessem longe das sedes administrativas.

3.1.3.1.3. *Críticas aos procedimentos administrativos*

Em tese, afora os conhecidos órgãos que compõem os procedimentos administrativos da Organização das Nações Unidas, também auxiliam na solução de disputas (i) os supervisores e os membros responsáveis pelo Departamento de Recursos Humanos, (ii) os conselheiros dos funcionários e trabalhadores, (iii) as associações representantes de funcionários, (iv) o *Panel of Counsel* e (v) o departamento de apoio às mulheres. Apesar da

²⁶⁵ Nesse ponto, destaque também foi dado aos *Boards of Inquiry*, que são responsáveis por investigar incidentes envolvendo nacionais ou danos significativos à propriedade da ONU, nos locais onde a organização está executando as suas missões de paz (A/61/205, p. 9).

importante função que exercem, o painel concluiu que nenhum deles servia como meio alternativo efetivo para solução de controvérsias.

De certo, essa responsabilidade estava atrelada apenas (vi) aos JDCs e JABs, e (vii) ao *Office of the Ombudsman*. Segundo os panelistas, o papel dos *Ombudsman*, que ainda é recente à Organização das Nações Unidas²⁶⁶, deveria ser fortalecido. Considerados como confiáveis²⁶⁷, imparciais e independentes pelo relatório, os *Ombudsman* possuíam (e ainda possuem) prerrogativa para atuar (i) na fiscalização e divulgação das falhas da organização internacional na condução das questões laborais e (ii) na mediação ou conciliação das partes, em caso de conflito interno²⁶⁸.

Nesse sentido, os panelistas entenderam que o *Office of the Ombudsman* poderia ter o seu escritório central na sede da ONU, mas também deveria ter poderes para atuar livremente e de forma descentralizada pela organização. Assim, os problemas laborais seriam conduzidos com mais eficácia, principalmente quanto aos que fossem originados nas missões de paz. Os *Ombudsman*, a partir disso e da coordenação das suas atividades com os escritórios e departamentos competentes, poderiam gerenciar melhor essas questões, oferecendo soluções mais rápidas e justas às partes interessadas.

Quando aos poderes mediatórios e conciliatórios, recomendou-se também que a atividade desempenhada pelos *Ombudsman* e os procedimentos dela decorrentes fossem confidenciais, e que o eventual acordo produzido entre as partes fosse considerado obrigatório. Por outro lado, isso não significa que, a partir do acordo extrajudicial, o funcionário estaria impossibilitado de desafiar a sua validade ou os termos acordados por

²⁶⁶ A/61/205, p. 10-11: "The Secretary-General appointed the first United Nations Ombudsman on 14 June 2002 and launched the Office of the Ombudsman on 25 October 2002. That same month, an Ombudsperson was established for UNDP, the United Nations Population Fund (UNFPA) and the United Nations Office for Project Services (UNOPS). The United Nations Children's Fund (UNICEF) was recently added to this grouping, resulting in a single Ombudsperson position serving UNDP, UNFPA, UNOPS and UNICEF. The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Mediator, established in 1993, reports to the Deputy High Commissioner for Refugees and works primarily as a facilitator and objective adviser to staff on workplace matters [ST/SGB/2002/12]". Quanto às resoluções da Assembleia Geral que instituíram o *Ombudsman* e seu escritório na ONU: A/RES/55/258 (14 de junho de 2001) e A/RES/56/253 (24 de dezembro de 2001).

²⁶⁷ Os panelistas identificaram que o número de questões dirigidas ao *Ombudsman* naquele período, desde a sua criação até a data de apresentação do relatório, tinha crescido mais de 75% em relação aos casos originados fora da sede da organização (A/61/205, p. 12).

²⁶⁸ Segundo o relatório, há dois tipos de *Ombudsman*: (i) o *Ombudsman Clássico*, que foi criado para averiguar e informar problemas em geral, e recomendar os remédios apropriados para sua resolução; e (ii) o *Ombudsman Organizacional*, que atua informalmente e dentro da organização que o criou, podendo resolver conflitos diversos através dos meios alternativos de solução de controvérsias. No caso do Ombudsman da ONU, ele foi imbuído dessas duas responsabilidades, por isso, a relevância do seu papel para a organização e para os funcionários. Com a instituição do *Office of the Ombudsman* e diante das suas responsabilidades mediatórias e conciliatórias, sugeriu-se que o *Mediation Division*, órgão anterior à concepção do *Ombudsman* na ONU, ficasse sob a responsabilidade daquele (A/61/205, p. 11-13).

meio do tribunal. A única proibição sugerida era de que as provas obtidas no processo administrativo não fossem levadas ao âmbito judicial.

Passando a escrever agora sobre as conclusões do relatório em relação aos JDCs e JABs, o painel entendeu que o sistema anterior de solução de controvérsias havia sido concebido no modelo proposto pelo Direito Administrativo, que também comporta o duplo grau de jurisdição, embora suas instâncias tenham naturezas jurídicas distintas. De fato, no antigo formato, os JDCs e JABs correspondiam ao primeiro degrau do sistema, possuindo caráter administrativo; o segundo degrau, a seu turno, seria preenchido pelo tribunal, que possui natureza judicial.

Nesse contexto, como anteriormente mencionado, o primeiro problema apontado pelo *Redesign Panel* estava relacionado à questão das distâncias. Os JDCs e JABs tinham escritórios em Nova York, Genebra, Viena e Nairóbi, mas isso era insuficiente para cobrir as demandas da organização, tanto do ponto de vista numérico como geográfico. De fato, as estruturas desses órgãos não comportavam (i) a quantidade de problemas trabalhistas que lhe eram dirigidos e (ii) a grande distância de muitos dos locais onde eram realizadas as missões, porque impediam o seu acesso ou tornavam ineficazes os seus procedimentos.

No mais, ambos os órgãos careciam de independência, profissionalismo e autoridade. Primeiro, (i) não eram independentes, porque seus membros eram arbitrariamente escolhidos pelo Secretário Geral, contra quem deveriam ser endereçadas as recomendações, após exame das reclamações feitas pelos funcionários no plano administrativo. Segundo, (ii) não havia profissionalismo, porque seus integrantes pouco tinham conhecimento das normas da organização ou dos princípios e das regras jurídicas que normalmente são vinculadas às questões laborais.

Por fim, (iii) não possuíam autoridade, na medida em que suas decisões eram meras recomendações, podendo ou não serem acatadas pelo Secretário Geral. De fato, o painel verificou que era difícil que a organização aceitasse as recomendações desses órgãos, mesmo quando o seu conteúdo fosse totalmente favorável aos interesses do funcionário internacional. Logo, constatou-se que o modelo era falho e, por isso, tais órgãos não poderiam mais subsistir no novo sistema. Foi recomendado, assim, que os JDCs e JABs fossem extintos.

3.1.3.1.4. *Críticas aos procedimentos judiciais*

No âmbito judicial, além do que já foi redigido sobre a restrição da competência ratione personae do tribunal, o painel fez algumas considerações sobre as sentenças proferidas pelo TAONU. Primeiramente, considerou ser injusta e inadequada a regra prevista no artigo 10 (1) do estatuto, que deixa ao critério do Secretário Geral, dependendo do pedido formulado na inicial, (i) cumprir com a decisão que ordenou a rescisão do ato administrativo ou cobrou uma obrigação de fazer da organização, ou (ii) pagar a indenização estipulada pelo órgão judicial, quitando os seus deveres perante o trabalhador.

Nas palavras do relatório, quando o sistema não consegue garantir uma compensação adequada ou um remédio jurídico apropriado, ele é falho por seus fundamentos. E mais, quando o sistema não tem autoridade para determinar direitos ou remédios jurídicos apropriados, ele se torna inconsistente para as normas jurídicas²⁶⁹. Afora isso, o painel considerou que a jurisprudência do tribunal 'não era uniforme' e que 'não era muito desenvolvida'. Nesse ponto, pelos muitos motivos que foram apresentados no capítulo anterior deste trabalho, discorda-se do entendimento do relatório.

Ademais, o relatório concluiu que o órgão deveria ser composto por juízes experientes, com autoridade para decidir de forma independente e imparcial as questões de direito trazidas ao tribunal, e que o sistema judicial, com o fim do procedimento revisional administrativo (i.e. JDCs e JABs), passasse a comportar o duplo grau de jurisdição. Além disso, o painel entendeu que o novo modelo deveria comportar mais tribunais, para que pudessem atender uma abrangência geográfica maior (i.e. além de Nova York, Genebra e Nairóbi, sugeriu-se também as cidades de Santiago e Bangkok)²⁷⁰.

Para que se pudesse implementar o duplo grau de jurisdição, o relatório recomendou que cada degrau fosse composto por um tribunal diferente, com competências distintas, embora pertencentes ao mesmo sistema judicial. Nesse aspecto, sugeriu-se que (i) fosse criado o Tribunal de Disputas das Nações Unidas (TDNU), que seria responsável por processar e julgar as demandas em primeira instância, e que (ii) o TAONU agora correspondesse à segunda instância, passando a atuar como um órgão recursal. Note-se que nada havia sido mencionado sobre o Tribunal de Apelação das Nações Unidas (TANU).

-

²⁶⁹ Passim. A/61/205, p. 16.

²⁷⁰ A/61/205, p. 17: "New York, Geneva and Nairobi should each have a full-time judge, while Santiago and Bangkok should each have a half-time judge. There should be regular monthly sittings at each of the three headquarters registries and every two months in Santiago and Bangkok. Sittings should be arranged so that for at least one week of every two months, two judges will be available to hear matters at each of the registries and, if required, at other places within the region".

O TDNU teria competência sobre as seguintes questões: (i) reclamações quanto ao não cumprimento dos termos de nomeação, das condições de emprego ou dos deveres da organização internacional para com os trabalhadores, independentemente da natureza jurídica do contrato de trabalho e da existência ou não de alguma decisão formal nesse sentido; (ii) medidas disciplinares; (iii) demandas movidas pela organização contra os funcionários, referentes às questões aplicadas às regras de *accountability*; e (iv) ações coletivas movidas por associações de funcionários contra a organização.

Justificando o seu ponto de vista, quanto à primeira questão, além do que foi comentado sobre a limitação da competência *ratione personae* do tribunal, entendeu-se que a espera pela decisão final do Secretário Geral em relação à recomendação feita pelos JDCs ou JABs comprometia a proteção apropriada aos direitos dos funcionários. Na mesma medida, na opinião dos panelistas, os trabalhadores deveriam ter acesso ao tribunal para reclamar também dos eventuais 'desvios de conduta da organização', quando da ausência do cumprimento dos seus deveres legais para com os funcionários em geral.

Quanto à segunda, com o fim dos procedimentos administrativos disciplinares, sugeriu-se que o tribunal absorvesse diretamente os problemas que envolvessem o desvio de conduta dos trabalhadores frente às normas da organização. Aliás, quanto aos que estivessem vinculados à matéria de *accountability*, defendeu-se que a organização também tivesse direito de acionar o tribunal para demandar os seus direitos institucionais²⁷¹. Por fim, desejou-se igualmente que o tribunal abrisse espaço para as associações de funcionários, que pudessem pleitear direitos em nome da classe de trabalhadores.

No que se refere às sentenças, o Tribunal de Disputas das Nações Unidas deveria ter competência para (i) tomar medidas preliminares²⁷², declaratórias e anulatórias, além das obrigações de fazer; (ii) determinar medidas indenizatórias, incluindo-se a possibilidade de pagamento de *punitive damages*; (iii) decidir pelo pagamento de juros e correções, quando justificado; e (iv) ordenar o pagamento dos custos legais, incluindo-se os honorários

-

²⁷¹ A/61/205, p. 25: "An integrated and effective system of accountability requires that managers assume authority and responsibility for their decisions and, if necessary, answer for them within the context of the management structure and the justice system. In order to achieve an effective change in management culture and to properly address the prevailing perception that the present system shields managers from accountability, the Redesign Panel proposes that they personally answer for their acts and decisions and that the formal justice system entertain applications for the enforcement of individual financial accountability. Moreover, United Nations Dispute Tribunal judges should refer appropriate cases to the Secretary-General for possible action to enforce accountability".

²⁷² A/61/205, p. 19: "The Dispute Tribunal should also have power to make interim orders, including orders for the suspension of action in any case where there is a good prima facie case and the award of compensation or damages would be inadequate and power to summarily dismiss matters that are clearly irreceivable or are frivolous or vexatious".

advocatícios, quando justificada a presença de um advogado particular para defesa dos direitos do funcionário perante o órgão judicial.

Além disso, para facilitar o acesso e promover a celeridade processual, recomendouse que se criasse uma plataforma virtual, onde todos os processos poderiam ser enviados e acessados eletronicamente. Até mesmo, sugeriu-se o prazo limite de dois meses para processamento da demanda pelo TDNU. No mais, recomendou-se que os processos alternativos fossem incentivados, mas que não se constituíssem um obstáculo para a admissibilidade da ação. Por outro lado, o próprio órgão judicial, dependo das circunstâncias, teria poderes para ordenar as partes a buscar a tentativa de conciliação.

As disputas levadas ao TDNU deveriam ser resolvidas por um único juiz. Apenas em casos excepcionais que o juiz poderia ter o auxílio de assessores judiciais (e.g. perícias). Os procedimentos orais deveriam ser favorecidos. Nesse ponto, as audiências deveriam ser abertas ao público e, quando necessário, realizadas por videoconferência. As decisões deveriam ser motivadas e públicas. Seu conteúdo, porém, poderia ser desafiado, através de recurso endereçado ao TAONU, no prazo de 45 dias após notificação da decisão proferida em primeira instância.

Por fim, o painel recomendou que o *Registry* fosse mais bem estruturado e tivesse a sua abrangência multiplicada, para que pudesse atender com mais eficácia os procedimentos judiciais sugeridos pelo relatório. Em específico, sugeriu-se que tivesse um *Registry* em cada um dos locais onde estivesse estabelecido o TDNU e que o respectivo *registrar*, membro responsável, tivesse maiores poderes para gerenciar os casos que lhe fossem submetidos, inclusive, determinando o alargamento de prazos e a correção de vícios formais das peças processuais, nas hipóteses cabíveis.

3.1.3.1.5. Críticas à representação legal

No sistema anterior, como mencionado acima, o *Panel of Counsel*, que havia sido criado no ano de 1984, era o órgão responsável por oferecer consultas jurídicas e representação legal aos funcionários perante os procedimentos administrativos e judiciais do TAONU. Contudo, segundo o relatório, como suas atividades eram onerosas para a organização, ele acabou sendo deixado em segundo plano. Eram poucos os consultores e sua infraestrutura não permitia que os funcionários mais distantes, localizados principalmente nas missões, fossem juridicamente auxiliados.

Ademais, os membros que compunham o *Panel of Counsel*, em geral, não eram qualificados ou treinados o suficiente para promover o devido assessoramento dos trabalhadores da organização. Por causa disso, o relatório recomendou que um novo órgão fosse criado (o *Office of Counsel*), que (i) pudesse atender com qualidade e eficiência as demandas administrativas, atuando de forma descentralizada, mas harmônica; e que (ii) possuísse representação nas sedes da ONU e nos locais onde o novo sistema de solução de controvérsias estivesse estabelecido.

O Administrative Law Unit, órgão responsável por assessorar a organização nas questões legais, e que no modelo anterior também era responsável por auxiliar na análise das recomendações que provinham dos procedimentos administrativos, deveria concentrar a sua atuação apenas no apoio jurídico à instituição. Por fim, o painel recomendou que fossem contratados mais membros para esses órgãos e que seus profissionais fossem habilitados, através de cursos e treinamentos fornecidos pela própria organização, a exercer com eficiência e propriedade as suas funções jurídicas.

3.1.3.1.6. Conclusões do relatório

Partindo agora para o desfecho do relatório, o painel concluiu que a eficácia do modelo proposto dependeria principalmente da educação e do treinamento de todos aqueles que fossem considerados peças-chave do novo sistema de solução de controvérsias da ONU (i.e. juízes, *Ombudsman*, representantes legais, *registrars*, mediadores e membros auxiliares dos respectivos órgãos). Nesse ponto, caberia à organização a responsabilidade de providenciar os recursos necessários para que essas pessoas pudessem ser devidamente instruídas dos novos procedimentos administrativos e judiciais.

O sucesso do novo modelo, porém, dependeria fundamentalmente do exercício da autonomia e da transparência institucional. Se os funcionários não tivessem acesso a um sistema que fosse o mais independente e aberto possível, o alicerce em que estão embasados os novos mecanismos de solução de disputas estaria fadado ao seu fracasso. Para tanto, seria necessário dar autoridade aos juízes, para que pudessem decidir as demandas sem qualquer tipo de interferência da organização, e capacitá-los, a fim de que pudessem exercer as suas prerrogativas com propriedade e nos termos das normas jurídicas aplicáveis.

Recomendou-se, nesse ponto, que fosse criado um órgão especializado, o *Internal Justice Council* (IJC), a ser preenchido por cinco membros, sendo um deles representante dos funcionários, outro deles representante da administração, dois deles exímios juristas de

fora da organização (um seria escolhido pelos funcionários e o outro, pela administração) e um que fosse nomeado pelo Secretário Geral, a partir da consulta dos outros quatro membros, e que seria o responsável pela coordenação desse órgão, cuja atividade principal seria a de selecionar juízes para compor os órgãos judiciais do novo sistema.

Foi sugerido também que critérios mais claros e objetivos fossem adotados na escolha desses juízes. Na opinião do relatório, qualificaria ao cargo de juiz a pessoa (i) que fosse de elevado caráter moral, (ii) que tivesse suas qualificações e competências reconhecidas para o exercício das funções jurisdicionais e (iii) que possuísse, no mínimo, 10 ou 15 anos de experiência profissional, para respectivamente ocupar uma vaga no TDNU ou no TAONU (apelação). O mandato desses juízes seria de cinco anos, com possibilidade de serem reeleitos apenas uma vez.

Além disso, sugeriu-se que um novo órgão fosse criado e que ficasse responsável por toda administração do novo sistema de solução de controvérsias da organização. Este órgão, concebido como *Office of Administration of Justice* (OAJ), seria chefiado por um diretor executivo, cuja escolha se daria pelo Secretário Geral depois de consultados os funcionários, e que teria as seguintes funções: (i) coordenação geral do novo sistema; (ii) supervisão e coordenação geral dos *Registries* e do *Office of Counsel*; e (iii) fiscalização geral dos procedimentos administrativos e judiciais.

Ainda, o diretor executivo deveria (iv) atuar em conexão com o *Office of Internal Oversight Services* e de outros órgãos, que são responsáveis por analisar o impacto das relações de trabalho sobre o sistema de justiça; (v) identificar as regras, os regulamentos e as instruções administrativas que precisassem ser corrigidas, buscando uma melhor eficiência do sistema; e (vi) preparar um relatório anual, identificando os avanços e os desafios do novo modelo, a ser transmitido ao Secretário Geral, que o submeteria para aprovação interna pela Assembleia Geral.

Por fim, ele seria responsável por (vii) cuidar das questões financeiras e orçamentárias do sistema de justiça, fazendo a sua interface com a Assembleia Geral; e (viii) representar a ONU nas reuniões realizadas com outros Tribunas Administrativos ou nos eventos internacionais que tratassem do tema da administração da justiça no âmbito das organizações internacionais. Denota-se, portanto, que o diretor executivo do OAJ representaria o mais importante papel desse novo sistema, sendo o fio-condutor entre o seu modelo teórico e o plano prático.

Finalmente, o painel reconheceu que as medidas sugeridas, para que promovessem um sistema de justiça que fosse eficiente no seu funcionamento e efetivo nos seus propósitos,

certamente provocariam mais encargos financeiros à instituição. Por outro lado, os panelistas ponderaram no sentido de que o seu custo-benefício seria 'consideravelmente baixo', se entendido que o novo sistema, ao garantir os direitos dos indivíduos, reduziria a desmotivação e a desmoralização dos funcionários perante as atividades desempenhadas pela organização internacional.

Concluindo, com base no seu relatório, o *Redesign Panel* assim sintetizou as suas recomendações: (i) que um novo sistema de justiça, profissional, independente, descentralizado e consistente com as normas jurídicas internacionais de Direitos Humanos, fosse adotado pela organização; (ii) que fosse estabelecido o *Office of Administration of Justice* e que o cargo do seu Diretor Executivo estivesse no patamar de Auxiliar do Secretário Geral; e (iii) que os procedimentos judiciais admitissem o duplo grau de jurisdição, revogando o papel desempenhado pelos JDCs e JABs no mecanismo anterior.

Também, sugeriu-se (iv) que fosse criado o Tribunal de Disputa das Nações Unidas e que o TAONU absorvesse a função de órgão judicial recursal; (v) que o estatuto do tribunal fosse aditado, para aceitar demandas de todos os trabalhadores que prestam serviços para a organização; e (vi) que esse processo de emendas fosse feito com o apoio do *United Nations Joint Staff Pension* e em harmonia com as previsões do estatuto do TAOIT. Nesse ponto, avaliou-se (vii) que todo processo administrativo de revisão das demandas fosse abolido no novo sistema.

Ainda, o painel entendeu (viii) que os funcionários (principalmente aqueles que exercessem o cargo de diretores ou gerentes na organização) pudessem ser responsabilizados por desvios de *accountability*; (ix) que as associações dos funcionários pudessem ingressar com ações de classe ou atuar na qualidade de representantes dos trabalhadores perante o tribunal; e (x) que os chefes de escritório e os representantes do Secretário Geral tivessem maior autonomia na tomada de decisões, em especial, naquilo que se referisse à conduta dos funcionários (i.e. medidas disciplinares).

Foi aconselhado (xi) que houvesse maior cooperação entre o novo sistema e o *Office Internal Oversight Services*, (xii) que fossem estabelecidos alguns órgãos permanentes nas missões de paz da organização, (xiii) que o *Office of the Ombudsman* atuasse de modo descentralizado, mas em harmonia com a organização, seus programas e fundos; e (xiv) que o *Ombudsman* da Organização das Nações Unidas fosse nomeado pelo Secretário Geral e que os demais *Ombudsman* fossem apontados pelos respectivos diretores executivos dos programas e fundos da organização.

Nos termos do relatório, recomendou-se (xv) que as atividades desempenhadas pelo *Office of the Ombudsman* fossem fortalecidas e (xvi) que ficasse sob a sua responsabilidade a *Mediation Division*, (xvii) assim como os demais painéis e comitês do gênero. Igualmente, determinou-se (xviii) que o *staff rules* e o *staff regulations* da organização fossem emendados, (xix) que fosse substituído o *Panel of Counsel*, dando lugar ao *Office of Counsel*, e (xx) que fosse possibilitado maior coordenação entre este órgão, o *Office of the Ombudsman* e o Departamento das Operações de Paz da ONU.

Em derradeiro, sugeriu-se (xxi) que os procedimentos administrativos e judiciais fossem instaurados contra a organização, e não contra a figura do Secretário Geral ou dos diretores executivos dos respectivos programas e fundos; (xxii) que fosse criado o *Internal Justice Council* e (xxiii) que os juízes selecionados fossem nomeados após aprovação da Assembleia Geral (no caso do TAONU) ou do Secretário Geral (no caso do TDNU). No mais, incentivou-se (xxiv) que o novo sistema passasse a operar a partir de 1 de janeiro de 2008 e (xxv) que medidas de transição fossem adotadas para este fim²⁷³.

²⁷³ Sobre o processo de transição, o *Redesign Panel* fez as seguintes considerações: "The Panel sees no insuperable difficulty in establishing a new system of internal justice that is fully functional by 1 January 2008. To that end, immediate steps should be taken to appoint the executive director of the Office of Administration of Justice. The executive director must be provided with sufficient staff and resources from the very beginning to undertake the necessary start-up work. The JDCs and JABs will continue to function until the new system is operational. Accordingly, it is desirable to establish the Office of Counsel as soon as possible. To ensure that the new formal system is functioning by 1 January 2008, it is essential to establish the Internal Justice Council at an early date so that it can compile lists of candidates for the timely appointment of United Nations Dispute Tribunal judges and the filling of any vacancies that occur within UNAT. It will be necessary to prepare a draft statute creating the Dispute Tribunal and amendments to the Statute of UNAT to confer appellate jurisdiction. Early action should be taken to establish registries and to equip them with the requisite facilities. Although the executive director will be able to undertake much of this work, it is essential that there be someone with extensive experience in court administration to assist in the establishment of the registries and the training of the registrars and other registry staff. Additionally, it will be necessary to prepare forms and interim rules for the Dispute Tribunal and amendments to UNAT rules to cover its new appellate jurisdiction. Perhaps the most important step to be taken before the Dispute Tribunal becomes operational is the preparation of a handbook setting out details of the new system and explaining how proceedings can be commenced. The handbook should be available in all six official languages of the United Nations and should be provided to all staff. The same information should be made available on the Intranet. Additionally, the Administration will have to make the necessary arrangements for the delegation of authority to the executive heads of all duty stations with respect to disciplinary action. It will also be necessary to make amendments to the Staff Rules and Regulations and administrative instructions with respect to the setting aside of appointments where there has been a flawed appointment process and for the new judicial procedures. Timely steps should be taken to establish standing panels on disciplinary matters and to select assessors for disciplinary cases. Because the new system depends on the informal and formal systems complementing each other, it is essential that the unification and strengthening of the Office of the Ombudsman in the field by the appointment of Ombudsmen in offices away from Headquarters and field operations and by the establishment of the Mediation Division be completed by the time the new formal system comes into operation. Finally, it will be necessary to make provision for clear transitional procedures in the statute establishing the United Nations Dispute Tribunal. In this regard, the Panel considers that the JABs and JDCs should proceed with all current matters and all matters filed until 1 January 2008, but that matters not disposed of by that date should be transferred to the Dispute Tribunal to be determined in accordance with the pleadings as filed and such further pleadings as may be directed" (A/61/205, p. 28-29).

3.2. NOVO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

3.2.1. Histórico

O trabalho realizado pelo *Redesign Panel* foi bem recebido pela organização. Um ano mais tarde, em 4 de abril de 2007, a Assembleia Geral, por meio da sua *Resolução n.* 61/261, aprovava os termos do relatório, assim como as notas e os documentos produzidos por outros órgãos, que também participaram do processo de reforma do sistema de justiça da ONU²⁷⁴. Nessa resolução, a Assembleia Geral decidia pela criação de um *novo sistema de administração da justiça*, que fosse independente, transparente, profissionalizado, adequadamente provisionado e descentralizado.

Esse novo sistema deveria levar em consideração os princípios e regras aplicáveis de Direito Internacional, assegurando aos funcionários o cumprimento dos seus direitos e deveres. Reconheceu também que o novo sistema traria um impacto positivo para a organização e as relações de trabalho, permitindo o incremento das atividades institucionais e laborais. Nesse sentido, defendeu que ocorressem as mudanças administrativas e judiciais sugeridas pelo *Redesign Panel*, e que novos relatórios fossem produzidos por órgãos específicos para certificar, em especial, a viabilidade financeira do projeto²⁷⁵.

²⁷⁴ A/RES/61/261 (4 de abril de 2007): "Having considered the report of the Secretary-General on the administration of justice in the Secretariat: implementation of resolution 59/283, the report of the Redesign Panel on the United Nations system of administration of justice, the note by the Secretary-General thereon and the related report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions, the reports of the Secretary-General on the activities of the Ombudsman, the reports of the Secretary-General on the administration of justice in the Secretariat: outcome of the work of the Joint Appeals Board and statistics on the disposition of cases and the work of the Panel of Counsel, the report of the Secretary-General on the administration of justice in the Secretariat and the related report of the Advisory Committee, the reports of the Secretary-General concerning his practice in disciplinary matters and in cases of criminal behavior, and the letter dated 14 October 2005 from the President of the General Assembly to the Chairman of the Fifth Committee. 1. Welcomes the report of the Redesign Panel on the United Nations system of administration of justice and the note by the Secretary-General thereon. 2. Takes note of the reports of the Secretary-General on the administration of justice in the Secretariat: implementation of resolution 59/283, the activities of the Ombudsman, the administration of justice in the Secretariat: outcome of the work of the Joint Appeals Board and statistics on the disposition of cases and the work of the Panel of Counsel, the administration of justice in the Secretariat and the practice of the Secretary-General in disciplinary matters and in cases of criminal behavior, and the reports of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions".

²⁷⁵ A/RES/61/261: "(...) (j) Detailed information on the relationship and cost-sharing arrangements with the funds and programmes and underlying cost parameters, taking into consideration the comments of the Advisory Committee; (k) A comparison of the cost of the current Joint Appeals Board/Joint Disciplinary Committee/United Nations Administrative Tribunal system and the proposed United Nations Dispute Tribunal/United Nations Appeals Tribunal system; (l) Resource requirements for the new system of administration of justice".

Um aspecto interessante que deve ser notado nessa resolução é referente à concepção do Tribunal de Apelação das Nações Unidas (TANU). Como antes mencionado, o relatório do Redesign Panel previa que o antigo TAONU passasse a servir, a partir da reforma, como um órgão judicial de apelação. A Assembleia Geral, por sua vez, entendeu por bem que fosse criado um novo tribunal, que dentro do sistema judicial de solução de controvérsias da ONU, acabaria se tornando na sua instância recursal. Estavam definitivamente extintas, portanto, as bases do modelo anterior de solução de disputas.

Meses mais tarde, em 22 de dezembro de 2007, a Assembleia Geral editou uma nova resolução sobre o tema, a Resolução n. 62/228, que reforçava os termos da resolução anterior e propunha novas medidas para que o novo sistema de solução de controvérsias fosse efetivamente implementado, incluindo a redação do estatuto do TDNU e do TANU, determinando-se, portanto, os limites dos seus respectivos poderes jurisdicionais²⁷⁶. Um ano depois, em 24 de dezembro de 2008, aquelas medidas e ambos os estatutos eram aprovados pela Assembleia Geral, através da Resolução n. 63/253.

Nessa mesma resolução, ficou decidido que o novo sistema fosse instaurado a partir de 1 de julho de 2009 e que o modelo anterior fosse extinto em 31 de dezembro de 2009²⁷⁷.

²⁷⁶ A/RES/62/228 (22 de dezembro de 2007): "65. Requests the Secretary-General to report to the General Assembly at the second part of its resumed sixty-second session on the following: (a) Draft statute for the United Nations Dispute Tribunal; (b) Draft statute for the United Nations Appeals Tribunal that reflects the decisions contained in the present resolution and resolution 61/261; (c) Jurisdiction of the United Nations Dispute Tribunal and the United Nations Appeals Tribunal; (d) Grounds of appeal before the United Nations Appeals Tribunal; (e) Conditions under which the United Nations Dispute Tribunal may refer cases pending before it to mediation, including the requirement of the consent of the parties and the issue of time frames; (f) A detailed proposal regarding the allocation of cases to the United Nations Dispute Tribunal, taking into account geographical accessibility, the type of cases and the number of cases; (g) Compensation awarded by the tribunals and alternatives; (h) The role of staff associations vis-à-vis the formal system of justice. 66. Also requests the Secretary-General to provide further information and recommendations, as appropriate, to the General Assembly at the second part of its resumed sixty-second session, on the following: (a) The different categories of non-staff personnel performing personal services for the Organization, including experts on mission, United Nations officials other than staff members of the Secretariat and daily workers; (b) The types of dispute settlement mechanisms available to the different categories of non-staff personnel and their effectiveness; (c) The types of grievances the different categories of non-staff personnel have raised in the past and what bodies of law are relevant to such claims; (d) Any other mechanism that could be envisaged to provide effective and efficient dispute settlement to the different categories of non-staff personnel, taking into account the nature of their contractual relationship with the Organization. 67. Further requests the Secretary-General to report to the General Assembly at the main part of its sixty-third session on the following: (a) The revised terms of reference for the Ombudsman, taking into account the changes in functions, presence and proposed locations; (b) The results of the negotiations between the United Nations and other participating entities on cost-sharing arrangements for the system of administration of justice; (c) Mechanisms for the formal removal of judges, definition of the 'grounds of misconduct or incapacity' and the means for the establishment of such grounds in a specific case".

²⁷⁷ A/63/253 (24 de dezembro de 2008): "35. Requests the Secretary-General to ensure that the current formal system of administration of justice continues to function, as appropriate, until the completion of the transition to the new system.36. Recalls paragraph 57 of its resolution 62/228, and in that context urges the Secretary-General to take the measures necessary to reduce the existing backlog. 37. Notes the refusal of some staff associations to participate in the joint appeals boards and the joint disciplinary committees, and authorizes the

Com efeito, ambas as datas acabaram sendo respeitadas pela organização. Por fim, atendendo ao pedido feito na resolução anterior, em 16 de dezembro de 2009, a Assembleia Geral editou a *Resolução n. 64/199*, que instituiu as regras de procedimentos do TDNU e do TANU. Finalizado estava o processo de reforma do sistema administrativo de solução de controvérsias da ONU.

3.2.2. Regime Normativo

3.2.2.1. Procedimentos Administrativos

²⁷⁸ Staff rules da ONU, artigo 11.1 (a), primeira parte.

No novo sistema, o funcionário também é incentivado a resolver as suas disputas pelos métodos alternativos, antes de dirigir a sua demanda ao tribunal²⁷⁸. Por outro lado, o trabalhador não é mais obrigado a fazê-lo, como condição fundamental para admissibilidade

Secretary General to obtain the assistance of other staff associations, including staff associations of the funds and programmes and at the various duty stations, in identifying staff members willing to serve on the joint appeals boards and/or joint disciplinary committees, in order to ensure that the current system continues to operate in an effective and timely manner. 38. Decides to abolish, as of 1 July 2009, the joint appeals boards, the joint disciplinary committees and the disciplinary committees of the separately administered funds and programmes. 39. Also decides that the terms of the members of the United Nations Administrative Tribunal that expire on 31 December 2008 shall be extended to 31 December 2009. 40. Authorizes honorariums for the members of the United Nations Administrative Tribunal as of 1 January 2009, in the amount of 1,500 United States dollars per case (1,000 dollars for the drafter and 250 dollars each for the other two signatories). 41. Acknowledges the need to clear the existing backlog of cases as soon as possible, requests the Secretary-General to coordinate with the United Nations Administrative Tribunal in order to hold Administrative Tribunal sessions in 2009 earlier than scheduled, and authorizes extension of the sessions by up to four weeks. 42. Decides that the United Nations Administrative Tribunal shall cease to accept new cases as of 1 July 2009. 43. Also decides to abolish the United Nations Administrative Tribunal as of 31 December 2009. 44. Further decides that all cases pending before the joint appeals boards, the joint disciplinary committees and the disciplinary committees shall be transferred, as from the abolishment of those bodies, to the United Nations Dispute Tribunal. 45. Decides that all cases from the United Nations and the separately administered funds and programmes pending before the United Nations Administrative Tribunal shall be transferred to the United Nations Dispute Tribunal, as from the abolishment of the United Nations Administrative Tribunal. 46. Also decides that pending cases from the United Nations Joint Staff Pension Fund and from organizations that have concluded a special agreement with the Secretary-General, according to article 2, paragraph 10, of the statute of the United Nations Appeals Tribunal, or article 2, paragraph 5, of the statute of the United Nations Dispute Tribunal, shall be transferred to the Appeals Tribunal or the Dispute Tribunal, as appropriate, as from the abolishment of the United Nations Administrative Tribunal. 47. Invites the United Nations Administrative Tribunal to consider cases from organizations that have concluded a special agreement under article 14 of its statute as a matter of priority, with a view to concluding those cases before its abolishment. 48. Decides that three ad litem judges shall be appointed by the General Assembly to the United Nations Dispute Tribunal. 49. Stresses that the three ad litem judges appointed to the United Nations Dispute Tribunal shall have all the powers conferred on the permanent judges of the Dispute Tribunal and shall be appointed only for a period of one year as of 1 July 2009. 50. Requests the Secretary-General to ensure that all entities that utilize the United Nations Administrative Tribunal pursuant to article 14 of its statute are notified that it will cease to accept new cases as of 1 July 2009, and that if those entities (with the exception of the United Nations Joint Staff Pension Fund) wish to continue to participate in the internal justice system of the Organization they will need to negotiate new special agreements. 51. Invites the United Nations Joint Staff Pension Board to consider the new system of administration of justice as approved by the General Assembly".

da ação perante o órgão judicial. Isso não significa, por sua vez, que o Tribunal de Disputas ou o Tribunal de Apelação não possam requerer o retorno da questão à esfera administrativa, para que as partes procurem o diálogo e a solução antecipada da contenda, sem que seja necessário levar adiante os procedimentos judiciais.

Na verdade, o *staff rules* da ONU determina que, em caso de controvérsia disciplinar, o funcionário poderá levar a demanda direto para o TDNU²⁷⁹. Na hipótese de controvérsia não disciplinar, entretanto, ele precisa obter antes o *management evaluation*, que deverá ser pedido ao (i) *Management Evaluation Unit*, unidade vinculada ao *Office of the Under-Secretary-General for Management*, ou ao (ii) respectivo fundo ou programa, dependendo de qual dos órgãos anteriores foi responsável pela decisão administrativa que, a princípio, lesionou o direito do trabalhador.

Nesse último, a partir da notificação da decisão, o funcionário tem 60 dias para requerer a revisão do ato administrativo. O processo revisional é conduzido dentro de critérios discricionários exclusivos da administração, que tem 45 dias para responder a demanda do trabalhador (ou 30 dias, quando o ato foi originado na sede da ONU, em Nova York). Se o *management evaluation* for desfavorável ao interesse do demandante, ele ainda poderá resolver a questão no âmbito administrativo, através da mediação, ou levar a demanda ao órgão judicial²⁸⁰.

Como sugerido pelo *Redesign Panel*, com a extinção dos *Joint Disciplinary Committees* e dos *Joint Appeal Boards*, coube agora ao *Office of the Ombudsman* o papel principal de resolver as controvérsias administrativamente²⁸¹, provendo à organização e ao trabalhador a assistência necessária para mediá-los a uma solução que lhes seja razoável e pertinente ao interesse de ambas as partes. Em tese, quando houver necessidade de ser instaurada, a mediação deve resolver a disputa da forma mais rápida e justa possível, evitando o desgaste físico e emocional dos envolvidos²⁸².

²⁷⁹ Staff rules da ONU, artigo 10.3 (c).

²⁸⁰ Staff rules da ONU, artigo 11.2. Sobre o endereçamento ao fundo ou programa respectivo, cf. Office of Administration of Justice, **A guide to resolving disputes**, United Nations, New York, 2009, p. 4. **Internet**: www.un.org/en/oaj/unjs/pdf/guide_to_resolving_disputes_en.pdf>.

²⁸¹ Staff rules da ONU, artigo 11.1 (a), segunda parte.

²⁸² Conceito de mediação para o *Office of the Ombudsman*: "mediation is a voluntary process conducted confidentially in which a trained neutral person, known as a mediator, assists parties in working towards a negotiated agreement of a dispute or difference, with the parties themselves remaining in control of the decision to settle and the terms of any resolution". Principais elementos da mediação, segundo o *Office of the Ombudsman*: "(i) confidential: mediation can help to protect your privacy since, unlike courts or tribunals, mediation is a confidential process; (ii) informal and flexible: mediation is not like a court, which is formal and follows strict rules; (iii) without prejudice: the process is confidential; hence, the discussions held during the mediation, propositions put forward and documents produced for the purpose of the mediation cannot be used later as evidence in a court or tribunal (in addition, neither the mediator nor the participants can testify in court

No processo mediatório, não há prazos iniciais a serem cumpridos. A qualquer momento, seja por interesse de uma ou ambas as partes, a mediação pode ser invocada ao *Mediation Division*, órgão que após a reforma passou a pertencer à competência administrativa do *Office of the Ombudsman*. A mediação pode ser suscitada até mesmo se os procedimentos judiciais já estiverem em andamento. Nesse sentido, haverá a suspensão dos eventuais prazos existentes perante o órgão judicial²⁸³. No final, se a mediação obtiver sucesso, desnecessária se fará a continuidade da ação.

Por outro lado, na hipótese de não ter sido proposta nenhuma ação judicial, havendo o acordo entre as partes e, posteriormente, a proposição de uma demanda ao tribunal, a sua admissibilidade restará prejudicada, a menos que verse sobre o cumprimento dos termos acordados. Nesse ponto, decorridos 30 dias da data de celebração do pacto extrajudicial, a parte prejudicada tem o prazo máximo de 90 dias para ingressar com uma ação perante o TDNU, que forçará a sua execução²⁸⁴. Até hoje, porém, nenhum acordo feito pelo órgão administrativo deixou de ser respeitado pela organização²⁸⁵.

Tanto no caso dos processos que envolvem controvérsias disciplinares ou não disciplinares, é possível contar com o apoio do *Office of Staff Legal Assistance* (OSLA), órgão que também havia sido recomendado pelo *Redesign Panel* e que foi instituído para assessorar legalmente o trabalhador com consultas jurídicas ou na forma advocatícia. O OSLA é formado por juristas (membros institucionais ou voluntários), que foram

-

about what happened during the mediation); (iv) control: the parties remain in control; unless they both agree to the settlement terms, there is no agreement; (v) safe: the mediator is not a judge and cannot force or impose a decision on the parties". Vantagens da mediação, a partir da experiência prática e das estatísticas do Office of the Ombudsman: "(i) range of conflict or disputes: many kinds of conflicts can be resolved successfully through mediation; (ii) successful: organizations that use mediation achieve settlement rates of over 70% and participants give satisfaction ratings of over 85% even if settlement is not achieved; (iii) quick: mediation can be arranged quickly and if the parties are available, the formal mediation process usually lasts for one or two days only; (iv) informal: the purpose of mediation is to resolve cases between management and employees and between colleagues of equal or similar rank in an informal setting; (v) time efficient: mediation reduces the amount of time management needs to spend dealing with conflict or disputes in the workplace; (vi) stress reducing: mediation cuts down on employee stress and improves workplace environment for all colleagues associated with the parties; (vii) harmonizing: mediation can help to maintain harmonious or to repair dysfunctional office and working relationships; (viii) empowering: mediation gives parties control over the process and the outcome; (ix) wide ranging settlements: a wide variety of settlement options can be achieved in mediation over and above monetary settlements". Internet: <www.un.org/en/ombudsman/medservices .shtml>.

²⁸³ Staff rules da ONU, artigo 11.3.

²⁸⁴ Staff rules da ONU, artigo 11.1 (b) (c) (d) (ST/SGB/2014/1); estatuto do TDNU, artigo 8; e regras de procedimento do TDNU, artigo 15 (4).

²⁸⁵ Constatou-se, inclusive, que quase a totalidade dos casos levados à mediação tiveram sucesso na realização de um acordo entre as partes (A/61/126, 15 de julho de 2014).

incumbidos pela organização para auxiliar juridicamente funcionários ou ex-funcionários, seja nos procedimentos administrativos ou judiciais²⁸⁶.

Os indivíduos não estão obrigados a consultarem ou serem representados pelos membros do OSLA. Todavia, se assim desejarem, os juristas devem prestar-lhes todo o apoio legal necessário, dentro dos limites das leis vigentes, dos princípios de justiça e dos seus deveres éticos profissionais. Devem ser proativos e realizar tudo aquilo que estiver ao seu alcance para a defesa dos direitos dos trabalhadores. Seu trabalho deve ser regido pela diligência, respeitabilidade das opiniões adversas, confidencialidade e observância das normas aplicáveis à organização²⁸⁷.

O OSLA está atrelado ao *Office of Administration of Justice* (também instituído a partir das sugestões do relatório do *Redesign Panel*, sendo considerado o órgão central desse novo sistema administrativo de solução de controvérsias)²⁸⁸ e possui escritórios em diversos locais onde está situada a organização²⁸⁹. Suas atividades são remuneradas pela própria ONU, de forma que o trabalhador não possui qualquer tipo de despesa no uso desses serviços jurídicos. Mesmo assim, o indivíduo é livre para contratar, sob custos próprios, consultores ou representantes legais particulares.

Retomando o contexto anterior, o *Office of the Ombudsman* deve atuar de maneira independente e suas atividades devem ser oferecidas a todos os trabalhadores que prestam serviços à organização, pouco importando se são ou não considerados funcionários internacionais²⁹⁰. Para tanto, suas competências territoriais foram alargadas, para que o órgão pudesse agir nos principais locais onde a organização estivesse conduzindo os seus

²⁸⁷ Office of Staff Legal Assistance, **Guiding principles of conduct for Office of Staff Legal Assistance** (**OSLA**): affiliated counsel in the United Nations. United Nations, New York, 2010. **Internet**: www.un.org/en/oaj/legalassist/pdf/osla_consel_code_of_conduct.pdf>.

²⁸⁶ **Internet**: <www.un.org/en/oaj/legalassist/about.shtml>.

²⁸⁸ "The Office of Administration of Justice, headed by an Executive Director appointed by the Secretary-General, is responsible for coordinating the functioning of the new system. The Office of Staff Legal Assistance and the Registries for the Dispute Tribunal and the Appeals Tribunal are part of the Office of Administration of Justice. With its headquarters in New York, the Office of Administration of Justice also has a presence through the UNDT registries and the branch offices of the Office of Staff Legal Assistance". **Internet**: www.un.org/en/oaj/unjs/office.shtml>. Maiores detalhes: ST/SGB/2010/3 (7 de abril de 2010).

²⁸⁹ O OSLA possui sede na cidade de Nova York e representantes nas cidades de Addis Ababa, Beirute, Genebra e Nairóbi. **Internet**: <www.un.org/en/oaj/legalassist/contact.shtml>.

²⁹⁰ "(...) 11. Mediation is available to all staff members and *related personnel* of the United Nations Secretariat, Funds and Programmes and UNHCR. However, enforcement of agreements may be different based on the types of contracts (...) 21. A non-staff member who becomes a party to a Mediation Settlement Agreement may not file an Application to the UN Dispute Tribunal to enforce the Settlement Agreement because he/she is not covered under the formal administration of justice provisions. However, the non-staff member may contact the Mediation Service to request further mediation" (g.n.). **Internet**: <www.un.org/en/ombudsman/meddivision. shtml>.

atos, incluindo-se as missões de paz²⁹¹. O acesso aos seus serviços também foi facilitado pelo desenvolvimento de uma plataforma virtual específica²⁹².

O trabalho realizado pelos *Ombudsman* deve ser orientado pelos seguintes princípios: (i) independência, (ii) neutralidade e imparcialidade, (iii) confidencialidade e (iv) informalidade²⁹³. De certo, o *Office of the Ombudsman* e seus membros pertencem à infraestrutura da ONU, possuem acesso direto ao Secretário Geral e aos diretores executivos dos programas e fundos, mas suas funções são exercidas de forma independente aos interesses da organização ou dos Estados-membros. Sua atuação é neutra e imparcial, não agindo em benefício de nenhuma das partes do conflito.

Os *Ombudsman* não tomam decisões, criam ou modificam regras, ou ordenam ações. Eles apenas oferecem uma visão objetiva sobre uma determinada situação, tratando os lados conflitantes de forma equitativa. Suas atividades são confidenciais, de modo que não há registros daquilo que é protagonizado nas sessões de mediação. Nem mesmo se divulgam informações sobre os trabalhadores que pedem pelo seu auxílio. Seus atos, igualmente, são realizados apenas no plano informal, pois não podem participar como depoentes ou testemunhas nos procedimentos administrativos e judiciais.

Em geral, cabe aos *Ombudsman* (i) avaliar as diferentes perspectivas do problema, endereçando as opções que forem mais adequadas à sua resolução; (ii) dar *feedback* ou fazer recomendações à organização, (iii) assessorar o trabalhador na busca pelos seus objetivos, sem que isso resulte em conflitos internos; (iv) auxiliar informalmente na procura por informações, (v) atuar de modo diplomático entre as partes litigantes, que estão dificultando a realização de um acordo; (vi) mediar as controvérsias com profissionalismo e (viii) realizar *workshops*, conferências e treinamentos institucionais²⁹⁴.

O *Office of the Ombudsman* possui poderes administrativos para lidar com qualquer tipo de disputa que seja relativa às relações de trabalho (e.g. benefícios e compensações, análise de desempenho, relacionamento laboral, progresso na carreira, regras de *compliance*, meio ambiente de trabalho, questões éticas e culturais, etc.)²⁹⁵. O papel desempenhado pelo órgão também é preventivo, na medida em que se incentiva a busca pelo seu assessoramento

.

Atualmente, o *Office of the Ombudsman* possui sede em Nova York e escritórios em Bangkok, Entebe, Genebra, Kinshasa, Nairóbi, Santiago e Viena. Membros do órgão também podem ser deslocados para as missões de paz, ainda que em caráter temporário. **Internet**: <www.un.org/en/ombudsman/contact.shtml>.

²⁹² **Internet**: <www.un.org/en/ombudsman/index.shtml>.

²⁹³ Tais princípios estão positivados no código de ética desenvolvido pela Associação Internacional dos Ombudsman (AIO) e que foi recepcionado pela ONU, quando da instituição da figura do *Ombudsman* na organização. **Internet**: www.ombudsassociation.org e www.ombudsassociation.org e www.ombudsman/principles.shtml > .

²⁹⁴ **Internet**: <www.un.org/en/ombudsman/help.shtml>.

²⁹⁵ **Internet**: <www.un.org/en/ombudsman/issues.shtml>.

antes que alguma atitude ou decisão seja tomada, sem ter certeza de que aquilo está em conformidade com as regras da organização²⁹⁶.

3.2.2.2. Procedimentos Judiciais

No novo sistema, os procedimentos judiciais contam agora com o duplo grau de jurisdição. A primeira instância é constituída pelo Tribunal de Disputas das Nações Unidas (TDNU), enquanto a segunda é composta pelo Tribunal de Apelação das Nações Unidas (TANU)²⁹⁷. Quanto à competência *ratione personae* do primeiro, o órgão possui poderes jurisdicionais para processar e julgar as demandas propostas (i) por qualquer trabalhador que for considerado funcionário ou ex-funcionário da organização ou (ii) por qualquer pessoa, que atue em nome de um funcionário incapacitado ou que já tenha falecido²⁹⁸.

A demanda deverá ser dirigida ao Secretário Geral, que atuará na qualidade de *Chief Administrative Officer* da organização. Ainda, o TDNU pode negar ou admitir a participação das associações representantes de funcionários nos processos, na qualidade de *amicus curiae*. Igualmente, a intervenção processual é aceitável, se constatado que o ato administrativo analisado também afetou ou pode afetar a esfera jurídica do interveniente. Por fim, a competência do tribunal é aberta para outras organizações internacionais, desde que celebrado um acordo entre estas e o Secretário Geral da ONU²⁹⁹.

Novidade que havia sido sugerida pelo *Redesign Panel* é a possibilidade da ação ser proposta pela organização contra o funcionário, nos assuntos referentes ao cumprimento das regras de *accountability*. Administradores de órgãos poderão ser acionados para prestar contas em relação ao gerenciamento das questões financeiras. Se confirmado o desvio de conduta, a organização poderá aplicar as medidas disciplinares cabíveis, nos termos do *staff rules*. Entretanto, havendo dano ao patrimônio institucional, o estatuto não informa se o tribunal possui competência para requer do trabalhador o ressarcimento da organização³⁰⁰.

Do ponto de vista material, o Tribunal de Disputas das Nações Unidas possui competência para processar e julgar causas que tratem (i) do não cumprimento das cláusulas

²⁹⁶ **Internet**: <www.un.org/en/ombudsman/what.shtml>.

²⁹⁷ Estatuto do TDNU, artigo 1.

²⁹⁸ Estatuto do TDNU, artigo 3.

²⁹⁹ Estatuto do TDNU, artigo 2 (1) (3) (4) (5). Sobre o conteúdo formal e procedimentos de endereçamento da demanda e das contestações (regras de procedimento do TDNU, artigo 8 e 10). Quanto à intervenção processual, o interesse do interveniente na ação deve ser juridicamente legítimo (regras de procedimento do TDNU, artigos 11 e 22-24).

³⁰⁰ Estatuto do TDNU, artigo 10 (8).

contratuais ou dos termos de nomeação do funcionário, (ii) de medidas disciplinares impostas pela organização ao trabalhador, ou (iii) da execução de acordo firmado em sede extrajudicial³⁰¹. Havendo pendência na obtenção do *management evaluation*, o tribunal também possui poderes para determinar medidas preliminares suspensivas, a partir de critérios pré-definidos pelo estatuto.

Em específico, no contexto das controvérsias não disciplinares, se considerada que a decisão administrativa (i) é claramente ilegal ou (ii) sua implementação pode causar danos irreparáveis à esfera jurídica do trabalhador, o TDNU pode requerer a suspensão dos efeitos do ato administrativo decretado pela organização. Essa decisão é terminativa, ou seja, não está sujeita à interposição de recurso pela demandada. Uma vez proferida, a organização é obrigada a obedece-la, embora o estatuto não preveja penas específicas na hipótese de não cumprimento da ordem judicial.

A respeito da admissibilidade, como discutido no tópico anterior, em caso de controvérsia de natureza disciplinar, a ação poderá ser recebida diretamente pelo Tribunal de Disputas. Se a controvérsia possuir caráter não disciplinar, o indivíduo é obrigado a requisitar à organização a revisão do ato administrativo, a fim de obter o *management evaluation*. No mais, a demanda não será admitida se a controvérsia já tiver sido resolvida no âmbito extrajudicial, a não ser que os termos do acordo firmado entre as partes tenham sido descumpridos, ainda que parcialmente.

Sobre os prazos processuais³⁰², nas controvérsias disciplinares, o trabalhador possui 90 dias da data em que foi notificado da medida disciplinar para ingressar com uma demanda perante o TDNU. Nas controvérsias não disciplinares, a partir da data de obtenção do *management evaluation*, o funcionário tem 90 dias para propor a ação. Na eventualidade do *management evaluation* não ter sido proferido pela organização, o indivíduo possui 90 dias da data em que se teve o término dos prazos administrativos (i.e. 30 dias, se originada na sede da ONU; ou 45 dias, em relação aos demais).

O TDNU tem competência para alargar ou suspender prazos ao seu próprio critério, quando não houver previsão específica pelo estatuto. Havendo processo de mediação em andamento na esfera administrativa, os prazos são obrigatoriamente suspensos. Se a mediação não obtiver resultado, a parte interessada também tem o prazo de 90 dias para propor uma ação ao tribunal, contados da data em que se teve ciência do fim do processo

_

³⁰¹ Estatuto do TDNU, artigo 2 (1) (a) (b) (c).

³⁰² Estatuto do TDNU, artigo 8.

mediatório. Representantes de funcionários incapacitados ou ex-funcionários possuem o prazo de um ano para dirigir uma demanda ao órgão judicial.

As audiências são conduzidas por um único juiz. Dependendo da complexidade ou relevância do caso, o presidente do TANU poderá solicitar ao presidente do TDNU que a ação seja avaliada por um órgão colegiado, formado por três juízes. A decisão, nesse último, será feita por voto unânime ou majoritário³⁰³. No processo de instrução, é admitida a produção de prova oral e documental, seja por iniciativa *ex officio* do Tribunal de Disputas ou a pedido da parte. As audiências são públicas, a menos que decidido em contrário pelo órgão julgador³⁰⁴. A seu turno, as deliberações do órgão são confidenciais³⁰⁵.

Na impossibilidade de comparecimento da parte, da testemunha ou do perito, a audiência poderá ser realizada por videoconferência, telefone ou qualquer outro meio eletrônico disponível. Se a presença de qualquer um desses for indispensável para a instrução processual, o Tribunal de Disputas das Nações Unidas poderá exigir à organização o pagamento do deslocamento do indivíduo, incluindo-se as despesas com acomodação. Perante o juízo, as partes, testemunhas e peritos devem seguir diligentemente as regras de conduta e de etiqueta do respectivo tribunal³⁰⁶.

No decorrer do processo, o tribunal pode, a qualquer momento, determinar o retorno da controvérsia à esfera administrativa, seja para tentativa de resolução da disputa por meio da mediação, seja nos casos em que foi verificado vício formal no cumprimento das regras do *staff rules* ou do *staff procedures* da organização. Nesse caso, o TDNU poderá ordenar o pagamento de uma compensação ao indivíduo, no valor máximo de três meses do seu salário líquido, pelos eventuais danos que lhe foram causados pela demora decorrente da falha institucional³⁰⁷.

Quanto às decisões, o TDNU poderá determinar (i) a rescisão do ato administrativo contestado e (ii) o pagamento de uma indenização ao demandante, quando aplicável. De

³⁰⁵ Estatuto do TDNU, artigo 11 (2).

-

³⁰³ Estatuto do TDNU, artigo 10 (9). As decisões deparadas ou dissidentes deverão ser registradas pelo tribunal. Regras de procedimento do TDNU, artigo 5 (3).

³⁰⁴ Estatuto do TDNU, artigo 9.

³⁰⁶ Regras de procedimento, artigo 16 e 17. Sobre as regras de etiqueta: "1. The judge will usually be robed for public hearings. 2. Counsel will wear formal business attire. 3. When the judge enters the courtroom, all persons present will stand. 4. The judge will bow to counsel and, at the same time, counsel will bow to the judge. This is a mark of mutual professional respect. 5. Counsel will stand when addressing the judge and when addressed by the judge. Counsel will sit when the judge is addressed by another counsel and when that other counsel is addressed by the judge. 6. The judge will be addressed as 'Your Honour' throughout the hearing. 7. When the case is adjourned and the judge rises to leave the court, all will stand, counsel and judge will bow. 8. All persons in the courtroom will remain standing and silent until the judge leaves the courtroom". Passim. Internet: <www.un.org/en/oaj/dispute/pdf/court_etiquette.pdf>.

³⁰⁷ Estatuto do TDNU, artigo 9 (4).

início, o ressarcimento não será superior ao valor de dois anos do salário líquido do trabalhador. Excepcionalmente, desde que justificado, o órgão judicial poderá decidir por um montante maior. Nesse ponto, o tribunal não possui poderes jurisdicionais para determinar o pagamento de *punitive damages*. Por outro lado, é admitido condenar o demandante a pagar uma compensação à parte contrária, em caso de litigância de má fé³⁰⁸.

A sentença pode ser embargada (i) em caso de erro, omissão, obscuridade, ou (ii) no surgimento de fatos ou documentos novos. O pleito deve ser endereçado ao próprio Tribunal de Disputas³⁰⁹. Na segunda hipótese, as partes têm o prazo de 30 dias após a data da ciência dos fatos ou dos documentos novos para protocolar o pedido de revisão, desde que feito num período inferior a um ano da data de julgamento³¹⁰. A decisão final é vinculatória às partes, mas seu conteúdo de mérito pode ser revisado através da interposição de recurso ao Tribunal de Apelação.

Os juízes são nomeados pela Assembleia Geral, a partir da recomendação do *Internal Justice Council*, órgão que também foi instituído por sugestão do *Redesign Panel*. O TDNU é composto por cinco membros. Três possuem tempo de dedicação integral e dois deles, parcial. Os critérios para seleção dos juízes seguem aquilo que foi determinado pelo relatório da reforma. O mandato é de sete anos, sem direito à reeleição. O juiz atua de forma independente e nos termos das normas aplicáveis. Sua destituição apenas pode ocorrer em caso de desvio de conduta ou incapacidade profissional³¹¹.

O Tribunal de Disputa está localizado nas cidades de Nova York, Genebra e Nairóbi, onde respectivamente estão alocados os juízes com tempo de dedicação integral. Os juízes de tempo de dedicação parcial atuam dependendo da necessidade institucional. Igualmente, naqueles locais estão situados os *Registries* do TDNU. O estatuto prevê a possibilidade de que novos tribunais ou *Registries* sejam criados ou deslocados de modo *ad hoc*, conforme a quantidade de casos submetidos ao órgão judicial. As despesas do tribunal e dos membros são pagas pela ONU³¹².

³⁰⁸ Estatuto do TDNU, artigo 10 (5) (6) (7). O TDNU pode decidir sumariamente pela improcedência da ação, quando inexistir matéria de fato ou de direito que ofereça um mínimo de razoabilidade ao pleito reclamatório O órgão judicial também pode proferir decisões interlocutórias. Todas podem ser objeto de recurso ao TANU, com exceção daquele que determinar o retorna da demanda à esfera administrativa (regras de procedimento do TDNU, artigos 7 e 9).

³⁰⁹ Estatuto do TDNU, artigo 12 (1) (2) (3).

³¹⁰ Estatuto do TDNU, artigo 12 (1).

³¹¹ Estatuto do TDNU, artigo 4.

³¹² Estatuto do TDNU, artigos 5 e 6. As demandas podem ser protocoladas nas sedes dos tribunais ou por meio eletrônico, através da plataforma virtual do OAJ (i.e. *efiling portal*), respeitando-se a lógica do critério geográfico, isto é, do local da prestação de serviços e sua proximidade ao órgão judicial correspondente **Internet**: <www.un.org/en/oaj/unjs/efiling.shtml>. Atualmente, a jurisdição do sistema administrativo de

Quanto à competência do Tribunal de Apelação, o órgão recursal possui poderes jurisdicionais para revisar as sentenças pronunciadas pelo Tribunal de Disputas (i) que excederam sua jurisdição ou competência ou que denegaram julgamento ao caso, mesmo possuindo jurisdição ou competência para tanto; ou (ii) que se equivocaram em alguma questão de fato ou de direito; ou (iii) que não se atentaram aos procedimentos legais aplicáveis à resolução da demanda. O recurso pode ser protocolado por qualquer uma das partes que tenha sido prejudicada pelo teor da decisão originária³¹³.

Nessa medida, o Tribunal de Apelação poderá (i) reafirmar, reverter ou modificar os termos da decisão inicial, ou (ii) ordenar o retorno da questão ao Tribunal de Disputas, se entendido que houve falha ou insuficiência na instrução processual. Nessa hipótese, o julgamento será reconduzido por um juiz diferente daquele que proferiu o julgamento primário³¹⁴. O TANU, por outro lado, ao invés de pedir o retorno dos autos ao TDNU, também pode requer às partes a produção de novas provas judiciais, sejam de natureza oral ou escrita³¹⁵.

Além disso, o órgão judicial recursal possui competência para julgar decisões que tenham sido proferidas por outros organismos que também possuem mecanismos administrativos de solução de controvérsias próprios, mas que voluntariamente decidiram se submeter à jurisdição do Tribunal de Apelação da ONU, como é o caso da Organização

solução de controvérsias da ONU alcança os seguintes órgãos internos e organizações internacionais: "(i) United Nations Secretariat: all departments and offices; (ii) Peacekeeping and Political Missions; (iii) UN Offices Away From Headquarters: United Nations Office at Geneva (UNOG), United Nations Office at Nairobi (UNON), United Nations Office at Vienna (UNOV); (iv) UN Regional Commissions: Economic Commission for Africa (ECA), Economic Commission for Europe (ECE), Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA); (v) International Criminal Tribunals: International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR), International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY); (vi) Funds, Programmes, and Other Entities: International Computing Centre (ICC), International Trade Centre (ITC), Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Secretariat of the Convention on Biological Diversity (CBD), Secretariat of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), Secretariat of the United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD), Secretariat of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), United Nations Capital Development Fund (UNCDF), United Nations Children's Fund (UNICEF), United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), United Nations Development Programme (UNDP), United Nations Environment Programme (UNEP), United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT), United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), United Nations Institute for Training and Research (UNITAR), United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI), United Nations Office for Project Services (UNOPS), United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), United Nations Population Fund (UNFPA), United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), United Nations System Staff College (UNSSC), United Nations University (UNU), United Nations Volunteers (UNV), United Nations World Food Programme (WFP) (local staff administered by UNDP), UN-Women". Internet: <www.un.org/en/oaj/dispute/jurisdiction.shtml>.

³¹³ Estatuto do TANU, artigo 2 (1) (2).

³¹⁴ Estatuto do TANU, artigo 2 (3) (4) (5) (6).

³¹⁵ Estatuto do TANU, artigo 8.

Internacional para Aviação Civil (OIAC), do *United Nations Joint Staff Pension Fund* (UNJSPF), do *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East* (UNRWA) e do Tribunal Internacional para o Direito do Mar (ITLOS)³¹⁶.

Especificamente em relação ao ITLOS, o processo de solução de controvérsias é feito administrativamente, seguindo o seu *staff rules* e *staff regulations*. Em 2009, um acordo internacional foi firmado entre esta organização e a ONU, permitindo que as suas decisões administrativas pudessem ser revisadas, na forma de recurso, pelo Tribunal de Apelação³¹⁷. Nesse aspecto, cabe observar que o mecanismo do ITLOS possui, portanto, o mesmo formato do modelo anterior de solução de disputas da Organização das Nações Unidas, isto é, a primeira instância possui natureza administrativa e segunda, judicial³¹⁸.

Sobre os prazos processuais, (i) da data de julgamento do TDNU, a parte interessada tem 60 dias para interpor o seu recurso; (ii) das decisões interlocutórias, esse período decai para 30 dias. Outros prazos também existem para decisões que são proferidas por outros órgãos administrativos, que se submeteram à jurisdição do Tribunal de Apelação da ONU. O recurso adesivo e as contrarrazões também são admitidos. O recorrido possui 60 dias a partir da notificação do recurso para oferecer o seu recurso ou a sua resposta ao recurso interposto pelo recorrente³¹⁹.

As decisões do TANU são sempre colegiadas. A princípio, três juízes devem julgar o recurso. Em situações excepcionais, dependendo da importância ou dificuldade da questão, o recurso poderá ser julgado por cinco juízes. As decisões não admitem recurso a uma instância superior, mas permitem a sua revisão em caso (i) de erro, omissão ou obscuridade, ou (ii) de fatos ou documentos novos. Nesse último, o prazo segue a mesma lógica do TDNU: 30 dias após a descoberta do fato ou documento novo, dentro do período de um ano, contado a partir da data de julgamento do recurso³²⁰.

As audiências são públicas, mas as deliberações são confidenciais. Os juízes são selecionados pelo *Internal Justice Counsel*, nos mesmos critérios que se sucedem para com o Tribunal de Disputas. Todavia, no caso do TANU, o indivíduo deve possuir mais de 15 anos de experiência na área e ele não será considerado funcionário da ONU. No TDNU, o

³¹⁹ Estatuto do TANU, artigo 7. **Internet**: <www.un.org/en/oaj/appeals/timelimits.shtml>.

³¹⁶ Estatuto do TANU, artigo 2 (9) (10). **Internet**: <www.un.org/en/oaj/appeals/jurisdiction.shtml>.

³¹⁷ Maiores detalhes sobre como funciona o sistema de solução de controvérsias do ITLOS, cf. VERGNA, J. D. G. Solução de controvérsias trabalhistas dos funcionários do Tribunal Internacional para o Direito do Mar (ITLOS). In: MENEZES, W. (coord.). Direito do mar: desafios e perspectivas. Belo Horizonte: Arraes, 2014, p. 572-583.

³¹⁸ Supra, cf. 3.1.2.

³²⁰ Estatuto do TANU, artigo 11 (1). Informações especificas sobre as sessões e formas procedimentais perante o órgão recursal (regras de procedimento do TANU, artigos 3 a 6 e 8 a 20).

juiz precisa de somente 10 anos de experiência e ele será considerado funcionário da organização. Independentemente, os juízes do Tribunal de Apelação devem ter sua conduta regida pelos mesmos princípios e regras aplicáveis aos funcionários internacionais³²¹.

Os juízes são independentes e possuem ampla capacidade jurisdicional. As decisões colegiadas são obrigatórias e devem ser respeitadas pelas partes. O TANU está situado apenas na sede da ONU, em Nova York. Dependendo das circunstâncias, o estatuto permite que sessões recursais sejam realizadas em Genebra ou Nairóbi. O órgão judicial também conta com o apoio de um *Registry*, que faz a administração dos recursos que lhe são enviados. Os custos administrativos decorrentes do exercício das suas atividades são plenamente absorvidos pela organização³²².

3.2.3. Desafios do Novo Sistema Administrativo de Solução de Controvérsias da Organização das Nações Unidas

Não há dúvidas de que o novo sistema, desde que foi implementado, tem cumprido muito bem com os seus propósitos e funções institucionais. De fato, no contexto dos procedimentos administrativos, se analisado o último relatório exibido pelo *Office of the Ombudsman*, verifica-se que mais de 2000 casos foram apresentados ao órgão apenas no ano de 2013. Desses, 41% são originados das missões³²³. Um sucesso, se entendido que, no modelo anterior, os indivíduos tinham um acesso limitado ou não tinham acesso aos JDCs e JABs, porque ficavam muito distantes do local de prestação de serviços.

Do intervalo de 2010 a 2013, as principais questões colocadas em discussão no âmbito administrativo foram (i) trabalho e plano de carreira, (ii) relacionamento de trabalho, (iii) compensação e benefícios laborais, e (iv) matérias legais e regulatórias (*compliance*)³²⁴. Com enfoque no ano de 2013, vale destacar que, do total de casos apresentados aos *Ombudsman*, 121 foram solicitados por trabalhadores que não são funcionários da organização. Em específico, 60% foram promovidos por autônomos ou consultores e 40%, por voluntários, estagiários ou aposentados³²⁵.

Do período de 2009 a 2013, o número de mediações cresceu consideravelmente. Em 2013, por exemplo, 73 casos foram instaurados perante o *Mediation Service*, órgão que está

_

³²¹ Estatuto do TANU, artigo 3.

³²² Estatuto do TANU, artigos 4, 5 e 10.

³²³ A/69/126 (15 de julho de 2014), p. 4.

³²⁴ A/69/126, p. 6.

³²⁵ A/69/126, p. 9.

vinculado ao *Office of the Ombudsman*. Aqui, destaque deve ser dado ao papel do Tribunal de Disputas das Nações Unidas nesses números, na medida em que o órgão judicial possui o condão de determinar o retorno da demanda à esfera administrativa, para tentativa de conciliação das partes. Em 2013, por exemplo, do total de mediações iniciadas, 29% foram decorrentes de uma ordem emanada pelo TDNU³²⁶.

Sobre as atividades do OSLA, ano a ano tem crescido a sua importância. Em 2013, a saber, foram oferecidas mais de 500 consultas jurídicas pelo órgão, sendo 113 delas relacionadas à temática do *management evaluation*. Ao mesmo tempo, seus profissionais atuaram na representação dos funcionários frente aos órgãos judiciais, sendo 71 vezes diante do TDNU e 34 vezes diante do TANU³²⁷. Em geral, a consulta ou representação é destinada aos trabalhadores que estão localizados nas missões, mas também há uma demanda considerável por parte dos funcionários que estão situados nas sedes da organização³²⁸.

No que tange os procedimentos judiciais, também é notória a evolução do sistema. Estatisticamente, de 1949 a 2009, o modelo anterior tinha julgado pouco mais de 1400 casos³²⁹. Por sua vez, conforme dados do último relatório apresentado pelo OAJ, de 2009 até 2013, dos 1416 casos recebidos, quase 85% deles já foram julgados pelo TDNU. A média geral aproximada indica que 26 casos novos são recebidos por mês, dos quais 22 acabam sendo julgados pelo tribunal. Outro dado interessante é que as demandas estão bem distribuídas: 492 foram protocoladas em Genebra; 417, em Nairóbi; e 507, em Nova York³³⁰.

Nesse ponto, é interessante mencionar que o sistema ainda se encontra em fase de transição. Durante esse período de cinco anos, o Tribunal de Disputas também recebeu casos que estavam pendentes perante os *Joint Disciplinary Committees* e os *Joint Appeal Boards*. Outros, por sua vez, vieram do antigo TAONU: dos quatro que foram dirigidos ao TDNU no ano de 2013, três deles eram provenientes de Nairóbi e um, de Nova York³³¹. Ao longo dos anos, porém, isso tem obviamente diminuído, na medida em que o novo sistema vem sendo paulatinamente integrado e consolidado na organização.

Dos 289 casos recebidos no ano de 2013, 18% são decorrentes de trabalhadores que estão nas missões de paz. Nesse contexto, o TDNU julgou 181, proferiu 775 ordens judiciais

Em relação ao ano de 2013, 57% dos demandantes atuaram por conta própria e 16% preferiram contratar advogados particulares. Office of Administration of Justice, **Seventh activity report**, 1 January to 31 December 2013, p. 9. **Internet**: <www.un.org/en/oaj/unjs/pdf/Seventh_activity_report_OAJ.pdf>.

³²⁶ A/69/126, p. 9-10.

³²⁸ Office of Administration of Justice, idem, 2013, p. 19-20.

³²⁹ **Internet**: <untreaty.un.org/UNAT/Overview.htm>.

³³⁰ Office of Administration of Justice, op. cit., 2013, p. 5-7.

³³¹ Office of Administration of Justice, idem, 2013, p. 7.

e realizou 218 audiências. A maior parte dessas foram concretizadas em Nairóbi³³². Entre as matérias levadas ao âmbito judicial, destaque é dado para as questões que envolvem (i) os termos de nomeação do trabalhador (e.g. não seleção e não promoção)³³³, (ii) os benefícios e compensações laborais³³⁴, (iii) as medidas disciplinares³³⁵ e (iv) a rescisão do contrato de trabalho³³⁶.

33

³³² Office of Administration of Justice, ibid., 2013, p. 8-9.

³³³ TDNU, **Judgment n. UNDT/2013/056** (Lex v. Secretary General of the United Nations): "49. The Tribunal finds that the Applicant was afforded priority consideration as a 30-day candidate. The Tribunal finds that the Applicant was evaluated fairly with respect to both the written test and the interview, which was based on appropriate criteria. The Tribunal finds that the selection process was not biased against the Applicant and that consideration of her candidacy was not marred by significant errors or procedural violations that would vitiate the selection process or result in a failure to give her proper consideration".

³³⁴ TDNU, **Judgment n. UNDT/2013/002** (Makwaka v. Secretary General of the United Nations): "46. The Applicant has not provided any evidence that the imposition of this ban resulted in any loss of professional opportunities. Consequently, notwithstanding the fact that the ban on promotion has since been removed, the Tribunal will not award a remedy for the time period during which the Applicant had to perform his duties under such a ban. 47. In the present case the Applicant has not requested any damages or a modification of the contested sanctions but rather only their rescission. (...) . 48. The Tribunal considers that the disciplinary measures of a written censure and a demotion of one grade that were finally applied against the Applicant were lawful, proportional and were taken in accordance with the regulations and rules and, therefore, there are no rescindable decisions".

³³⁵ TDNU, Judgment n. UNDT/2013/038 (Santos v. Secretary General of the United Nations): "58. The decision that the Applicant's employment was not to be converted to a permanent appointment was fundamentally flawed and is set aside for the following reasons: a. Based on the investigation report and ST/SGB/2008/5, OHRM mischaracterized the Applicant's offence as 'sexual harassment' rather than 'harassment at the lower end of the range of seriousness. By doing so, OHRM also failed to follow its own procedures at para. 9 of the 'The Guidelines on consideration for conversion to permanent appointment of staff members of the Secretariat eligible to be considered" in that they failed to give appropriate weight to the nature of the Applicant's offence as well as its timing and gravity; b. There was a breach of the Applicant's rights to due process and the duty of good faith and fair dealing in that the Applicant was induced into entering into an agreement to accept certain disciplinary measures without being properly informed of the possible or probable effect of voluntarily accepting the disciplinary measures on his prospects of obtaining a permanent appointment; c. In preparing the recommendations to the CRB, OHRM should have undertaken a proper examination of the underlying facts, which would have led it to realize its previous mistakes, as set out in (a) and (b) above. By failing to do so OHRM breached the Applicant's right to have a fair and proper assessment of his eligibility and suitability to have his contractual status being converted to a permanent appointment".

³³⁶ TDNU, Judgment n. UNDT/2013/094 (Bali v. Secretary General of the United Nations): "158. The Tribunal orders rescission of the administrative decision to separate the Applicant from service and orders the Respondent to reinstate the Applicant. 159. Should the Secretary-General decide, in the interest of the Administration, not to perform the obligation to reinstate the Applicant, as an alternative he must pay compensation to the Applicant in the sum of two years' net base salary at the rate in effect at the date of Judgment. 160. The Applicant is entitled to compensation for the substantive and procedural irregularities occasioned him by the failure by the Administration to follow its own guidelines and its rules and procedures, and the Tribunal accordingly: a. Awards the Applicant one years' net base salary as compensation for the substantive irregularity; b. Awards the Applicant 4 months' net base salary for the procedural irregularity. 161. If the Secretary-General decides not to perform the obligation to reinstate the Applicant, the total sum of compensation is to be paid to the Applicant within 60 days of the date that this Judgment becomes executable, during which period the US Prime Rate applicable as at that date shall apply. If the total sum is not paid within the 60-day period, an additional five per cent shall be added to the US Prime Rate until the date of payment. 162. The case is referred to the Secretary-General under art. 10.8 of the Statute of the Tribunal for the purpose of considering what action should be taken in respect of the conduct of Mr. Wimhurst for using Ms. Herman and Ms. Jiang to influence the comparative review process to the detriment of the Applicant and Ms. Fletcher for her lack of integrity in manipulating the CRP process to the detriment of the Applicant".

Além dos casos recebidos, o TDNU também julgou outros que estavam pendentes. No total, em relação ao ano de 2013, o Tribunal de Disputas julgou 325 casos. Desses, 173 tiveram os pedidos reclamatórios julgados improcedentes; 62, totalmente procedentes; e 21, parcialmente procedentes. No mais, 55 casos acabaram sendo encerrados por meio de acordo judicial. Dos 83 casos decididos em favor do demandante, 28 deles envolveram o pagamento de uma indenização; 20, de uma indenização e o cumprimento de uma obrigação de fazer; e 6, apenas uma obrigação de fazer³³⁷.

Quanto ao TANU, de 2009 a 2013, 549 recursos foram recebidos e 439 foram julgados. No ano de 2013, em especial, foram interpostas 195 apelações, das quais 75% são derivadas das sentenças emitidas pelo TDNU. As demais são provenientes de decisões administrativas proferidas pelo ICAO, UNJSPF e UNRWA³³⁸. Além disso, seguindo a lógica do que foi comentado antes acerca do resultado das decisões originárias, a maior parte das apelações foi proposta por trabalhadores. Desse montante, 72% tiveram o seu apelo rejeitado pelo tribunal³³⁹. O restante obteve reforma total ou parcial do recurso³⁴⁰.

3:

³³⁷ Office of Administration of Justice, op. cit., 2013, p. 10.

³³⁸ Office of Administration of Justice, idem, 2013, p. 12-14.

General of the United Nations): "19. In the instant matter, the UNDT correctly found that Mr. Obino did not identify an administrative decision capable of being reviewed, as he failed to meet his statutory burden of proving non-compliance with the terms of his appointment or his contract of employment. 20. The ICSC takes decisions in some matters (e.g. establishment of daily subsistence allowance; schedules of post adjustment, i.e. cost-of-living element; hardship entitlements); in other areas, it makes recommendations to the General Assembly which then acts as the legislator for the rest of the common system. Such matters include professional salary scales, the level of dependency allowances and education grant. On still other matters, the ICSC makes recommendations to the executive heads of the organizations; these include, in particular, human resources policy issues. 21. In the instant case the ICSC made a decision binding upon the Secretary-General as to the reclassification of two duty stations and Mr. Obino has not shown that the implementation of this decision affects his contract of employment. 22. In view of the foregoing, the Appeals Tribunal need not enter into further consideration of the arguments pertaining to judicial review of ICSC decisions. 23. The appeal is dismissed".

³⁴⁰ TANU, Judgment n. 2014-UNAT-426 (ref. TDNU, Judgment n. UNDT/2013/025, Kacan v. Secretary General of the United Nations): "20. The UNDT correctly held that the burden of proving that the grounds for non-renewal were unlawful lies with the staff member contesting the decision not to renew his or her contract. 21. The UNDT found that Mr. Kacan had not discharged his burden in this regard in that he had not provided evidence that the contested decision was discriminatory. Mr. Kacan protests that he had in fact requested the UNDT to call his witness on the issue but it had not done so and had not explained why it had not done so. 22. We note that Mr. Kacan had submitted a written request to the UNDT to 'call a witness concerning my claim that non-renewal of my appointment was based on discriminatory or improper motives, in particular my Kurdish ethnicity'. 23. The Secretary-General does not dispute that Mr. Kacan made a request to the UNDT for his witness to be called, nor that the UNDT gave no explanation for not doing so. Instead, the Secretary-General argues that Mr. Kacan 'does not provide any detail as to what information the particular witness in question would testify to' and has thus failed to show that the UNDT exceeded its discretion in matters of case management. However, while no specifics of the proposed evidence are available, it is clear from Mr. Kacan's written request filed with the UNDT that his witness would have given evidence in respect of his claim that the non-renewal of his contract was based on improper motives, which was the crux of his case. 24. There is no mention of any witness in the UNDT's Judgment and we do not know whether Mr. Kacan's application to present evidence from a witness was considered by the UNDT. However, it is clear that Mr. Kacan had a witness to support his case, that the witness was not called, and that no explanation was given by

O cenário se inverte quando analisado o resultado dos recursos que foram interpostos pela organização: 82% tiveram o seu provimento total ou parcial³⁴¹. Pela análise dos números, portanto, verifica-se que o sistema judicial de solução de controvérsias tem julgado mais casos em benefício da organização que dos funcionários internacionais. Ademais, percebe-se que nem todos as decisões pronunciadas pelo TDNU são desafiadas ao TANU. Nos dozes meses de 2013, apenas 30% das sentenças de primeira instância motivaram a interposição de recurso à segunda instância judicial.

Em suma, pela análise dos números anteriores, é indiscutível que o novo sistema administrativo de solução de controvérsias da ONU tem obtido êxito nos objetivos e nas finalidades para o qual foi erigido. Em especial, o novo modelo, além de prover maior acesso à justiça, também prima pela sua qualidade, oferecendo mais instrumentos jurídicos e melhor apoio técnico-estrutural para resolução das disputas havidas entre a organização e seus trabalhadores. Mesmo assim, não há dúvidas de que ainda existem desafios a serem vencidos pelo sistema atual.

Segundo o último relatório divulgado pelo *Internal Justice Council* (IJC), a primeira questão a ser resolvida refere-se à possibilidade de ser avaliada a conduta profissional dos juízes diante do trabalho realizado frente ao TDNU e ao TANU³⁴². Esse tipo de questionamento, por sua vez, não é novo à figura dos Tribunais Administrativos. Há algum tempo, já vem sendo discutido nos congressos internacionais e fóruns acadêmicos essa

_

³⁴² A/67/98 (18 de junho de 2012), p. 4.

the UNDT for not calling the witness. 25. We hold that Mr. Kacan should have been given the opportunity to call his witness, or at least have been given an explanation as to why this could not be done. Due process required that Mr. Kacan be given a fair hearing with the opportunity to present his own case and to answer the case against him. 26. We find that the UNDT committed 'an error of procedure, such as to affect the decision of the case' under Article 2 (1) (d) of the Statute of the Appeals Tribunal by not allowing Mr. Kacan to call a witness. 27. The case is remanded to the UNDT before a different judge for a determination of the facts including the merits of the application after having heard the evidence of Mr. Kacan's witness. 28. The appeal is allowed and the case is remanded to the UNDT before a different judge".

³⁴¹ Office of Administration of Justice, op. cit., 2013, p. 15. TANU, **Judgment n. 2014-UNAT-401** (ref. TDNU, Judgment n. UNDT/2013/005, **Zeid v. Secretary General of the United Nations**): "24. The UNDT also based its award of moral damages to Mr. Zeid on the failure of the Administration to respond to his repeated requests for information about the status or progress of the selection exercise. The UNDT relied on this factor to distinguish Mr. Zeid's case from Kamal. But that is a difference without any substance. The Administration's failure to respond to Mr. Zeid's repeated requests for information was not a breach of his substantive contractual entitlements or his procedural rights. A staff member cannot create a duty where none exists in the Staff Regulations and Rules. Thus, the UNDT erred in fact and law when it concluded that the Administration was negligent or malfeasant in failing to respond to Mr. Zeid's repeated inquiries about the status of the selection process and based an award of moral damages, in part, on this so-called failure. (...) 27. For all these reasons, the UNDT erred in awarding moral damages to Mr. Zeid. 28. The appeal is granted. Judgment n. UNDT/2013/005 is reversed and the award of moral damages to Mr. Zeid is vacated".

dificuldade. Hoje, há um entendimento mais favorável à ideia de que os juízes também possuem responsabilidade quando da realização das suas funções jurisdicionais³⁴³.

No âmbito da ONU, existem duas propostas em andamento quanto ao tema³⁴⁴. Em relação à primeira, (i) sugeriu-se que as medidas disciplinares propostas contra juízes pudessem ser julgadas por um painel especial, de caráter internacional, que também fosse formado por outros juízes. Há críticas, porém, quanto à viabilidade financeira de se constituir mais órgãos e contratar mais funcionários para a realização deste trabalho, e quanto à falta de conhecimento dos juízes que viriam a compor o painel em relação ao funcionamento e às atividades que são desempenhadas no modelo interno de solução de controvérsias.

Ainda, seria possível realizar o seguinte questionamento: quem seriam os responsáveis por julgar a conduta dos juízes do painel especial? A resposta dessa pergunta certamente tenderia a caminhar em círculos. Ciente disso, como segunda proposta, (ii) considerou-se a possibilidade do próprio IJC avaliar a conduta dos juízes, por meio de uma corregedoria interna. Haveria um processo administrativo, que seguiria os mesmos princípios de acesso ratificados no novo sistema de solução de controvérsias³⁴⁵. A discussão dessas propostas, entretanto, ainda carece de análise e aprovação pela Assembleia Geral.

Sobre o acréscimo do número de casos levados ao conhecimento da organização, tanto na fase administrativa como judicial, é certo que isso demonstra a confiança e a satisfação dos indivíduos em relação ao novo sistema, mas existe uma preocupação de que este aumento progressivo também acabe se tornando em problema num futuro próximo. Quanto maior o número de casos, melhor deve ser a estrutura administrativa para absorvê-

³⁴³ Nesse sentido, cf. ZIADÉ, op. cit., p. 59-68.

³⁴⁴ A/67/98, p. 5.

³⁴⁵ Segundo o relatório, assim funcionariam os procedimentos perante à corregedoria interna: "(a) The three external jurist members of the Council will convene separately, initially by electronic means, as the Judicial Panel for Complaints. Upon receipt of a complaint, the Panel will initially consider whether the complaint is admissible - whether there is an alleged breach of the code of conduct or any evidence has been presented showing the judge to be guilty of misbehaviour or else incapable of performing the duties of the office; (b) If the complaint has no substance, it will be dismissed without investigation and the judge will be notified thereafter; (c) If the complaint appears to have substance, it will be shown to the judge, who will be given an opportunity to respond in writing, and an opportunity will be provided to the complainant to comment on the judge's response; (d) If, after this process, the Panel is satisfied that the complaint has no substance, it will issue a ruling to that effect; if it considers that a further investigation is required, it will conduct one; (e) The investigation and any subsequent hearing in relation to the complaint will conform to a procedure that the Panel considers fair in the circumstances to the impugned judge, who will be given every opportunity to answer allegations; (f) Having concluded these stages, the Panel may dismiss the complaint or uphold it and issue a reprimand to the judge concerned; these actions will be taken publicly; (g) If the Panel considers that the misconduct or incapacity is proven and is sufficiently serious to warrant the dismissal of the judge, it will immediately submit a report to that effect to the General Assembly, which will decide whether to proceed to dismissal" (A/67/98, p. 5). Atualmente, cabe à Assembleia Geral a decisão de dispensa do juiz, em caso de desvio de conduta.

los de forma adequada. Até agora, a situação está sob controle, mas as estatísticas demonstram que, em breve, medidas importantes deverão ser tomadas nesse sentido.

O *Internal Justice Council* sugere, por exemplo, que mais juízes sejam contratados e que mais sessões sejam realizadas pelo Tribunal de Disputas. Ainda, recomendou-se que houvesse mais investimentos em infraestrutura, especialmente do TDNU, para que os casos pudessem ser julgados com maior eficiência. Nesse ponto, destaque deveria ser dado aos *Registries*, por serem justamente os órgãos responsáveis pelo gerenciamento e logística das demandas que são endereçadas à resolução judicial. Igualmente, o mesmo entendimento deveria ser aplicado ao TANU, facilitando a remessa e o julgamento de recursos³⁴⁶.

Ainda, no caso do Tribunal de Apelação, o IJC entendeu que o órgão deveria realizar mais audiências abertas para efetivação dos procedimentos orais e que os acórdãos fossem mais bem fundamentados em suas decisões. Especialmente nesse segundo ponto, isso facilitaria o desenvolvimento da jurisprudência do órgão judicial, o que promoveria o seu uso pelo Tribunal de Disputas, quando do julgamento de novas demandas, que tivessem objetos processuais semelhantes. No mais, incentivando o trabalho protagonizado pelos juízes do TANU, defendeu-se que esses membros recebessem mais por cada caso julgado³⁴⁷.

Por fim, outra questão que ainda está pendente se relaciona à situação jurídica daqueles que não são considerados funcionários da organização. O relatório divulgado pelo *Redesign Panel* já havia abordado este problema, sugerindo que todos os trabalhadores que prestassem serviços à ONU tivessem acesso aos meios internos de solução de controvérsias. Como visto, houve um avanço em comparação ao modelo anterior, na medida em que já se permite a tais indivíduos o acesso aos procedimentos administrativos. Por outro lado, ainda lhes continua sendo negado o acesso aos procedimentos judiciais.

Hoje, para a ONU, são considerados funcionários (i.e. *staff member*) da organização apenas aqueles que foram nomeados pelo Secretário Geral, conforme previsão do artigo 105 da *Carta das Nações Unidas*. Quando nomeados através do *letter of appointment*, os funcionários passam a gozar das imunidades e dos privilégios, nos termos da *Convenção dos Privilégios e Imunidades das Nações Unidas*. Os demais, que normalmente são recrutados no local de prestação de serviços e são pagos na base horária, não são considerados funcionários internacionais³⁴⁸.

-

³⁴⁶ A/67/98, p. 6-14.

³⁴⁷ A/67/98, p. 10-12.

³⁴⁸ ST/SGB/2002/13 (1 de novembro de 2002), p. 10-11.

Consciente desse fato e das premissas estabelecidas pelo novo sistema, a organização prevê a possibilidade desses trabalhadores terem acesso ao TDNU, por meio de um procedimento especial. A hipótese ainda está sendo estudada por alguns órgãos internos, antes da análise e aprovação da medida pelos Estados-membros. No mais, também se cogitou que as eventuais disputas trazidas por estes trabalhadores pudessem ser julgadas por meio da arbitragem, a ser realizada localmente, através de associações arbitrais nacionais ou regionais³⁴⁹. Da mesma forma, ainda não houve decisão definitiva nesse sentido.

-

³⁴⁹ A/RES/64/233 (16 de março de 2010), p. 2-3. Com detalhes: "9. Further requests the Secretary-General, with regard to remedies available to the different categories of non-staff personnel, to analyse and compare the respective advantages and disadvantages, including the financial implications, of the options set out below, bearing in mind the status quo concerning dispute settlement mechanisms for non-staff personnel, including the United Nations Commission on International Trade Law arbitration clause, in his report to be submitted to the General Assembly at its sixty-fifth session pursuant to paragraph 59 of resolution 63/253: (a) Establishment of an expedited special arbitration procedure, conducted under the auspices of local, national or regional arbitration associations, for claims under 25,000 United States dollars submitted by personal service contractors; (b) Establishment of an internal standing body that would make binding decisions on disputes submitted by non-staff personnel, not subject to appeal and using streamlined procedures, as proposed by the Secretary-General in paragraphs 51 to 56 of his report on the administration of justice; (c) Establishment of a simplified procedure for non-staff personnel before the United Nations Dispute Tribunal, which would make binding decisions not subject to appeal and using streamlined procedures; (d) Granting of access to the United Nations Dispute Tribunal and the United Nations Appeals Tribunal, under their current rules of procedure, to non-staff personnel".

CONCLUSÃO

Definitivamente, o surgimento e multiplicação dos tribunais internacionais ocorridos no último século representam um ponto de inflexão no desenvolvimento e expansão do Direito Internacional. Ao delegar às normas jurídicas internacionais a autoridade necessária para resolver os conflitos de natureza internacional, a sociedade internacional conferiu ao Direito Internacional um novo patamar de legitimação, que lhe acabou impondo primazia frente aos demais meios de solução de controvérsias. É nesse contexto que estão situados os Tribunais Administrativos de Organizações Internacionais.

Os Tribunais Administrativos foram criados para solucionar as disputas entre as organizações internacionais e seus funcionários. Ambos, organizações e trabalhadores, são tutelados por normas de Direito Internacional. Não estão, desse modo, atrelados à jurisdição estatal, e sim à jurisdição internacional. Isso ocorre porque as organizações possuem personalidade jurídica internacional. Os funcionários, na mesma medida, também gozam de imunidades e privilégios que foram outorgados pelo Direito Internacional. Os dois, portanto, estão necessariamente vinculados aos interesses da sociedade internacional.

Nessa conjuntura, no primeiro capítulo, o presente trabalho redigiu sobre as organizações internacionais, os órgãos que preenchem a sua estrutura administrativa e a relação destes com os Tribunais Administrativos. Em seguida, foram apresentadas as características que dão forma e conteúdo aos funcionários internacionais, e as dificuldades de promover a sua proteção jurídica uma vez que seus atos, assim como os protagonizados pelas organizações internacionais, não estão ligados à jurisdição dos Estados onde são realizadas as atividades laborais e institucionais.

No segundo capítulo, a dissertação se debruçou sobre o processo de jurisdicionalização do Direito Internacional, com enfoque na multiplicação dos tribunais internacionais. Temas importantes como acesso à justiça no plano internacional e controvérsias internacionais foram discutidos, para que fosse possível compreender o conceito atribuído aos tribunais internacionais e sua relação com os Tribunais Administrativos, dentro da linha metodológica traçada no capítulo anterior. A partir disso, numa perspectiva exclusiva do Direito Internacional, tornou-se viável compreender a dimensão jurídica dos Tribunais Administrativos.

No último capítulo, apresentou-se o sistema administrativo de solução de controvérsias da Organização das Nações Unidas. Foram analisados, nesse sentido, os mecanismos que eram utilizados pelo modelo antigo e, a partir da sua reforma, os novos instrumentos que foram criados e que passaram a oferecer maior proteção jurídica aos funcionários e demais trabalhadores da Organização das Nações Unidas. Em especial, destaque foi dado aos procedimentos judiciais, que antes eram realizados exclusivamente pelo Tribunal Administrativo da Organização das Nações Unidas, e que agora passaram a ser divididos, em um duplo grau de jurisdição, entre o Tribunal de Disputas das Nações Unidas e o Tribunal de Apelação das Nações Unidas.

A partir da leitura do trabalho, denota-se que os Tribunais Administrativos foram criados para prover ao funcionário internacional o acesso à justiça. São órgãos judiciais, de natureza internacional, criados por organizações internacionais, de quem receberam poderes jurisdicionais para julgar, de forma independente, as controvérsias entre a organização e os seus funcionários. São, assim, considerados também tribunais internacionais. O acesso à justiça é assegurado por meio de procedimentos administrativos e judiciais. Naqueles, prevalece o processo de mediação, enquanto nestes está propriamente a tutela jurídica promovida pelos Tribunais Administrativos.

Essa proteção, por sua vez, deve ser efetiva. A simples existência do acesso à justiça não é suficiente para determinar que o funcionário de organização internacional teve a tutela adequada para a proteção dos seus direitos. Esse acesso deve possuir qualidade. Princípios e regras jurídicas basilares, que também possuem respaldo no Direito Internacional, devem ser respeitados ou, do contrário, o indivíduo estará sendo privado da justiça que lhe é de direito. Nesse ponto, para que os Tribunais Administrativos cumpram com a sua finalidade jurisdicional, é preciso que as suas decisões envolvam determinadas garantias de direito.

No caso do sistema administrativo de solução de controvérsias da Organização das Nações Unidas, a reforma conseguiu concretizar que esses princípios e garantias passassem a orbitar, de forma qualitativa, a esfera jurídica do trabalhador. Os órgãos e procedimentos internos do novo sistema gozam agora de maior independência. Os processos administrativos e judiciais inibiram as eventuais diferenças existentes entre as partes litigantes. O acesso, igualmente, tornou-se mais profissionalizado, seja pela capacidade técnica da assistência e representação legal dos indivíduos, seja pelo modo discricionário de seleção de juízes e assistentes judiciais.

Nos últimos anos, como visto, alguns julgados têm sido produzidos por tribunais nacionais, desqualificando o acesso promovido por Tribunais Administrativos de

Organizações Internacionais, fundamentando as suas decisões em tratados de Direitos Humanos. Ao notarem que os procedimentos administrativos e judiciais das organizações internacionais não levam em consideração os direitos e deveres elementares do devido processo legal, é concedido o acesso desses trabalhadores à jurisdição estatal. Consequentemente, as imunidades dos funcionários e das organizações internacionais são afastadas, de modo que o litígio é processado nos termos das leis internas.

Nesse contexto, a reforma promovida no sistema administrativo de solução de controvérsias da Organização das Nações Unidas representa uma luz a ser seguida pelos demais sistemas administrativos de resolução de disputas de outras organizações internacionais. Não apenas porque instaurou o duplo grau de jurisdição, mas também porque facilitou esse acesso aos trabalhadores, proporcionando-lhes mais informação e instrumentos para defenderem os seus direitos. Em relação ao futuro, espera-se o aperfeiçoamento da proteção aos indivíduos, porque neles é que resta o alicerce e legitimidade da aplicação das normas de Direito Internacional.

REFERÊNCIAS

1. REFERÊNCIAS LITERÁRIAS

ABI-SAAB, G. Fragmentation or unification : some concluding remarks, 31 N.Y.U. J. INT'L L. & POL. 919 (1999).
ACCIOLY, H. Tratado de direito internacional público . 3ª ed. São Paulo: FUNAG, Quartier Latin, 2009, vol. 2.
ACCIOLY, H.; SILVA, G. E. N.; e CASELLA, P. B. Manual de direito internacional público . São Paulo: Saraiva, 2009.
ALVARENGA, R. Z. A organização internacional do trabalho e a proteção aos direitos humanos do trabalhador . São Paulo: LTr, vol. 71, n. 5, mai., 2007.
AMARAL JÚNIOR, A. Introdução ao direito internacional público . São Paulo: Atlas, 2008.
AMERASINGHE, C. F. Discretion in disciplinary cases . In: ZIADÉ, N. G. (ed.). Problems of international administrative law : on the occasion of the twentieth anniversary of the World Bank Administrative Tribunal. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2008.
Principles of institutional law of international organizations . 2ª ed. Cambridge: Cambridge Press, 2005.
Problems relating to promotion in the law of the international civil service, Max Planck Institute (für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht), 1991.

Reflections on internal judicial systems of international

organizations. In: ELIAS, O. O. (ed.). The development and effectiveness of

international administrative law: on the occasion of the thirtieth anniversary of the World
Bank Administrative Tribunal. Queen Mary Studies in International Law, v. 8. Leiden,
Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2012.
The law of international civil service: as applied by international
•••
administrative tribunals. 2ª ed. Oxford: Clarendon Press, 1994.
ARISTÓTELES. Política . Tradução, introdução e notas: Mário da Gama Kury. Instituto
Nacional do Livro: Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985.
BAPTISTA, L. O. Imunidade de jurisdição na execução dos projetos de cooperação
entre o PNUD e o governo brasileiro. In: BASSO, M.; e CARVALHO, P. L. (coord.).
Lições de direito internacional: estudos e pareceres de Luiz Olavo Baptista. Curitiba:
Juruá, 2008.
BASSO, M.; e CARVALHO, P. L. (coord.). Lições de direito internacional: estudos e
pareceres de Luiz Olavo Baptista. Curitiba: Juruá, 2008.
BASTID, S. Les traités dans la vie internationale: conclusion et effets. Paris: Economica,
1985.
Les tribunaux administratifs internationaux et leur jurisprudence.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

Publishers, 1957.

BOULOS, C. **Decisão do STF**: organismos internacionais e imunidade à jurisdição trabalhista, UOL, Última Instância, 18 de maio de 2013.

Collected Courses of The Hague Academy of International Law. Haia: Martinus Nijhoff

BRANT, L. N. C. **Fundamentos da existência e validade do direito internacional**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, n. 62, jan./jun., 2013.

BROWLIE, I. **Princípios de direito internacional**. Tradução: Maria Manuela Farrajota, Maria João Santos, Victor Richard Stockinger, Patrícia Galvão Teles. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

BROWN, C. The cross-fertilization of principles relating to procedure and remedies in the jurisprudence of international courts and tribunals, 30 Loy. L.A. Int'l & Comp. L. Rev. 219 (2008).

CASELLA, P. B. **Fundamentos do direito internacional pós-moderno**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

______. **Reforma da ONU, pós-Kelsen**. In: Seminário sobre a reforma da ONU, 21 de agosto de 2009. IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional (CNPEPI): o Brasil no mundo que vem aí. Brasília: FUNAG, 2010.

CASELLA, P. B.; CELLI JUNIOR, U.; MEIRELLES, E.; e POLIDO, F. B. P. (coord.). **Direito internacional, humanismo e globalidade**. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

CASELLA, P. B.; e CARVALHO RAMOS, A. (coord.). **Direito internacional**: homenagem a Adherbal Meira Mattos. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

CHARNEY, J. I. The impact on the international legal system of the growth of international courts and tribunals, 31 N.Y.U. J. INT'L L. & POL. 697 (1999).

CHIOVENDA, G. Instituições de direito processual civil. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1969.

CINTRA, A. C. A.; GRINOVER, A. P.; e DINAMARCO, C. R. **Teoria geral do processo**. 24^a ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

COMOGLIO, L. P. Accesso alle corti e garanzie constituzionali. In: YARSHELL, F. L.; e MORAES, M. Z. (coord.). Estudos em homenagem à professora Ada Pellegrini Grinover. 1ª ed. São Paulo: Editora DPJ, 2005.

COMPARATO, F. K. A afirmação histórica dos direitos humanos. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

COMTET-SIMPSON, C. The ILO administrative tribunal, Geneva, 2009.

CRETELLA JUNIOR, J.; e CRETELLA NETO, J. Criação dos tribunais administrativos internacionais e a relevância de sua atividade. In: CASELLA, P. B.; CELLI JUNIOR, U.; MEIRELLES, E.; e POLIDO, F. B. P. (coord.). Direito internacional, humanismo e globalidade. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

_____. **Tribunais administrativos internacionais**. Revista de Direito Administrativo, n. 239. Rio de Janeiro: jan./mar., 2005.

DALLARI, D. A. **Teoria geral do estado**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DALLARI, P. B. A. Administrative tribunals of international organizations and world constitutionalism. In: ELIAS, O. O. (ed.). The development and effectiveness of international administrative law: on the occasion of the thirtieth anniversary of the World

Bank Administrative Tribunal. Queen Mary Studies in International Law, v. 8. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2012.

______. Atualidade dos tribunais administrativos de organizações internacionais. Tese de livre-docência apresentada à apresentada à Faculdade de Direito do Largo de S. Francisco, USP. São Paulo, 2009.

DHINAKARAN, R. Law of international civil service: a venture into legal theory. International Organizations Law Review, n. 8. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2011.

DINAMARCO, C. R. **Instituições de direito processual civil**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

DINH, N. Q.; DAILLER, P.; PELLET, A. **Direito internacional público**. Tradução: Vitor Marques Coelho. 2ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

DONNELLY, J. International human rights. 2^a ed. Oxford: Westview Press, 1998.

DUPUY, P. M. The danger of fragmentation or unification of the international legal system and the International Court of Justice, 31 N.Y.U. J. INT'L L. & POL. 791 (1999).

ELIAS, O. O. (ed.). **The development and effectiveness of international administrative law**: on the occasion of the thirtieth anniversary of the World Bank Administrative Tribunal. Queen Mary Studies in International Law, v. 8. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2012.

FERRAZ JÚNIOR, T. S. **Introdução ao estudo do direito**: técnica, decisão, dominação. 5^a ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FREDERICO MARQUES, J. **Instituições de direito processual civil**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1962.

GENTOT, M. Le contrôle du pouvoir discrétionnaire par les tribunaux administratifs internationaux. In: ZIADÉ, N. G. (ed.). Problems of international administrative law: on the occasion of the twentieth anniversary of the World Bank Administrative Tribunal. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2008.

GORMAN, R. A. The development of international employment law: my experience on international administrative tribunals as the World Bank and the Asian Development Bank. In: ZIADÉ, N. G. **Problems of international administrative law**: on the occasion of the twentieth anniversary of the World Bank administrative tribunal. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2008.

GOSPEAL, H. **Quality of working life**: a review on changes in work organization, conditions of employment and work-life arrangements, Conditions of Work and Employment Series, n. 1. International Labour Organization, 2003.

GUALAZZI, E. L. B. **Direito internacional administrativo**. São Paulo: Edições Inteligentes, 2005.

GULATI, R. The internal dispute resolution regime of the United Nations: has the creation of the United Nations Dispute Tribunal and United Nations Appeals Tribunal remedied the flaws of the United Nations Administrative Tribunal? Max Planck Yearbook of United Nations Law, v. 15, 2011.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, vol. 1, 1997.

HAMMARSKJÖLD, D. **The international civil servant in law and in fact**. Lecture delivered to Congregation at Oxford University. Oxford: Clarendon Press, 1961.

HOBBES, T. **Leviatã**: ou matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil. Tradução: João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. Revisão da tradução: Eunice Ostrensky. 1ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HURTER, E. Access to justice: to dream the impossible dream, 44 Comp. & Int'l L.J. S. Afr. 408 (2011).

JACKSON, J. H. **Fragmentation or unification among international institutions**: the World Trade Organization, 31 N.Y.U. J. INT'L L. & POL. 823 (1999).

KANT, I. **Ideia de uma história universal de um ponto de vista cosmopolita**. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

KELSEN, H. **Princípios do direito internacional**. Ijuí: Editora Unijui, 2010.

_____. **Teoria pura do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

KINGSBURY, B. **Foreword**: is the proliferation of international courts and tribunal a systemic problem? 31 N.Y.U. J. INT'L L. & POL. 679 (1999).

KOSKENNIEMI, M. L'utilisation du "raisonnable" par le juge international: discours juridique, raison et contradictions, 1997, Book Review of O. Corten, 94 AJIL 198, 2000.

_____. **The gentle civilizer of nations**: the rise and fall of international law 1870-1960. Cambridge: Cambridge University Press, Hersch Lauterpacht Memorial Lectures, 2001.

LAFER, C. A internacionalização dos direitos humanos. São Paulo: Manole, 2011.

LASMAR. A. L. **Francisco de vitória**: um espanhol na ONU? In: MENEZES, W. (coord.). **Direito internacional clássico e seu fundamento**. Belo Horizonte: Arraes, 2014.

LUHMANN, N. **Legitimação pelo procedimento**. Tradução: Maria da Conceição Corte-Real. Coleção Pensamento Jurídico. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1969.

MACHADO JUNIOR, C. P. S. **Aspectos do direito do trabalho no direito comparado**. São Paulo: LTr, 2001.

MADRUGA FILHO, A. P.; e GÁRCIA, M (coord.). A imunidade de jurisdição e o judiciário brasileiro. Brasília: CEDI, 2002.

MATTOS, A. M. **Direito das organizações internacionais e direito da integração**. Rio de Janeiro, São Paulo, Recife: Renovar, 2008.

MELLO, C. A. Curso de direito internacional público. 10^a ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1994, vol. 1.

MENEZES, W. **Tribunais internacionais**: jurisdição e competência. São Paulo: Saraiva, 2013.

______. (coord.). **Direito internacional clássico e seu fundamento**. Belo Horizonte: Arraes, 2014.

______. (coord.). **Direito do mar**: desafios e perspectivas. Belo Horizonte: Arraes, 2014.

_____. (coord.). **Direito internacional em expansão**. Anais do 10° Congresso Brasileiro de Direito Internacional, v. 1. Belo Horizonte: Arraes, 2012.

_____. Ordem global e transnormatividade. São Paulo: Unijui, 2005.

______. Os princípios no direito internacional. In: CASELLA, P. B.; e CARVALHO RAMOS, A. (coord.). Direito internacional: homenagem a Adherbal Meira Mattos. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

_____. Reforma da Organização das Nações Unidas: perspectivas e proposições a partir do direito internacional, Seminário sobre a reforma da ONU, 21 de agosto de 2009. IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional (CNPEPI): o Brasil no mundo que vem aí. Brasília: FUNAG, 2010.

MERCADANTE, A. A.; CELLI JUNIOR, U.; e ARAÚJO, L. R. (coord.). **Blocos** econômicos e integração na América Latina, África e Ásia. Curitiba: Juruá Editora, 2007.

MEZYAEV, A. **UN and issue of Ukraine**: General Assembly v. UN Security Council, Strategic Culture Foundation, Online Journal, 20 de março de 2014.

MOLL, L. O. **Imunidades internacionais**: tribunais nacionais ante a realidade das organizações internacionais. 2ª ed. Brasília: FUNAG, 2011.

MONTGOMERY, N. As organizações internacionais como sujeito de direito internacional. In: MERCADANTE, A. A.; CELLI JUNIOR, U.; e ARAÚJO, L. R. (coord.). Blocos econômicos e integração na América Latina, África e Ásia. Curitiba: Juruá Editora, 2007.

NOGUEIRA, A. Jurisdição das liberdades públicas. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

PANGALANGAN, R. C. Constraints on judicial review of managerial discretion: substantive and procedural. In: ZIADÉ, N. G. (ed.). Problems of international administrative law: on the occasion of the twentieth anniversary of the World Bank Administrative Tribunal. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2008.

PAPANIKOLAOU, K. (ed.). **International administrative tribunals in a changing world**, United Nations Administrative Tribunal Conference, New York, 2007.

PHILIP, M. C.; e DE CARA, M. **Nature et évolution de la juridiction internationale**, La juridiction internationale permanente, Colloque de Lyon, Société Française pour le Droit Internationale. Paris: Pedone, 1987.

PINTO, M. **Fragmentation or unification among international institutions**: human rights tribunals, 31 N.Y.U. J. INT'L L. & POL. 833 (1999).

PIOVESAN, F. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 1ª ed. São Paulo: Max Limonad, 1996.

REINISCH, A. Administrative tribunals and questions of jurisdiction and immunity
In: PAPANIKOLAOU, K. (ed.). International administrative tribunals in a changing
world, United Nations Administrative Tribunal Conference, New York, 2007.
The immunity of international organizations and the jurisdiction o
their administrative tribunals. Chinese Journal of International Law, vol. 7, n. 2, Oxford
University Press, 2008.
REUTER, P. Le développement de l'ordre juridique internationale: écrits de droi
international. Paris: Economica, 1995.
ROMANO, C. P. R. A taxonomy of international rule of law institutions, Journal o
International Dispute Settlement, vol. 2, n. 1 (2011).
International justice and developing countries: a qualitative analysis
The law and practice of international courts and tribunals, Netherlands: Kluwer Law
International, 2002.
The proliferation of international judicial bodies: the pieces of the
puzzle, 31 N.Y.U. J. INT'L L. & POL. 709 (1999).

RUZIÉ, D. Droit international public. Paris: Dalloz, 1996.

SALMON, J. Dictionnaire de droit international public. Bruxelas: Bruylant, 2001.

SEITENFUS, R. **Manual das organizações internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

SHANY, Y. **Assessing the effectiveness of international courts**: a goal-based approach, The American Journal of International Law, vol. 106, n. 2, 2012.

SHAW, M. N. International law. 5^a ed. New York: Cambridge University Press, 2003.

SILVA SOARES, G. F. da. Origens e justificativas da imunidade de jurisdição. In: MADRUGA FILHO, A. P.; e GÁRCIA, M (coord.). A imunidade de jurisdição e o judiciário brasileiro. Brasília: CEDI, 2002.

STEINWASCHER NETO, H. Principais influências do ius gentium romano na obra "O direito da guerra e da paz" de Hugo Grócio. In: MENEZES, W. (coord.). Direito internacional clássico e seu fundamento. Belo Horizonte: Arraes, 2014.

SÜSSEKIND, A. **Direito internacional do trabalho**. São Paulo: LTr, 2000.

SZASZ, P.; e INGADOTTIR, T. **The UN and the ICC**: the immunity of the UN and its officials, Leiden Journal of International Law, vol. 14, 2001.

TREVES, T. Conflicts between the International Tribunal for the Law of the Sea and the International Court of Justice, 31 N.Y.U. J. INT'L L. & POL. 809 (1999).

VALTICOS, N. A propos du contrôle du pouvoir discrétionnaire par les tribunaux administratifs des organisations internationales. In: ZIADÉ, N. G. (ed.). Problems of international administrative law: on the occasion of the twentieth anniversary of the World Bank Administrative Tribunal. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2008.

VERGNA, J. D. G. A discussão da competência dos tribunais administrativos internacionais no âmbito da Corte Internacional de Justiça. In: MENEZES, W. (coord.) Direito internacional em expansão. Anais do 10° Congresso Brasileiro de Direito Internacional, v. 1. Belo Horizonte: Arraes, 2012.

Fundamentos do direito internacional: considerações preliminare
sobre a perspectiva kelseniana. In: MENEZES, W (coord.). Direito internacional clássic
e seu fundamento. Belo Horizonte: Arraes, 2014.
Solução de controvérsias trabalhistas dos funcionários do Tribuna

Internacional para o Direito do Mar (ITLOS). In: MENEZES, W. (coord.). Direito do

mar: desafios e perspectivas. Belo Horizonte: Arraes, 2014.

VICUÑA, F. O. Le contrôle du pouvoir discrétionnaire de l'administration par les tribunaux administratifs internationaux: observations à la lumière de la pratique du Tribunal Administratif de la Banque Mondiale. In: ZIADÉ, N. G. (ed.). **Problems of international administrative law**: on the occasion of the twentieth anniversary of the World Bank Administrative Tribunal. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2008.

VILLAMIL. M. P. **Historia de la diplomacia y las relaciones internacionales**. Asunción: Litocolor SRL, 2010.

YAMAGUCHI, T. Comparabilité des droits dans les cultures juridiques différentes: à propos de la pluralité d'origines d'inspiration dans les règles juridiques du droit du travail. Paris: Revue Internationale de Droit Comparé, 1999.

YARSHELL, F. L.; e MORAES, M. Z. (coord.). **Estudos em homenagem à professora Ada Pellegrini Grinover** (coord.). 1^a ed. São Paulo: Editora DPJ, 2005.

ZIADÉ, N. G. (ed.). **Problems of international administrative law**: on the occasion of the twentieth anniversary of the World Bank Administrative Tribunal. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2008.

_____. Some practical issues arising in international administrative tribunals. In: ZIADÉ, N. G. (ed.). Problems of international administrative law: on the occasion of the twentieth anniversary of the World Bank Administrative Tribunal. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2008.

2. REFERÊNCIAS JURISPRUDENCIAIS

2.1. Jurisprudência Internacional

2.1.1. Corte Europeia de Direitos Humanos

Consultivo, Application n. 26083/94 (Waite and Kennedy vs. Germany), 1999.

2.1.2. Corte Internacional de Justiça

Consultivo, Application for Review of Judgment n. 158 of the UN Administrative Tribunal, 1973.

Consultivo, Application for Review of Judgment n. 273 of the UN Administrative Tribunal, 1982.

Consultivo, Application for Review of Judgment n. 333 of the UN Administrative Tribunal, 1987.

Consultivo, Efeitos dos julgamentos do Tribunal Administrativo das Nações Unidas, 1954. Consultivo, Julgamento n. 2867 do Tribunal Administrativo da Organização Internacional do Trabalho sobre uma reclamação proposta contra o Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura, 2012.

Consultivo, Julgamentos do Tribunal Administrativo da OIT sobre as reclamações feitas contra a UNESCO, 1956.

Consultivo, Ressarcimento dos danos sofridos a serviço da ONU, 1949.

Contencioso, Ambatielos, 1953.

2.1.3. Corte Permanente de Justiça Internacional

Contencioso, Mavrommatis, 1924.

2.1.4. Tribunal Administrativo do Banco Mundial

Judgment n. 452/2011 (B.O. v. IBRD), 2011.

2.1.5. Tribunal Administrativo do Fundo Monetário Internacional

Judgment n. 2013-2 (B. Tosko Bello v. IMF), 2013.

2.1.6. Tribunal Administrativo da Organização Internacional do Trabalho

Judgment n. 2120/2002 (I.M.B. v. IAEA), 2002.

Judgment n. 2639/2007 (S.R.M. v. WTO), 2007.

Judgment n. 2662/2007 (A.G.S. v. UNIDO), 2007.

Judgment n. 2722/2008 (many v. Eurocontrol), 2008.

Judgment n. 2760/2008 (J.L.H. v. IAEA), 2008.

Judgment n. 2833/2009 (T.D.V.C. v. ILO), 2009.

Judgment n. 2860/2009 (E.H. v. FAO), 2009.

Judgment n. 2913/2010 (S.M.S. v. WHO), 2010.

Judgment n. 2944/2010 (C.C. v. UNESCO), 2010.

Judgment n. 3020/2011 (F.M. v. WTO), 2011.

Judgment n. 3073/2012 (E.A.M.P. v. ILO), 2012.

Judgment n. 3099/2012 (M.A. v. ESO), 2012.

Judgment n. 3105/2012 (Dutch nationals v. EPO), 2012.

Judgment n. 3141/2012 (I.T. v. WHO), 2012.

Judgment n. 3256/2014 (M.S. v. EPO), 2014.

Judgment n. 3264/2014 (M.J. v. ILO), 2014.

Judgment n. 3295/2014 (R.D.A.G. v. PAHO), 2014.

Judgment n. 3337/2014 (P.D.M. v. EPO), 2014.

2.1.7. Tribunal Administrativo da Organização das Nações Unidas

Judgment n. 1157/2004 (Andronov v. UN), 2004.

Judgment n. UNDT/2013/002 (Makwaka v. Secretary General of the United Nations), 2013.

Judgment n. UNDT/2013/038 (Santos v. Secretary General of the United Nations), 2013.

Judgment n. UNDT/2013/056 (Lex v. Secretary General of the United Nations), 2013.

Judgment n. UNDT/2013/094 (Bali v. Secretary General of the United Nations), 2013.

Judgment n. 2014-UNAT-401 (ref. Judgment n. UNDT/2013/005, Zeid v. Secretary General of the United Nations), 2014.

Judgment n. 2014-UNAT-405 (ref. Judgment n. UNDT/2013/008, Obino v. Secretary General of the United Nations), 2014.

Judgment n. 2014-UNAT-426 (ref. Judgment n. UNDT/2013/025, Kacan v. Secretary General of the United Nations), 2014.

2.2. Jurisprudência Nacional

2.2.1. Supremo Tribunal Federal

Apelação Cível n. 9696, Relator: Francisco Rezek.

RE n. 583.050, Relator: Ministro Cezar Peluso.

RE n. 586.453, Relatora: Ministra Ellen Gracie.

2.2.2. Tribunal Regional do Trabalho

RO n. 00014-2011-016-10-00-5, 10^a Região, 3^a Turma, 16^a Vara do Trabalho de Brasília/DF, Relator: Desembargador Ribamar Lima Junior, Julgamento em 27/11/2013.

2.2.3. Tribunal Superior do Trabalho

AI-RR n. 242/2005-000-10-00-1, Relator: Ministro Ives Gandra Martins, Julgamento em 02/09/2008.

3. DOCUMENTOS INTERNACIONAIS

3.1. Acordos Internacionais

Australian Foreign States Immunities Act (1985).

Australian Foreign States Immunities Act (1985).

Canada Act to Provide for State Immunity in Canadian Courts (1982).

Carta das Nações Unidas (1945).

Convenção Africana dos Direitos do Homem e dos Povos (1981).

Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) (1969).

Convenção de Privilégios e Imunidades das Nações Unidas (1946).

Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados entre Estados (1969).

Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais (1986).

Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas (1961).

Convenção dos Privilégios e Imunidades das Nações Unidas (Convenção de Londres) (1946).

Convenção Europeia de Direitos Humanos (1950).

Convenção Europeia de Direitos Humanos (Protocolo n. 11) (1998).

Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas das Nações Unidas

(Convenção de Nova Iorque) (1947).

Declaração de Filadélfia (1944).

Declaração de Montreal (1946).

Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948).

Estatuto de Roma (1998).

Foreign Sovereign Immunities Act (1976).

International Organization Immunities Act (1947).

Pacto Internacional sobre Direito Civis e Políticos (1966).

Singapour State Immunity Act (1981).

South Africa Foreign States Immunity Act (1981).

Tratado de Versalhes (1919).

United Kingdom State Immunity Act (1978).

United Nations Participation Act (1945).

3.2. Documentos de Organizações Internacionais

3.2.1. Fundo Monetário Internacional

Resolução n. 48/1 (1992).

3.2.2. Organização Internacional do Trabalho

Resolution n. 4 (International Labour Conference, Session 29th, 1948).

Estatuto do Tribunal Administrativo da Organização Internacional do Trabalho.

Regras de procedimento do Tribunal Administrativo da Organização Internacional do Trabalho.

3.2.3. Organização das Nações Unidas

International Law Commission, Fragmentation of international law: difficulties arising from the diversification and expansion of international law, Geneva, United Nations, 2006.

International Law Commission, Projeto de Convenção da CDI sobre Imunidades Jurisdicionais do Estado e Seus Bens, ONU, 1975.

Office of Administration of Justice, A guide to resolving disputes, United Nations, New York, 2009.

Office of Administration of Justice, Seventh activity report, 1 January to 31 December 2013.

Office of Staff Legal Assistance, Guiding principles of conduct for Office of Staff Legal Assistance (OSLA): affiliated counsel in the United Nations. United Nations, New York, 2010.

2005 World Summit Outcome Document.

Declaração do Milênio.

Estatuto da Corte Internacional de Justiça.

Estatuto do Tribunal Administrativo da Organização das Nações Unidas.

Estatuto do Tribunal de Apelação das Nações Unidas.

Estatuto do Tribunal de Disputas das Nações Unidas.

Regras de procedimento do Tribunal Administrativo da Organização das Nações Unidas.

Regras de procedimento do Tribunal de Apelação das Nações Unidas.

Regras de procedimento do Tribunal de Disputas das Nações Unidas.

Staff regulations da Organização das Nações Unidas.

Staff rules da Organização das Nações Unidas.

A/61/205 (20 de julho de 2006).

A/63/253 (24 de dezembro de 2008).

A/67/98 (18 de junho de 2012).

A/69/126 (15 de julho de 2014).

A/RES/351 (IV) A (24 de novembro de 1949).

A/RES/351 (IV) A-B (9 de dezembro de 1949).

A/RES/50/54 (11 de dezembro de 1995).

A/RES/55/2 (18 de setembro de 2000).

A/RES/55/258 (14 de junho de 2001).

A/RES/56/253 (24 de dezembro de 2001).

A/RES/59/283 (13 de abril de 2005).

A/RES/60/1 (24 de outubro de 2005).

A/RES/61/1 (20 de setembro de 2013).

A/RES/61/261 (4 de abril de 2007).

A/RES/62/228 (22 de dezembro de 2007).

A/RES/64/233 (16 de março de 2010).

A/RES/888 (IX) (17 de dezembro de 1954).

A/RES/957 (X) (8 de novembro de 1955).

ST/SGB/2002/13 (1 de novembro de 2002).

ST/SGB/2010/3 (7 de abril de 2010).

ST/SGB/2014/1 (1 de janeiro de 2014).

4. **DOCUMENTOS NACIONAIS**

Constituição Federal do Brasil (1988).

Lei n. 1.060/1950 (1950).

Lei n. 5.584/1970 (1970).

5. REFERÊNCIAS VIRTUAIS

< lnweb 90. worldbank. org/crn/wbt/wbtwebsite.nsf/(attachmentweb)/D8E 566 109293 CC 338

52578B200744CEF/\$FILE/BODecisionNo.453.pdf>

<siteresources.worldbank.org/EXTARCHIVES/Resources/WB_Historical_Chronology_19

44_2005.pdf>

<ultimainstancia.uol.com.br/conteudo/colunas/63075/decisao+do+stf+organismos+interna

cionais+e+imunidade+a+jurisdicao+trabalhista.shtml>

<untreaty.un.org/UNAT/Overview.htm>

<untreaty.un.org/UNAT/Rules.htm>

<untreaty.un.org/UNAT/Statute.htm>

<untreaty.un.org/UNAT/Statute.htm>

<www.avalon.law.yale.edu>

<www.icj-cij.org/court/index.php?p1=1&p2=1>

<www.icj-cij.org>

```
<www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.detail?p_judgment_no=2120>
<www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.detail?p_judgment_no=2639>
<www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.detail?p_judgment_no=2662>
<www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.detail?p_judgment_no=2722>
<www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.detail?p_judgment_no=2760>
<www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.detail?p_judgment_no=2833>
<www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.detail?p_judgment_no=2860>
<www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.detail?p_judgment_no=2913>
<www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.detail?p judgment no=3020>
<www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.detail?p_judgment_no=3073>
<www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.detail?p_judgment_no=3099>
<www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.detail?p_judgment_no=3105>
<www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.detail?p_judgment_no=3141>
<www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.detail?p_judgment_no=3256>
<www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.detail?p_judgment_no=3264>
<www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.detail?p_judgment_no=3295>
<www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.detail?p judgment no=3295>
<www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.detail?p_judgment_no=3337>
<www.ilo.org/global/about-the-ilo/history>
<www.ilo.org/global/standards/introduction-to-internationallabourstandards/lang--</p>
en/index.htm>
<www.ilo.org/public/english/bureau/leg/resolutions>
<www.ilo.org/public/english/ethics/standards.pdf>
<www.ilo.org/public/english/tribunal/about/rules>
<www.ilo.org/public/english/tribunal/about/statute.htm>
<www.ilo.org/public/english/tribunal/about/statute>
<www.ilo.org/public/english/tribunal/about/statute>
<www.ilo.org/public/english/tribunal/download/articleccenglish.pdf>
<www.ilo.org/public/english/tribunal/membership>
<www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publicat
ion/wcms_travail_pub_1.pdf>
<www.imf.org/external/about/histcoop.htm>
<www.imf.org/external/imfat/pdf/j2013_2.pdf>
<www.imf.org/external/imfat/statute.htm>
```

```
<www.iso.org/iso/home/about.htm>
<www.iso.org/obp/ui/#search>
<www.leagle.com/decision/19831327717F2d610_11226.xml/MENDARO%20v.%20WO</p>
RLD%20BANK>
<www.ombudsassociation.org>
<www.strategic-culture.org/news/2014/03/30/un-and-issue-ukraine-general-assembly-vs-</p>
un-security-council.html>
<www.un.org/en/aboutun/index.shtml>
<www.un.org/en/aboutun/structure/index.shtml>
<www.un.org/en/aboutun/structure/pdfs/un-system-chart-color-sm.pdf>
<www.un.org/en/ecosoc/about/index.shtml>
<www.un.org/en/ecosoc/about/strengtheningofecosoc.shtml>
<www.un.org/en/ga/about/background.shtml>
<www.un.org/en/members/index.shtml>
<www.un.org/en/members/intergovorg.shtml>
<www.un.org/en/members/nonmembers.shtml>
<www.un.org/en/oaj/appeals/jurisdiction.shtml>
<www.un.org/en/oaj/appeals/timelimits.shtml>
<www.un.org/en/oaj/dispute/jurisdiction.shtml>
<www.un.org/en/oaj/dispute/pdf/court_etiquette.pdf>
<www.un.org/en/oaj/legalassist/about.shtml>
<www.un.org/en/oaj/legalassist/contact.shtml>
<www.un.org/en/oaj/legalassist/pdf/osla_consel_code_of_conduct.pdf>
<www.un.org/en/oaj/unjs/efiling.shtml>
<www.un.org/en/oaj/unjs/office.shtml>
<www.un.org/en/oaj/unjs/pdf/guide_to_resolving_disputes_en.pdf>
<www.un.org/en/oaj/unjs/pdf/Seventh activity report OAJ.pdf>
<www.un.org/en/ombudsman/contact.shtml>
<www.un.org/en/ombudsman/help.shtml>
<www.un.org/en/ombudsman/index.shtml>
<www.un.org/en/ombudsman/issues.shtml>
<www.un.org/en/ombudsman/meddivision.shtml>
<www.un.org/en/ombudsman/medservices.shtml>
```

<www.un.org/en/ombudsman/principles.shtml>

- <www.un.org/en/ombudsman/what.shtml>
- <www.un.org/en/sc/about/>
- <www.un.org/en/sc/about/functions.shtml>
- <www.un.org/sg/sg_role.shtml>
- <www.worldbank.org/en/about/history>