



SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO – SBDP
ESCOLA DE FORMAÇÃO
2005

**Evolução do tratamento da imunidade de
jurisdição dos Estados estrangeiros na
jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.**

Trabalho de conclusão de curso da Escola de Formação

Paulo Massi Dallari

Professor orientador: Dr. Guilherme Figueiredo Leite Gonçalves

Índice.

1. – Apresentação e introdução ao tema.	3
2. – Apelação Cível nº 9.696, de 1989.	6
2.1. – O Relatório.	6
2.2. – Voto do Ministro Francisco Rezek.	9
3. – Objetivos e metodologia.	15
3.1. – Objetivos.	15
3.2. – Metodologia	15
4. – Principais Acórdãos pré 1989.	17
4.1. – Pet nº 56.466, de 1973.	17
4.2. – ACO nº 298, de 1982.	20
4.2.1. – Relatório.	22
4.2.2. – Voto do Ministro Soares Muñoz.	25
4.2.3. – Voto do Ministro Néri da Silveira.	27
4.3. – ACi nº 9.687, de 1984.	33
5. – O Ministro Moreira Alves.	40
6. – A imunidade de jurisdição após 1989.	43
6.1. – O Ministério das Relações Exteriores.	43
6.2. – A Imunidade dos Atos de Império.	45
6.3. – RE nº 222.368-AgR.	46
6.3.1. – A efetividade das decisões.	47
6.3.2. – A opção pela via jurisprudencial e não legislativa.	50
6.4. – Ações de execução fiscal.	51
7. – Conclusão.	55
Bibliografia.	65
Acórdãos encontrados.	67

1. – Apresentação e introdução ao tema.

A imunidade de jurisdição aplicada aos Estados estrangeiros recebeu durante as décadas de 1970 e 1980 grande atenção da doutrina nacional e internacional devido a uma série de evoluções e novas normatizações colocadas em prática. Em 1989, o Supremo Tribunal Federal promoveu alteração substancial no entendimento da questão, estendendo por um pouco mais a produção de trabalhos relacionados a esta temática no Brasil.

Via de regra, os juristas militantes no direito internacional debatem as vantagens e desvantagens dos diferentes sistemas possíveis para o relacionamento entre a justiça nacional e as soberanias alheias¹. Antecipamos, no entanto, que o presente estudo enfocará a argumentação dada pelo Tribunal no trato do tema e sua evolução ao longo dos anos, deixando as divergências doutrinárias em segundo plano.

O princípio da imunidade de jurisdição dos Estados evoluiu do aforismo *par in parem non habet iudicium*, o que, em uma tradução livre, significa que entre pares não há juiz. Na prática, de forma bastante simplificada, resulta na impossibilidade de uma Nação ser submetida à jurisdição de outra. Por exemplo, um conflito jurídico entre um brasileiro e a República do Chile não poderá, contra a vontade desta, ser analisado pelo Poder Judiciário do Brasil, mesmo que o fato tenha ocorrido neste território e envolvido um brasileiro.

Um erro comum nos acórdãos é a adoção das Convenções de Viena de 1961 e 1963, respectivamente sobre as relações diplomáticas e consulares, como forma de embasamento legal para as decisões da Corte².

¹ Dentre os autores nacionais que já exploraram a fundo a jurisprudência do STF nesta temática encontram-se:

- Soares, Guido F. S. *Das imunidades de jurisdição e execução*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

- Magalhães, José Carlos. *O Supremo Tribunal Federal e o direito internacional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

² Soares, Guido F. S., *Curso de Direito Internacional Público*, São Paulo : Atlas, 2002.

As normas sobre as representações permanentes dos Estados no exterior, seja as diplomáticas, seja as consulares, foram elaboradas e solidificadas mediante um longo processo costumeiro, que desembocaria, no século XX, com a subscrição de duas convenções

Neste ponto, como veremos mais adiante, o Ministro Francisco Rezek, em 1973, ainda como Procurador da República, alertou o Tribunal para a imprecisão, mas sem muito efeito.

Infelizmente, as imunidades de jurisdição nunca receberam um tratamento mais político por parte dos diversos Governos e regimes que passaram pelo nosso país até hoje. Seus limites e aplicações não foram estabelecidos com base na política externa ou estratégias que o Brasil estabeleça para atingir seus objetivos internacionais. Prova disto é a inexistência de regulamentação, seja pelo Poder Executivo ou Legislativo, o que resulta na análise caso a caso realizada pelo Poder Judiciário, mais especificamente o STJ e o STF.

O tema ganha importância novamente por dois motivos. Em primeiro, a ampliação do número de Organizações Internacionais, que muitas vezes são ligadas a Estados ou mesmo a vários, e desenvolvem projetos ou estabelecem alguma espécie de vínculo jurídico com cidadãos brasileiros. O segundo motivo é a cada vez maior participação do Brasil na esfera internacional, seja pela tentativa de se estabelecer como líder e grande potência regional na América Latina, ou pelo vulto do trânsito de produtos e mercadorias para dentro e para fora de nossas fronteiras. Com uma política externa assumindo um papel cada vez mais relevante, é fundamental que o Estado estabeleça normas sobre como se darão as repercussões desses contatos dentro de seu território.

Tendo em vista que poucos acórdãos envolvendo Organizações Internacionais foram encontrados em nossa limitada pesquisa, e o único que trata mais detalhadamente das peculiaridades destas Organizações

regionais no sistema da então denominada União Panamericana, para culminar na adoção de duas importantes convenções internacionais multilaterais de caráter universal, em Viena, fruto da obra de codificação e desenvolvimento progressivo do Direito Internacional, empreendida pela Comissão de Direito Internacional da ONU. Trata-se da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, assinada em 18-4-1961, no Brasil promulgada pelo decreto nº 56.435, de 8-6-1965, e da Convenção de Viena sobre Relações Consulares, assinada em 25-4-1963, em vigor internacional a partir de 10-3-1967, no Brasil promulgada pelo decreto nº 61.078, de 16-6-1967. (p. 263)

O que deve ser evitado, nesse campo, é o erro de transportar-se as regras das citadas Convenções de Viena de 1961 e de 1963, para situações em que o próprio Estado diretamente se encontra envolvido com particulares, diante de tribunais de outros Estados. (p. 276)

data de 1969, optamos por abordar apenas os Estados estrangeiros, deixando essa outra vertente das imunidades de jurisdição para um próximo estudo.

2. – Apelação Cível nº 9.696, de 1989.

Para apresentar mais detalhadamente o tratamento dado pela justiça brasileira à imunidade de jurisdição, escolhemos a Apelação Cível nº 9.696, julgada em 31 de maio de 1989, também conhecida como caso Genny. Além de se apresentar de forma didática e seqüencial, esta decisão alterou a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema tratado. Note-se que o relatório mostra superficialmente o entendimento tradicional da Corte³, enquanto os votos trazem as inovações que levaram à sua mudança.

O Ministro Relator Sydney Sanches votou pelo provimento da apelação cível, em desacordo com o parecer da Procuradoria Geral da República. E, em aditamento, após os votos dos outros Ministros, alterou sua fundamentação adotando os argumentos da maioria. Por este motivo, podemos considerar este acórdão como unânime e nos limitarmos a apresentar apenas a manifestação do Ministro Rezek.

2.1. – O Relatório.

O relatório do referido acórdão é a transcrição do parecer da Procuradoria Geral da República emitido pelo Dr. Moacir Antônio Machado da Silva e aprovado pelo então Procurador-Geral, e agora Ministro do STF, Sepúlveda Pertence. O documento inicia-se apontando sucintamente o contexto da disputa, descreve o exaustivo trâmite do processo até as portas do Tribunal, e então enfrenta alguns dos argumentos da autora.

Referente às duas primeiras etapas, nos interessa apenas o fato de se tratar de ação trabalhista movida por Genny de Oliveira, viúva de empregado da Representação Comercial da República Democrática Alemã, contra esta última. O pleito não apresenta nada de excepcional, apenas o

³ O entendimento do STF, bem como suas alterações ao longo dos anos serão apresentados mais adequadamente durante a análise de acórdãos anteriores a 1989 durante o trabalho.

pedido de anotação na carteira de trabalho de seu falecido marido das alterações realizadas em seu contrato enquanto vivo.

Também é relevante sabermos que o processo teve início em 25 de outubro de 1976 sob o foro da Justiça do Trabalho, merecendo destaque decisão da 16ª Junta de Conciliação que, após a contestação argüir a imunidade de jurisdição, adotara a seguinte postura, segundo o texto do parecer da Procuradoria Geral:

A MM. Junta rejeitou a argüição de imunidade de jurisdição, sob o fundamento de que a contratação, que se dera para atuar na antiga Representação Comercial da República Democrática Alemã, configurava típica atividade negocial, não se caracterizando, portanto, como ato de império, ao qual se aplica o princípio.⁴

Quase treze anos após esta decisão, o litígio veio a julgamento de mérito pelo STF⁵. Da parte da reclamante, tem-se o seguinte argumento no tocante à imunidade, ainda pelo texto do parecer:

Sustenta a reclamante, em síntese, que não há prova nos autos da extinção da Representação Comercial da República Democrática Alemã, sendo certo que esse órgão continuou como Escritório Comercial da Embaixada, mas independente desta; que os escritórios comerciais praticam **atos de gestão, não de império**, e somente os últimos são alcançados pela imunidade de jurisdição; (...). (grifo nosso)

⁴ Ainda de acordo com o parecer, a mesma Junta apresentou, pouco depois, sua decisão sobre o mérito em que deu ganho de causa a Genny. Em geral, nos acórdãos que serão apresentados mais à frente, o mérito é irrelevante ao objeto do trabalho, a imunidade de jurisdição. Muitas vezes, o STF e as outras instancias nem chegam a debatê-lo por aceitar a preliminar da imunidade.

⁵ Este caso passou anteriormente pelo STF em virtude de conflito de jurisdição entre a Justiça Federal e a Justiça do Trabalho, sendo tratado pelo acórdão CJ 6.182, de 1979.

Apesar de o argumento ser apenas refutado sem grandes explicações, os escritórios comerciais alemães serem ou não parte da embaixada é importante para distinguir quem é, de fato, o réu. Caso esses atuassem de forma independente, poderia haver alguma discussão sobre seu *status* jurídico e conseqüentemente sobre a aplicabilidade da imunidade, afinal, a princípio, apenas os Estados e seus representantes estão “protegidos” por este costume. Sustenta, no entanto, o Procurador da República, com base em documento do Ministério das Relações Exteriores, que, em outubro de 1973, Brasil e República Democrática Alemã estabeleceram relações diplomáticas, o que levou à integração das representações comerciais à Embaixada. Esta alteração traria ao pólo passivo não mais uma entidade meramente comercial, com fins privados, mas a própria Alemanha, e esta goza da imunidade de jurisdição⁶.

No entanto, o mais interessante no momento é a divisão entre os atos que seriam praticados pelos escritórios comerciais, **atos de gestão**, e aqueles exclusivos do Estado, **atos de império**⁷, sendo estes no exercício do poder público, e aqueles enquanto mero particular.

Reiteradamente ignorada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, esta classificação dos atos dos Estados estrangeiros permitiria, no caso concreto, afastar a imunidade por considerar que atos de gestão não estão protegidos por ela, já que o julgamento destes não afetaria a soberania alheia. Quanto a este argumento, o parecer simplesmente faz referência a diversos precedentes, não abordando o assunto diretamente. Ainda assim, este ponto será, pela primeira vez, verdadeiramente relevante nos debates entre os Ministros.

⁶ Este mesmo problema será enfrentado com bastante afincio pelo STF na Ação Cível Ordinária nº 298, de 1982, tratada no item 4.2..

⁷ Georgenor de Sousa Franco Filho enfrenta a referida distinção dos atos dos Estados, de forma introdutória, com a seguinte definição: Dois são esses atos: *jure imperii* e *jure gestionis*. Praticam os entes internacionais públicos em situações distintas. O Estado, principal deles, os realiza, respectivamente, com seu poder de império, soberanamente, insusceptível, **prima facie**, de apreciação por Judiciário alheio, isto é, por órgão investido de jurisdição de outro Estado; ou assemelhando-se a um ente privado, igualando-se, nessa prática, à atividade negocial do particular, passível, então, de exame pela Justiça de outro país. (grifo no original)

Francisco Filho, Georgenor de Sousa. “Da distinção entre atos de império e de gestão e seus reflexos sobre os contratos de trabalho celebrados com entes de direito internacional público”. *Revista do TRT*, Belém, 25 (47); JUL. /DEZ. /1991, p. 51.

A Procuradoria Geral da República opinou pelo conhecimento e **improvemento** do recurso com base nos precedentes da Corte, que, em resumo, defendiam a imunidade de jurisdição de forma absoluta.

2.2. – Voto do Ministro Francisco Rezek.

Com a gentileza característica de quem circula pelo meio diplomático, o Ministro Francisco Rezek, após pedir vista dos autos, adota argumentos distintos para sua decisão, mas, como antecipado no início do próprio voto, segue a do Relator. Ainda nos preâmbulos da sustentação, o Ministro reconhece as decisões anteriormente proferidas pela casa, cujos teores estão resumidos no já tratado parecer da Procuradoria Geral da República, no sentido de aplicar a imunidade absoluta. Imediatamente, apresenta a necessidade deste entendimento ser alterado. Esta postura retira, ao menos no âmbito desta temática, a crítica relativamente comum sobre a falta de respeito da Corte aos precedentes, seja para aplicá-los ou para modificá-los.

A partir deste ponto, a análise do voto será dividida em quatro etapas; distinção entre as imunidades, a relevância de cada tipo na jurisprudência brasileira, os fundamentos desta jurisprudência e da nova, e a conclusão⁸.

De acordo com o Ministro Rezek, o STF separava as imunidades entre as pessoais⁹ e aquela que goza um Estado estrangeiro¹⁰. De forma bastante didática, ele, então, distingue as duas.

⁸ Esta divisão em quatro partes foi proposta pelo Prof. Guido Soares em breve resumo sobre este voto em trabalho sobre a imunidade de jurisdição.

Soares, Guido F. S. "F., As Imunidades de Jurisdição na Justiça Trabalhista". *Revista da Faculdade de Direito da USP*, São Paulo, v. 88, JAN. /DEZ. 1993, número comemorativo dos 100 anos da Revista, p. 546.

⁹ Um exemplo de caso de imunidade pessoal que chegou ao STF foi a ACi nº 9.701, de 1987. Esta ação tratava de reparação de danos por acidente de trânsito, e era réu o Cônsul da Polônia por estar dirigindo um dos veículos envolvidos. O presente trabalho não tratará desta modalidade de imunidade.

¹⁰ Algo bastante interessante nesta temática é a participação do Ministro Rezek na evolução da jurisprudência. Esta distinção entre a imunidade aplicada aos Estados e aquelas garantidas pelas Convenções de Viena a seus funcionários, quando citada em acórdãos ou pareceres comumente tem por fonte parecer do próprio Rezek, enquanto Procurador da

Numa primeira vertente temos as imunidades pessoais resultantes das duas Convenções de Viena, de 1961 e 1963, ambas promulgadas pelo Brasil, relacionada a primeira com o serviço diplomático, e a segunda com o serviço consular. Quando se cuide, pois, de processo penal ou cível onde o pretendido réu seja membro do corpo diplomático estrangeiro aqui acreditado – ou ainda em determinadas hipóteses, do serviço consular estrangeiro –, opera em sua plenitude o direito internacional escrito: tratados que, em certo momento, se negociaram lá fora, e que entraram em vigor para o Brasil, sendo aqui promulgados.

Ficou claro, não obstante que nenhum dos dois textos de Viena diz da imunidade daquele que, na prática corrente, é o réu preferencial, ou seja, o próprio Estado estrangeiro. (...) Essa imunidade não está prevista em nenhuma forma escrita de direito internacional público. Ela resulta, entretanto, e uma antiga e sólida regra costumeira do Direito das Gentes.¹¹

Segue ainda o voto do Ministro:

Essas demandas, quando não tem índole trabalhista – o que ocorre em mais de dois terços dos casos – têm índole indenizatória e concernem à responsabilidade civil.¹²

Apesar de não constar expressamente, pode-se extrair do exposto que os casos levados ao judiciário brasileiro, na maioria das vezes, em nada se relacionam com questões verdadeiramente internacionais ou de ameaça

República, para o Pet. 56.466 (vide item 4.1.). Ou seja, foi ele quem primeiramente introduziu esta noção aos precedentes do STF.

¹¹ ACi nº 9.696, de 1989, p. 25.

¹² Idem, p. 26.

à soberania de um ou outro ente de direito internacional público. São, sim, situações corriqueiras, do dia a dia de qualquer particular ou pessoa jurídica, e que justificam a já exposta divisão entre atos de gestão e atos de império.

Longe de insignificante, esta argumentação visa retirar parte da aura que circunda as relações diplomáticas, como se qualquer divergência gerasse a iminência de uma grave controvérsia. Esta visão fica claramente demonstrada em trecho de 1939 do ilustre Clóvis Bevilacqua, que dentre outros títulos, foi Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores entre 1906 e 1934:

Ainda quando age, como pessoa jurídica, no terreno do direito privado, o Estado não despoja, em fase de outro Estado, das suas prerrogativas de soberania, e porque a execução da sentença contrária a um país estrangeiro poderia encontrar dificuldades insuperáveis, e, talvez, uma insignificante questão de direito privado viesse a terminar por um conflito violento, em que as duas nações medissem as suas forças, e sacrificassem interêsses de valia incomparavelmente superior.¹³

Bastante adequado à conturbada primeira metade do século XX, em que a diplomacia ainda engatinhava na criação de fóruns multilaterais e tratados sólidos e abrangentes que regulassem a atuação internacional dos Estados¹⁴, este parecer já não possui o mesmo peso dada a evolução das relações internacionais, principalmente após a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), e o término da segunda guerra mundial.

¹³ Bevilacqua, Clóvis; *Direito Público Internacional*, ed. 1939, pág. 80. Este trecho citado pode também ser encontrado na página 6 do inteiro teor do acórdão do RE 67.544, de 1969.

¹⁴ Podemos citar aqui como exemplo do movimento que se iniciou com o final da Primeira Guerra Mundial, o Pacto da Sociedade das Nações, de 1919, substituída pela ONU, criada em 1945. Há também o pacto Briand-Kellog, denominado Tratado de Renúncia à Guerra, de 1928. O Brasil ratificou e promulgou ambos, pelos decretos nº 13.990, de 1920, e nº 24.577, de 1934, respectivamente.

Passando à terceira etapa da análise, encontramos a afirmação de que aquela antiga e sólida regra costumeira de direito internacional público deixou de existir na década de setenta, com a celebração, em 1972, da Convenção Europeia da Basiléia sobre as imunidades do Estado¹⁵. Apesar desta importante marca histórica, o Ministro Rezek afirma que a relativização da imunidade dos Estados já estava, antes mesmo, em discussão nos países centrais, e que, apesar de ciente, o Supremo Tribunal Federal optou por continuar fiel à tradição da imunidade absoluta.

Continuando sua sustentação, o Ministro explica que o que levou outras Nações a mudarem sua abordagem em relação a este tema foi a atuação de países estrangeiros em atividades que não mais consulares ou diplomáticas, mas empresariais e comerciais, mesmo que esta diferenciação não fosse sempre de fácil identificação¹⁶. Ainda de acordo com o Ministro, o Brasil, manteve-se fora desta transformação por não apresentar essa mesma realidade, como justificado em trecho do próprio voto:

Por quê entendíamos, nós, que essa idéia variante da velha tradição não nos alcançava? Porque em Brasília, assim como no Cairo, em Moscou ou em Praga, não existem Estados estrangeiros representados para fins que não os estritamente diplomáticos e consulares. E dentro da rotina diplomática e consular entendíamos que tudo é ato de império. Não só atos estritamente administrativos que a missão realiza — como a convocação do eleitorado ou a outorga de passaportes — , mas também atos outros que, embora relacionados com o meio local, fazem parte da habitualidade da representação. Por exemplo, contratar com uma empresa local a construção do prédio da embaixada, ou

¹⁵ European Convention on State Immunity, assinada na Basiléia, em 16 de maio de 1972, e em vigor desde 11 de junho de 1976. Para íntegra oficial, vide sítio de seu depositário, o Council of Europe – www.coe.int, que também mantém um ótimo “Explanatory Report” sobre a Imunidade de Jurisdição.

¹⁶ No próprio caso em análise, temos nas alegações da autora e do Ministério Público Federal divergências sobre o status jurídico da Representação Comercial da República Democrática Alemã e sua atuação no Brasil.

contratar com súditos locais serviços subalternos. Exatamente esses contratos vinham a originar, depois, a maior parte das demandas que o foro local recusava em razão da imunidade.¹⁷

Apesar de consistente, a princípio, o Ministro Rezek abala a validade de suas próprias justificativas, ao afirmar, logo em seguida, que “nos anos setenta o que sucedeu de novo foi esta colocação que já não distingue o que se passa em Londres do que se passa em Brasília ou em Praga”. Ou seja, reafirma-se que a realidade que, juntamente com a regra costumeira, sustentava a imunidade absoluta, havia se extinguido há mais de uma década em relação ao presente acórdão.

Além da citada Convenção da Basiléia, de 1972, é feita referência a algumas normas que levaram a relativização a determinados países, como o Foreign Sovereign Immunities Act, dos Estados Unidos da América, de 1976, e o State Immunity Act do Reino Unido, de 1978. Ainda assim, o Ministro desvincula esta decisão a uma questão numérica, o problema não é quantos países a adotam, mas quais. E nesta linha, refere-se, genericamente, além daqueles já comentados, à “tantos outros do hemisfério norte”¹⁸.

Mais uma vez demonstrando respeito aos precedentes da Casa, Rezek levanta uma decisão anterior em que se havia recusado a aplicabilidade do princípio constitucional que determina a impossibilidade de excluir lesão ou ameaça de lesão da apreciação do Judiciário. À época foi entendido que há a presunção da parte demandada ser jurisdicionável, e

¹⁷ ACi nº 9.696, de 1989, p. 28.

¹⁸ José Carlos de Magalhães comenta muito acertadamente esta passagem com as seguintes palavras:

Vê-se, desse raciocínio, que prevaleceu no plenário da Casa, que a jurisprudência não mudava não porque o Brasil, como autoridade de direito internacional que é, resolvera deixar de conceder a imunidade absoluta, por razões relevantes, assim consideradas pelo país – como é o caso das reclamações trabalhistas, em que o reclamante sofria denegação de justiça, até mesmo pela impossibilidade de apresentar sua pretensão perante o país estrangeiro – mas porque outros países o fizeram antes! (Op. Cit. 1, p. 143).

como, em virtude da imunidade absoluta de jurisdição, não o era, tal princípio não cabia no caso¹⁹.

A quarta parte desta análise, ou seja, a nova postura defendida por todos os argumentos ao longo do voto, pode ser sintetizada em seu trecho final de forma bastante direta e específica:

O quadro interno não mudou. O que mudou foi o quadro internacional. O que ruiu foi o nosso único suporte para a afirmação da imunidade numa causa trabalhista contra Estado estrangeiro, em razão da insubsistência da regra costumeira que se dizia sólida – quando ela o era –, e que assegurava a imunidade em termos absolutos.

Com esta conclusão, o Supremo Tribunal Federal passou, por unanimidade, a permitir que Estados estrangeiros fossem chamados a juízo em causas trabalhistas e de responsabilidade civil, alterando um entendimento de aproximadamente um século.

¹⁹ Entre os exemplos, o Ministro cita a ACi nº 298, de 1985, Síria vs. Egito. Vide item 4.2.

3. – Objetivos e metodologia.

3.1. – Objetivos.

Temos por objetivos do presente estudo as seguintes tarefas:

- a) Apresentar a jurisprudência acerca do tema imunidade de jurisdição dos Estados estrangeiros, extraindo dos acórdãos os principais argumentos favoráveis e contrários à sua aplicação absoluta.
- b) Avaliar se a alteração no entendimento do STF referente a esta problemática era previsível a partir das informações e votos contidos nos acórdãos anteriores, ou se, de fato, aquela ocorreu de forma abrupta, impulsionada pela necessidade de se reapreciar uma grande gama de matérias em função do texto Constitucional de 1988, à época, recém promulgado.
- c) Considerando os argumentos do Ministro Francisco Rezek de que a sustentação da imunidade absoluta havia cedido durante a década de setenta, entender o porquê do intervalo de no mínimo dez anos entre este fato e a reforma no entendimento do Tribunal, testando, inclusive, as justificativas adotadas pelo Ministro.
- d) Localizar, pela jurisprudência posterior a 1989, as dificuldades geradas pelo novo entendimento, e avaliar se, em algum momento anterior, a própria Corte as haviam previsto e proposto alguma solução.

3.2. – Metodologia

Para a definição e implementação dos objetivos acima descritos, foi empreendida busca pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a

partir de seu sitio²⁰ na Internet. Caso esta fosse feita pelo nome do Estado estrangeiro, traria diversos acórdãos de extradições e cartas rogatórias, mas poucos referentes à imunidade de jurisdição. Em geral, tanto em casos trabalhistas quanto nos de responsabilidade civil, os mais importantes para a presente análise pelas afirmações do próprio Ministro Rezek, o demandado é sua Embaixada, seu Consulado, ou os ocupantes dos respectivos cargos. Ou seja, pelo papel, o demandado não seria o próprio Estado, mas sua representação diplomática ou consular. Para contornar esta dificuldade, optamos por estabelecer um único termo, restringindo a pesquisa à expressão "imunidade de Jurisdição", com a qual foram encontrados trinta e um (31) acórdãos até o dia 5 de dezembro de 2005.

Destes, apenas os referentes às Organizações Internacionais não foram utilizados, dadas as dificuldades já expressas na Apresentação²¹. Até pela especificidade do tema, todos aqueles envolvendo Estados estrangeiros acabaram aproveitados, mesmo que não tenham sido citados ou trabalhados diretamente ao longo do estudo. Ao final, encontra-se uma lista com todos os acórdãos encontrados.

Tendo em vista que as metas estabelecidas eram qualitativas e não meramente quantitativas, a doutrina foi consultada em diversos momentos. No entanto, tentou-se usá-la apenas como referência, complementação, ou mesmo definição de termos e conceitos, mas de forma alguma como argumento para as conclusões.

²⁰ www.stf.gov.br

²¹ Em casos onde há divergência sobre a classificação de uma das partes, se Estado ou Organização, utilizou-se como critério para sua inclusão ou exclusão a parte que foi envolvida ou ainda, nos casos em que o MP atua como um dos pólos, a decisão do próprio Supremo em seus votos.

4. – Principais Acórdãos pré 1989.

Pela análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, três acórdãos anteriores à Apelação Cível nº 9.696 se revelaram fundamentais²². Primeiro, por ordem de antiguidade, está o Agravo de Petição nº 56.466, de 1973, no qual o então Procurador da República, Francisco Rezek apresenta parecer expondo alguns dos principais motivos que sustentam a imunidade de jurisdição absoluta.

O segundo é a Ação Cível Ordinária nº 298, de 1982, que, curiosamente, tem como partes dois Estados estrangeiros, a República Árabe da Síria como autora, e a República Árabe do Egito como ré. Neste acórdão, a relevância encontra-se no debate sobre imunidade de jurisdição frente ao direito constitucional da tutela jurisdicional, que é o principal artigo legal utilizado pelos defensores da imunidade relativa para a inconstitucionalidade das decisões do STF.

O terceiro é a Apelação Cível nº 9.687, de 1984, que apresenta um caso de honorários advocatícios contra o Governo da França, este declarado revel em 1ª instância e representado pelo Ministério Público deste ponto em diante. A decisão em si não apresenta qualquer inovação, e, aliás, limita-se a um simples “aplique-se o precedente”. No entanto, o relatório se prestou a confrontar argumentos de diferentes opiniões, em especial, pela transcrição quase integral da sentença de 1º grau do Juiz Federal Jacy Garcia Vieira, que compila não apenas argumentos, mas doutrina nacional e internacional, convenções internacionais, e leis estrangeiras, dentre outros.

4.1. – Pet nº 56.466, de 1973.

A relevância deste acórdão limita-se ao parecer do Ministro Francisco Rezek, então Procurador da República. Este inicia-se tecendo elogios à

²² Cabe aqui explicar que o critério para a indicação destes acórdãos como relevantes não leva em conta apenas o número de referências futuras a eles, ou mesmo seu resultado. A opção foi feita com base nos dados que foram trazidos ao STF e a relevância do debates para o trato do tema. Apesar de subjetiva, esta seleção tenciona evitar a análise de documentos cujos fundamentos e os teores sejam repetitivos, aliás, fato comum na jurisprudência sobre a imunidade de jurisdição.

sentença do magistrado que julgou a causa em primeiro grau, declarando-se incompetente, e tratando de algumas questões processuais referentes à citação. Após, encontra-se o seguinte texto:

Cabe, por último, ressaltar que a honra da missão japonesa não foi particularmente feliz ao invocar, como base jurídica excludente [da imunidade de jurisdição], a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas. Esse texto, promulgado entre nós pelo D. 56.435/65, consagra imunidades pessoais e reais inerentes ao intercâmbio representativo.

Na espécie, todavia, a citação não se pretendeu endereçar à pessoa de um diplomata japonês, imune segundo aquele Tratado, mas ao próprio Império do Japão, entendido pelos postulantes como titular do ônus indenizatório. Tem-se, pois, que a imunidade daquele Estado soberano à jurisdição doméstica não resulta da Convenção de Viena, mas de uma das mais sólidas regras costumeiras do Direito das Gentes.²³

O parecer guarda sua importância, em parte, por ser a primeira menção encontrada na presente pesquisa ao equívoco da aplicação das Convenções de Viena de 1961 e 1963 para fundamentar a imunidade dos Estados, defendida pelo STF. Feita alguns anos após a promulgação dos referidos documentos internacionais, a recomendação de embasar as imunidades no direito das gentes infelizmente não foi seguida pelo Tribunal, que apenas a adicionou como mais um pilar de sustentação, além das Convenções, para seu entendimento.

Rezek então tenta justificar a referida regra costumeira:

Nenhum Estado ignora a impossibilidade de submeter outra Nação, contra sua vontade, à condição de parte perante o judiciário local. Nem poderia fazê-lo a

²³ Pet nº 56.466, de 1973, p. 152.

menos que disposto – apto – a garantir pela força bélica a execução da eventual e esdrúxula sentença condenatória, o que repugna substancialmente ao moderno Direito Internacional, que nossa República ajudou a construir e consolidar.²⁴

Este trecho específico do parecer foi recorrentemente citado pela jurisprudência nos quinze anos que o separam do acórdão de 1989 sobre o caso Genny de Oliveira. Não é de forma alguma o responsável pelo início do entendimento pela imunidade absoluta, até porque este, dentro e fora do STF, e juntamente com a regra costumeira que o sustenta, são muito mais antigos. O valor desta única frase foi solidificar a questão de tal forma que os Ministros não mais se preocuparam em argumentar. É uma explicação simples, direta, e didática do argumento que durante tanto tempo sustentou a imunidade de jurisdição do Estado estrangeiro, e até hoje o faz, em situações que não trabalhistas ou de responsabilidade civil.

Curioso é que em 1973 o Supremo Tribunal Federal ainda argumentava da mesma forma que o Ministro Bevilacqua em 1939²⁵. Talvez, em outras áreas, não houvesse mudanças suficientes para alterar alguns precedentes, no entanto é inegável o salto dado pelo Direito Internacional ao final da Primeira e Segunda Guerra Mundial²⁶. Também chocante é a indiferença do Tribunal quanto às recentes discussões internacionais acerca do tema, que já haviam gerado a Convenção da Basiléia²⁷ um ano antes e estavam por criar regulamentações nos EUA e no Reino Unido.

Neste ponto, faz-se necessário abrir um parêntese para que se observe a clara relação entre a imunidade de jurisdição e a impossibilidade da execução da sentença. Esta dificuldade que o próprio Rezek relembra neste parecer permanece em aberto no voto de 1989, já como Ministro do Supremo.

²⁴ Idem, p. 153.

²⁵ Vide p. 9.

²⁶ Op. Cit. 14.

²⁷ Op. Cit. 15.

4.2. – ACO nº 298, de 1982.

O presente acórdão se constitui, pela análise realizada na jurisprudência disponível, um dos mais importantes. Este não foi responsável pela alteração do entendimento, tendo o Tribunal decidido por extinguir o pleito sem julgamento de mérito, apenas mais um dentre diversos outros acórdãos com o mesmo desfecho. Porém, apresentam-se nesta decisão grandes inovações argumentativas que, também pelo caráter único do pleito²⁸, obrigam o Supremo Tribunal Federal a atacar diversos pontos e posicionar-se de alguma forma frente à imunidade de jurisdição. Diante disto, nos deteremos um pouco mais em sua explanação, ressaltando, no entanto, que não exporemos todos os votos, mas apenas aqueles que apresentam enfoques distintos e relevantes.

Conta ainda, o fato da ação não ter sido movida por mero particular, que na maioria dos litígios provém dos mais baixos postos dentre os empregados das representações diplomáticas, como faxineira, cozinheira ou motorista. Agora, quem acusa é o próprio representante oficial de um Estado soberano, que além de ter como seu “ganha pão” o direito internacional, conta com contatos e assessorias jurídicas que dão a ele, na prática, uma posição de igualdade com relação ao réu, situação apenas teórica em outros casos.

Para resumir os motivos extremamente peculiares do litígio, adotamos as palavras do próprio autor, a República Árabe de Síria, transcritas no início do relatório²⁹:

²⁸ Em seu parecer como Procurador da República, o futuro Ministro do STF, Francisco Rezek, salienta a importância e exclusividade do pleito:

A questão aqui deduzida ostenta, do ponto de vista da ciência jurídica, um acentuado interesse. Não obstante a linguagem inicial, que parece propensa a circunscrever o problema ao figurino do direito civil pátrio, diz ele respeito, em realidade, ao tema da sucessão de Estados, e se inculpe, destarte, na área do Direito das Gentes. (ACO nº 298, p. 14).

²⁹ Ao longo do acórdão três Ministros são identificados como Relatores, Décio Miranda, Soares Muñoz e Clovis Ramalhete, motivo pelo qual preferimos não citar nenhum Ministro como tal.

a) que no dia 31 de dezembro de 1951, o governo da Síria adquiriu a propriedade do prédio nº 99, da rua Muniz Barreto, em Botafogo, na capital do Estado do Rio de Janeiro, mediante escritura pública transcrita no registro de imóveis sob o nº 17.626 do Livro-3-AR;

b) que, em fevereiro de 1958, os governos da Síria e do Egito constituíram a República árabe Unida (RAU), formada apenas por esses dois Estados;

c) que, a partir dessa data até setembro de 1961, ambos os países se faziam representar, na órbita internacional, pela República Árabe Unida (RAU), acreditando, em cada Estado, um único Embaixador;

d) que, em setembro de 1961, o Embaixador da República Árabe Unida (RAU), junto ao governo brasileiro, era um diplomata egípcio, e a sede da embaixada funcionava no imóvel antes mencionado;

e) que, desfeita, no referido mês e ano, a República Árabe Unida (RAU) e finda a representação diplomática da mesma, devera o imóvel ora reivindicando retornar à posse plena e exclusiva da Síria, sua proprietária;

f) que assim não permitiu o embaixador da República Árabe Unida (RAU), que, sendo egípcio, ali instalou a Embaixada do Egito, impedido o exercício de tal direito pela Síria, que se viu obrigada a alugar outro imóvel, na Gávea, para instalar sua Embaixada.³⁰

³⁰ ACO nº 298, p. 11. Pouco depois a esta passagem, Rezek comenta o objeto, e a forma que se está pleiteando com certa surpresa:

Parece-me difícil conceber que, por ocasião do desmembramento, não se tenha cogitado de decidir sobre o destino dos imóveis diplomáticos possuídos, no estrangeiro, pela República Árabe Unida. Terá sido bastante, para tal fim, um diploma legislativo editado na iminência do desfazimento da união – que, nunca é demais lembrar, foi absolutamente pacífico –, ou ainda um tratado bilateral subsequente ao evento, determinando de cada imóvel àquele dentre os dois Estados que o houvera possuído antes da agregação, ou estabelecendo outro modo de se partilharem tais bens. A República Árabe da Síria tem boa tradição jurídica. O Egito, por seu turno, tem produzido internacionalistas que ombreiam com seus mais renomados colegas europeus e americanos. Tudo conduz a inaceitabilidade da idéia de que tão grave omissão tenha ocorrido, de modo que o problema versado nestes autos deva mesmo ser resolvido à base do rebuscar de papéis nalgum cartório do Rio de Janeiro. (p.15)

4.2.1. – Relatório.

A Procuradoria Geral da República representada neste julgamento pelo então Procurador da República Francisco Rezek manifestou-se no sentido de negar provimento ao pedido, ou seja, aplica-a de forma absoluta. Ainda assim, já aproveita para responder às alegações iniciais da autora sobre a divisão entre os atos de gestão e os atos de império³¹, apontando a inutilidade do conceito no presente caso:

Tudo o quanto até agora foi dito, porém, só terá alguma utilidade operacional caso a República Árabe o Egito entenda de aceitar a jurisdição brasileira. Seu direito de recusá-la é patente, e o seria mesmo aos olhos de uma ainda confusa e pouco convincente parcela da doutrina, que insiste em raciocinar à base da distinção entre “atos de império” e “atos de gestão”. Isso porque a espécie nada tem a ver com qualquer “gestão” privatística, mas diz respeito ao domínio de imóvel diplomático num contexto de sucessão de Estados, inscrevendo-se, com exclusividade e eminência, no plano do direito público internacional.³²

Note-se que, até o momento, não identificamos o réu. Pelo cabeçalho, os réus seriam a República Árabe do Egito e outros, mas como ilustra os trechos a seguir, este ponto não está definido, e é fundamental para o desfecho do litígio:

Sustenta a parte autora que a parte ré na presente demanda são o Sr. Embaixador e o Sr. Cônsul da República Árabe do Egito, como apresenta na inicial;

³¹ Op. Cit. 7.

³² ACO nº 298, p. 6.

entende a douta Procuradoria-Geral da República que a parte ré é o Estado, no caso a República Árabe do Egito, representado por seu Embaixador. Compete, pois, ao Tribunal, decidir qual a parte ré, contra a qual se desenvolverá o processo, decisão que é pressuposto do exame da matéria relativa à regra da imunidade de jurisdição.

Se o Tribunal entende que o pólo passivo é constituído do Sr. Embaixador e do Sr. Cônsul da República Árabe do Egito, ou apenas do primeiro, negada há de ser a imunidade de jurisdição, nos termos do artigo 31, § 1º, letra "a" da Convenção de Viena sobre relações Diplomáticas, de 1961, nos exatos termos da petição de fls. 42/48, à qual se reporta a parte autora, pedindo vênia para não transcrever ou repetir. E se isenta de fazê-lo, porque já sobejamente demonstrado que, sendo réus o Sr. Embaixador e o Sr. Cônsul, não gozariam os mesmo da imunidade de jurisdição.³³

(...).

Se, porém, entender a Corte que a parte ré é o Estado, ou seja, a República Árabe do Egito, importa demonstrar que, ainda aí, não goza o Estado de imunidade jurisdição para a presente demanda, já que desde 1891, o Instituto de Direito Internacional, pela Resolução de Hamburgo confirmada em 1934, pela Resolução d'Aix em Provence, admite seis hipóteses em que o Estado não goza de imunidade de jurisdição, sendo a primeira dela, a mais clássica, aquela em que a ação versar sobre direitos reais relativos a bens situados no território em que é demandado o Estado estrangeiro.³⁴

³³ ACO nº 298, p. 20.

³⁴ Idem, p. 22.

Em resposta ao parecer da Procuradoria Geral da República, a Síria apresenta sustentação que é, posteriormente e de forma mais branda, utilizada pelo Ministro Rezek na ACi nº 9.696, de 1989. Este defende que a norma costumeira da imunidade de jurisdição foi sepultada durante a década de 1970, enquanto a autora da presente já data sua decadência da primeira metade do século XX:

Essa regra da imunidade absoluta, contudo, que se desenvolveu no século XIX, já ao seu final começava a ser questionada na Bélgica, e, logo em seguida, na Itália. Já nos albores do século XX, começou a ser negada para, a partir da Primeira Guerra Mundial, ficar ultrapassada, caindo em desuso na segunda metade do século atual [no caso XX]. Raríssimos autores ainda a sustentam, contra esmagadora maioria que a nega, seja no direito pátrio, seja no estrangeiro, sendo certo, como a exceção, que os comunistas necessitam defendê-la com todo o vigor, sendo a soviética a única doutrina e o único sistema jurídico a sustentar a imunidade absoluta de jurisdição, por razões evidentes de política interna e internacional, a que falecem razões jurídicas.³⁵

Encerrando sua manifestação, a República Árabe da Síria reafirma a tese da divisão dos atos Estatais, colocando que a “aquisição de propriedade, locação, ou a posse de imóvel, ainda que para sede de representação diplomática, não são atos de império, mas de gestão³⁶”. Ainda afirma, enfaticamente, que “o único tribunal competente para a presente questão é o Supremo Tribunal Federal da República Federativa do Brasil”.

Chamada a se manifestar novamente, a Procuradoria Geral da República limitou-se a repisar os argumentos do parecer anterior e da jurisprudência do STF existente à época que defendia inquestionavelmente

³⁵ ACO nº 298, p. 23.

³⁶ Idem, p. 26.

a imunidade absoluta para Estados estrangeiros, chegando a apontar o Pet nº 56.466, de 1973, tratado por nós no item 5.1. Mais uma vez, o parecer é pelo arquivamento.

4.2.2. – Voto do Ministro Soares Muñoz.

O Ministro Soares Muñoz profere voto bastante objetivo, atacando cada um dos problemas suscitados no relatório, e iniciando-se por identificar como réu o Estado soberano da República Árabe do Egito. Este entendimento gera diversos empecilhos que, ciente disso, o ministro passa enfrentar. O primeiro deles, a competência do STF para julgar outro Estado que supostamente está protegido por norma costumeira internacional:

Entretanto, se a questão versa sobre imóvel situado no território nacional, não haverá, afora os Tribunais brasileiros, nenhum outro com competência para apreciá-la.

Para afastar o impasse, impõe-se que o Supremo Tribunal Federal construa sua própria competência para conhecer o feito, (...).³⁷

Para embasar a competência necessária à Corte para julgar o pleito, o Ministro sai do âmbito do artigo 119 da Constituição Federal de 1967/69³⁸, e desce ao nível infraconstitucional:

O art. 12, parágrafo único da Lei de introdução ao Código Civil dispõe que “só à autoridade judiciária brasileira compete conhecer das ações relativas a

³⁷ Ibidem, p. 34.

³⁸ O Ministro Muñoz cita, pelo texto do acórdão, o art. 119, inciso I, letra 'c', mas tal artigo faz referência aos poderes dos Juízes Federais, e não do STF. Ademais, as outras coordenadas não existem no referido texto. No entanto, elas se adequam perfeitamente ao art. 114 que, este sim, legisla sobre as competências do Supremo. Adotando-se o art. 114, que nos parece mais pertinente, o texto citado pelo Ministro é o seguinte:

Art 114 - Compete ao Supremo Tribunal Federal:

I - processar e julgar originariamente:

c) os litígios entre Estados estrangeiros, ou organismos internacionais e a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

imóveis situados no Brasil”, e, o art. 89, inciso I, do Código de Processo Civil³⁹, prescreve que compete à autoridade judiciária brasileira, com exclusão de qualquer outra, conhecer ações relativas a imóveis situados no Brasil.⁴⁰

Lembrando a estranheza manifestada pela Procuradoria Geral por não haverem os países ao se separarem realizado acordo sobre suas posses no exterior, o Ministro aponta que, pelo registro em cartório brasileiro apresentado pela autora, o imóvel em referência é de propriedade da República da Síria desde 1954. Então transfere-se à República Árabe do Egito provar com eventual documento, que, na separação dos Estados, os referidos bens são seus por direito. O Ministro ainda aproveita para criticar a postura desta Nação que não se preocupou em comparecer à Corte para dar suas explicações ou nem ao menos para alegar a imunidade de jurisdição de que supostamente gozaria, tendo realizado esta última alternativa via o Itamaraty e diretamente à autora, ignorando completamente o Tribunal.

Finalizando, o Ministro Soares Muñoz enfatiza a não aplicação das Convenções de Viena neste caso, rejeitando, por conseguinte, a preliminar de imunidade de jurisdição.

Posteriormente, em Ratificação de seu voto, o Ministro volta a insistir na denegação de justiça que representaria a recusa do Tribunal em aceitar sua jurisdição. E após intenso debate com o Ministro Moreira Alves, cujo voto será apreciado mais adiante, encerra sua interferência de modo enfático:

³⁹ No original, é citado o mesmo artigo, porém como se constante do Código Civil. Consultado o referido Código, promulgado em 1º de janeiro de 1916, este mesmo artigo diz respeito aos “defeitos dos atos jurídicos”, bastante distante do assunto atual. No entanto, não só faz sentido, como a descrição feita logo após a indicação do Código se iguala ao conteúdo do artigo de mesmo número do Código de Processo Civil, motivo pelo qual presumimos ser mero erro de datilografia e alteramos na citação feita acima.

⁴⁰ ACO nº 298, p. 34.

De modo que, entre a denegação de justiça e as dificuldades na execução de uma decisão, optei pela solução destas, enfrentando-as, porque o juiz não deve fugir à função jurisdicional, em face dos eventuais percalços que possam surgir na execução da sentença. O dever dos Tribunais é dar a prestação jurisdicional e tomar as medidas adequadas, no sentido de que as suas decisões sejam respeitadas e executadas.⁴¹

4.2.3. – Voto do Ministro Néri da Silveira.

Em sua manifestação, o Ministro Néri da Silveira restringe-se, após concordar com o Ministro Muñoz sobre o réu, à competência da justiça brasileira para julgar, mesmo contra um Estado soberano, a disputa em tela.

Penso com o eminente Relator, por primeiro que não se formalizou a exceção de incompetência da justiça brasileira, de parte da República Árabe do Egito, merecendo invocado o precedente desta Corte no RE 48.256⁴², (...).⁴³

Quanto à defesa da imunidade de jurisdição, é dado tratamento mais pormenorizado:

Dessa sorte, a quaestio júris sobre a imunidade de jurisdição do Estado estrangeiro deve ser considerada, com as restrições oriundas do próprio direito

⁴¹ Idem, p. 105.

⁴² Este acórdão não foi analisado no presente trabalho por não constar, à data da pesquisa, do banco de dados eletrônico do STF. Ainda assim, como citado na decisão em análise, segue sua ementa:

Ação cível contra Nação estrangeira. O Ministério das Relações Exteriores nem qualquer outro departamento tem competência para se dirigir à Justiça solicitando o trancamento da ação. A exceção de incompetência, que é cabível, há de ser apresentada pela própria Nação estrangeira. Recurso extraordinário conhecido e provido. (ACO nº 298, p. 42).

⁴³ ACO nº 298, p. 41.

Internacional Público moderno, de acordo com o qual, dentre outros, a violação de direitos fundamentais, reconhecido pela Constituição ou leis de um Estado, deve receber dos tribunais nacionais competentes remédio efetivo. Assim, se num Estado, sobre determinado direito fundamental, não se reconhece sentença de outro Estado, cumpre ele próprio, por seu Tribunal competente, dê a prestação jurisdicional cabível. É o que acontece com o direito fundamental de propriedade imobiliária brasileira. Sua proteção jurisdicional somente há de ser dada pelo Poder Judiciário do Brasil.⁴⁴ (grifo no original)

Por último, no trato do argumento referente aos atos de império e atos de gestão, o Ministro Néri da Silveira avalia que independentemente da posição da doutrina, se a favor ou contra, é fato que há nos casos imobiliários uma exceção à imunidade que deve, portanto, ser julgada na justiça brasileira. Esta por sua vez, atribui ao STF, pelo art. 114 da CF de 1967/69⁴⁵, a competência para este litígio.

4.2.4. – Voto do Ministro Clovis Ramalhete.

Após longa revisão dos fatos relativos à causa, o Ministro Clovis Ramalhete inicia seu voto afirmando que a associação entre a Síria e o Egito constitui uma “união real de Estados⁴⁶”. Então, pouco mais adiante, após alguns exemplos de outras uniões como a ocorrida no presente caso, transmite a relevância do conceito acima:

⁴⁴ Idem, p. 44.

⁴⁵ Aqui valem as mesmas explicações da nota 43, visto que a referência original é novamente ao art. 119 da CF de 1967/69.

⁴⁶ O ministro caracteriza no próprio voto a união real de Estados (p. 54):

Na união real de Estados, encontra-se uma das possíveis transformações jurídicas da atividade política dos Estados, que atinge a própria personalidade deles.

Trata-se de um tipo de associação de Estados postos sob um só chefe.

Nela, cada unidade guarda apartadamente a sua ordem jurídica e administrativa interna; mas, para fins de relações exteriores, os Estados membros, assim reunidos, apresentam-se como uma só pessoa jurídica.

O precedente da Suécia e Noruega torna manifesto por outro lado que o ato da associação de Estados em União, ainda que o seja só para fins de relações exteriores como os casos da Suécia e Noruega e o da Síria e Egito, produz problemas e cria interesses práticos, - tais como este, versando na presente ação reivindicatória - que impõe aos Estados, no ato soberano de sua dissociação, regulamentá-los adequadamente. Tal decisão é exclusiva dos dois Estados, no exercício das relações exteriores entre eles, ao desfazerem a União, a qual haviam instituído como sucessora deles nas relações internacionais.

No caso de não haverem regulamentado esta ou aquela questão, residual, pois que os Estados não a tenham composto entre eles, ela restará por ser acertada; - mas conserva a sua natureza jurídica de controvérsia internacional entre Estados, integrada ao ato de soberania do desfazimento da União dos Estados.⁴⁷

Seguindo sua argumentação, o Ministro Ramalhete coloca claramente que o réu é o Estado do Egito, e não seu representante na pessoa do Embaixador. Ainda salienta que faz parte daquele grupo da doutrina que defende a divisão entre atos de império e atos de gestão. No entanto, para este caso, tal conceituação é irrelevante, visto que o litígio se dá entre dois Estados soberanos em virtude de seus atos internacionais, no caso a cisão, sobre os quais nenhum outro Estado tem competência para intervir. E então, para a dificuldade sobre o juízo que seria competente para dirimir a controvérsia, o Ministro diverge dos votos anteriores e conclui:

Trata-se de impossível jurídico, o Juiz nacional brasileiro dirimir questão imanente na sucessão entre Estados dela originada.

⁴⁷ ACO nº 298, p. 57.

Ainda que os atos de soberania, por eles praticados, na dissolução da União, sejam omissos, o julgamento por nacional de terceiro Estado, - dada a igualdade jurídica dos estados, - não tem competência para declarar o direito, suprimindo aquilo que soberanamente não dispuseram quando entenderam de desfazer a União.

Tal como deixo sugerido em meu voto, não haverá denegação de justiça na decisão, de julgar-se extinto o processo sem julgamento do mérito, pois ficam abertos, às partes, os métodos pacíficos de solução de controvérsia internacional; entre eles, a mediação, a arbitragem ou o ajuizamento internacional e até mesmo, a decisão do caso pelo Conselho da Liga dos Estados Árabes, a que ambos pertencem, pois que esse Conselho dirime com força de definitividade, as questões que lhe forem afetadas e submetidas.⁴⁸

O Ministro vota pela extinção do feito sem julgamento de mérito com base do art. 267, VI, do Código de Processo Civil.

Aproveitamos o presente voto para abordar sucintamente questões levantadas pelo Ministro Décio Miranda que decidiu por acompanhar o Ministro Clovis Ramalheite. Para aquele, não há em debate direito individual por não se tratar de questão entre particulares, mas sim entre Estados soberanos. Acompanha o entendimento de que este litígio deva ser resolvido fora da justiça brasileira e propõe, indiferente aos órgãos internacionais, pela diplomacia dos três países, incluindo o Brasil. Também vota pela extinção sem julgamento de mérito.

4.2.5 – Voto do Ministro Firmino Paz.

Dos Direitos e Garantias Individuais

⁴⁸ Idem, p. 61.

Art 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 35 – A especificação dos direitos e garantias expressas nesta Constituição não exclui outros direitos e garantias decorrentes do regime e dos princípios que ela adota.⁴⁹

Assim inicia-se a parte efetivamente opinativa do voto do Ministro Firmino Paz, que é precedida por um resumo do caso. O ponto central da argumentação se dá em torno da inviolabilidade do direito à propriedade legitimado no artigo citado, e é justificado na seguinte passagem:

A garantia da inviolabilidade da propriedade não é só do interesse do indivíduo. É também, de interesse do Estado. Portanto, não se pode ser afastada, negociada, por via de lei, tratado internacional ou contrato, por ser de natureza, eminentemente, constitucional.

Uma das formas de assegurar, o Estado, efetivamente, a garantia do direito de propriedade é pela prestação de actos jurisdicionais a quem sofra lesão nesse direito. Prestação, essa, insusceptível de rejeição ou aceitação, por parte de algum figurante na relação jurídica material ou processual. Qualquer acto declarativo de rejeição, ou até, de aceitação, é acto, juridicamente, ineficaz.⁵⁰ (grifos no original)

Para encerrar seu voto, O Ministro reafirma os citados dispositivos da Lei de introdução ao Código Civil, de 1942, e do Código de Processo Civil, de 1973. Ainda discorre brevemente sobre a obrigatoriedade da imunidade relativa, visto que casos como o presente, não podem permanecer sem

⁴⁹ O Ministro faz referência ao § 4º do art. 153 da CF de 1967/69, mas que, pelo texto apresentado é, de acordo com o sitio do Planalto (www.planalto.gov.br) o § 35, do art. 150 da mesma CF.

⁵⁰ ACO nº 298, p. 72.

jurisdição, e mesmo se houvesse dispositivo internacional em contrário, o que não ocorre, este não poderia retirar do STF sua competência para julgar tais litígios por se tratar de prerrogativa Constitucional.

4.2.6 – Voto do Ministro Moreira Alves.

O Ministro Moreira Alves aborda, em seu voto, a questão levantada sobre a imunidade relativa ou absoluta. Ele admite, e como veremos também em capítulo adiante, passa a defender a sujeição dos Estados estrangeiros à jurisdição de outros, mas apenas em determinados casos. Ressalta ainda que em um ponto, as duas doutrinas convergem, que é o tocante às ações imobiliárias.

Por outro lado, também é certo que mesmo os mais intransigentes defensores da imunidade absoluta admitem, entre as exceções que a afastavam, as questões relativas às ações reais imobiliárias e às ações sucessórias no tocante a imóveis situados em Estados estrangeiros.⁵¹

No entanto, ele ressalta que esta não se trata de questão imobiliária convencional. Há, no caso, preliminar fundamental para o correto desfecho, caso o STF decida por julgar o mérito: “a questão de saber se, no caso, houve, ou não, sucessão de Estados”.

No voto não é apresentada resposta a esta indagação. Apesar de outros ministros terem opinado afirmativamente, o presente Ministro traz ao Tribunal doutrina em sentido contrário, que afirma ter sido caso de desmembramento. Questiona-se ainda o modo simples utilizado pelo autor da ação para expor o problema, que, em verdade, é bem mais complexo por não envolverem apenas questões internas, mas de direito internacional público.

⁵¹ Idem, p. 84.

Parece-me evidente que, para resolver o litígio que se apresenta como objeto desta ação, não se pode deixar de lado, como se inexistentes – esses problemas de direito internacional público intimamente ligados à propriedade e à posse de imóvel destinado à representação internacional de RAU [República Árabe Unida]. reconhecida internacionalmente (e, inclusive, pelo Brasil), e resolvê-lo em face, apenas, da inexistência de qualquer alusão a esses fatos no Registro Imobiliário brasileiro, cuja disciplina não lhe atribui sequer presunção absoluta de verdade perante terceiros de boa-fé, o que, aliás, não ocorre com as partes em litígio.

Observo, finalmente, que, em casos como o presente, não há que se pretender que o reconhecimento da imunidade de jurisdição implique negação de prestação jurisdicional pelo único Tribunal que poderia resolver o litígio sobre imóvel, não se admitindo sequer – pelo princípio do direito interno brasileiro da competência absoluta de nossa jurisdição sobre imóveis no território brasileiro – a homologação de sentença de Corte estrangeira ou internacional, para a execução forçada dela no Brasil.

Questões internacionais como a presente, se resolvem e se executam, em última análise, com a concordância dos Estados soberanos litigantes.⁵²

4.3. – ACi nº 9.687, de 1984.

Os principais argumentos favoráveis à imunidade de jurisdição já foram apresentados na introdução e no Pet 56.466 tratado há pouco. Como já colocado anteriormente, o interessante deste acórdão é a transcrição da sentença de primeiro grau em seu relatório. Nele, o Juiz Federal Jacy Garcia

⁵² Ibidem, p. 98.

Vieira faz uma defesa extremamente consistente da relativização da imunidade de jurisdição, que neste caso, seria aplicada ao Governo da França. Diferentemente do acórdão anterior, que tratava de situação, a princípio, imobiliária, este corresponde ao tipo mais convencional e recorrente, uma causa trabalhista.

O primeiro passo dado é criticar de forma bastante direta incisiva a atuação do Ministério Público, que, como já apresentado, assumia a defesa dos Estados quando a estes era imputada revelia:

A nosso ver o Ministério Público não tem legitimidade para defender o ato praticado pelo Estado estrangeiro, em detrimento do nacional porque não existe nenhum código, nenhuma Convenção, nenhum tratado e nenhuma lei que obrigue o Juiz brasileiro a reconhecer a imunidade de jurisdição aos atos praticados pelo Estado estrangeiro no Brasil. Não pode ele dizer que está agindo como fiscal da lei porque não existe lei nenhuma que reconheça a imunidade aos atos do Estado estrangeiro, praticados no Brasil, de contratação de um advogado, brasileiro em nosso país, para prestar-lhe serviços profissionais no Brasil. Entendemos que o Ministério Público, nesta ação deveria ficar ao lado do Estado que representa, velando pelos interesses de nossa Pátria e de seu nacional, a exemplo do que aconteceria com o Ministério Público Francês, caso a ação fosse contra a Embaixada brasileira na França e ajuizada por um advogado francês, para receber seus honorários⁵³.

Apesar de extremamente interessante o posicionamento acima, em especial como contraponto à postura “diplomática” do STF em detrimento de soluções que beneficiem os cidadão brasileiros, dois anos após a

⁵³ ACi nº 9.687-4 de 1984, p. 07.

sentença em tela, na ACi nº 9.697⁵⁴, o Ministério Público apresentou justificativa para atuar nestes casos com base no art. 82, inciso III do Código de Processo Civil brasileiro⁵⁵, argumento ratificado pelos Ministros. De forma alguma, no entanto, a adoção de caminho distinto deve desmerecer a decisão do ilustre juiz, pois este demonstrou-se altamente gabaritado para identificar questões que só chegariam à Suprema Corte posteriormente.

Seguindo adiante, o magistrado ainda preocupa-se em reforçar a diferenciação entre as imunidades diplomáticas e dos Estados estrangeiros com uma precisão que poucos Ministros do STF se preocuparam em ter:

A imunidade de jurisdição do Estado estrangeiro não se confunde com a imunidade diplomática. Aos agentes diplomáticos de reconhecem imunidades mais amplas para que possam exercer livremente suas funções⁵⁶.

No caso sub judice o agente diplomático agiu como órgão representante do Estado estrangeiro. A responsabilidade é do Estado e não do diplomata. A imunidade de jurisdição a ser examinada não é a diplomática e sim a do Estado estrangeiro⁵⁷.

⁵⁴ Segue trecho da p. 25 da ACi nº 9.697, de 1986, em que o STF autoriza o MP a atuar em defesa dos Estados estrangeiros:

O Ministério Público Federal tem legitimidade para recorrer não só no processo em que é parte, como naquele em que atuou na qualidade de custos legis (§ 2º, do art. 499, do C.P. Civil). No caso, houve intervenção do ministério Público, dada a existência de interesse público, pela qualidade da parte, ou seja, figurar como reclamada um Estado estrangeiro. Incide a regra do art. 82, inc. III, do Código de Processo Civil.

⁵⁵ Segue abaixo transcrição do art. 82, III do CPC. Vale salientar que este dispositivo teve a redação alterada em 1996, e, datando o processo em análise de dez anos antes, o texto a seguir se apresenta na forma original, utilizada pelos envolvidos à época do julgamento, mas agora desatualizado.

Art. 82. Compete ao Ministério Público intervir:

III – em todas as demais causas em que há interesse público, evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte.

⁵⁶ ACi nº 9.687-4 de 1984, p. 07.

⁵⁷ Idem, p. 09.

Levanta-se ainda, com ajuda de diversos doutrinadores, o desgaste da imunidade absoluta, citando, como fatos históricos, a Revolução Russa, a Segunda Guerra Mundial, e a crescente estatização das economias, que levavam os Estados a agirem em áreas antes restritas aos particulares.

Continuando sua defesa da imunidade relativa, Vieira utiliza-se das mesmas normas jurídicas que, cinco anos depois, seriam estampadas no conhecido voto do Ministro Rezek para ACi nº 9.696. Ambos citam, a Convenção Européia de 1972 sobre imunidades do Estado⁵⁸, o "State Immunity Act" de 1978 do Reino Unido, e o "Foreign Sovereignty Immunities Act" de 1978 dos Estados Unidos da América. Pelos dados, afirma:

O mundo Ocidental inteiro rejeitou a teoria da imunidade absoluta e passou a adotar a imunidade relativa ou restrita. Uns, fazendo distinção entre atos praticados "jure gestionis" e "Jure Imperii", para só reconhecerem a imunidade aos últimos e outros preferindo enumerar os atos que não gozam de imunidades ou os que estão cobertos por elas. Mas num ponto, todos estão de acordo. A imunidade não alcança os atos praticados pelo Estado estrangeiro, quando este age como um particular ou pratica atos de comércio. No Brasil e em todo o ocidente, é hoje tranqüilamente adotada a teoria da imunidade relativa.⁵⁹

E ainda antecipa:

Tendo referida lei [Foreign Sovereignty Immunities, EUA] sido promulgada pelo país mais rico e

⁵⁸ Op Cit. 15.

⁵⁹ ACi nº 9.687-4 de 1984, p. 13. É fundamental ressaltar que, quando o magistrado se manifesta alegando que a imunidade restrita é aceita no Brasil, ele o faz com base na doutrina e cita como referência o professor Haroldo Valadão. Curiosamente este autor também é adotado pelo Supremo Tribunal federal, mas com o resultado oposto.

mais importante do ocidente é fácil prever a decisiva influência que ela terá em todo o mundo jurídico.

Dando seqüência à sua jornada argumentativa, o juiz extrapola o texto Constitucional descendo à legislação infraconstitucional, mais especificamente ao Código de Processo Civil, para fundamentar sua posição;

Verifica-se pelo artigo 88 do Código de Processo Civil e pelo artigo 119⁶⁰ da Constituição que o legislador brasileiro não faz distinção entre nacionais e estrangeiros e também não leva em conta o local onde a obrigação foi contraída. Para ele são irrelevantes os fatos de que o réu, seja nacional ou estrangeiro e esteja domiciliado no Brasil ou não. O que verdadeiramente importa é que a obrigação tenha de ser cumprida no Brasil ou

'a ação se originar de fato ocorrido ou de ato praticado no Brasil'.

A introdução do artigo 88 do CPC ao debate é bastante oportuna, pois não é encontrada na jurisprudência qualquer resposta ou citação ao problema. Inserido no Capítulo II, do Título IV, Da Competência Internacional, trás a seguinte redação:

Art. 88. É competente a autoridade judiciária brasileira quando:

I - o réu, qualquer que seja a sua nacionalidade, estiver domiciliado no Brasil;

⁶⁰ O magistrado cita o artigo 125, mas no sitio oficial do Planalto (www.planalto.gov.br), o texto apontado refere-se ao artigo 119 da Constituição Federal de 1967/69, motivo pelo qual adotamos esta numeração:

Art. 119. Aos Juízes Federais compete processar e julgar, em primeira instância:

I...

II - as causas entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e municípios ou pessoas domiciliadas ou residentes no Brasil.

- II - no Brasil tiver de ser cumprida a obrigação;
- III - a ação se originar de fato ocorrido ou de ato praticado no Brasil.

Parágrafo único. Para o fim do disposto no nº I, reputa-se domiciliada no Brasil a pessoa jurídica estrangeira que aqui tiver agência, filial ou sucursal.

Recuperando um argumento utilizado na ACO nº 298, o magistrado apela para a Carta das Nações Unidas, representação das mais valiosas normas escritas do direito internacional que "obriga a todos os Estados a respeitarem os direitos fundamentais do homem⁶¹". E, por sua vez, faz referência ao artigo VIII da Declaração Universal dos Direitos do Homem:

Artigo 8

Todo o homem tem direito a receber dos tribunais nacionais competentes remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela constituição ou pela lei.⁶²

Já ao final da sentença, o magistrado não perde a oportunidade de cobrar da República da França uma postura coerente, lembrando que ela mesma não aceita mais a imunidade absoluta nos casos em que o Estado age como particular por ser signatária da Convenção Européia sobre a Imunidade dos Estados, de 1972⁶³. Ainda expõe, com base neste mesmo argumento, que caso a situação em tela fosse inversa, e em território

⁶¹ Supõe-se que esta seja referência à parte do preâmbulo da Carta das Nações Unidas que dispõe do seguinte texto:

NÓS, OS POVOS DAS NAÇÕES UNIDAS, RESOLVIDOS

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 possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla.

Fonte: <http://www.unicef.org/brazil/uncarta.htm>, acesso em 01/12/2005.

⁶² Fonte: <http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm>, acesso em 01/12/2005.

⁶³ Op. Cit. 15.

francês, ou seja, a Embaixada brasileira alegando a imunidade de jurisdição, em hipótese alguma haveria o deferimento de tal pedido.

A argumentação do Juiz Federal Jacy Garcia Vieira foi, não apenas uma antecipação do que decidiria o Supremo Tribunal Federal cinco anos depois, mas também inédita em muitos pontos e em muitos argumentos, merecendo nossa atenção e reflexão. Apesar de parecer em determinados momentos com a ACO nº 298, da qual, certamente foi retirada boa parte de sua base, o magistrado não só se preocupa em fundamentar um caso ao qual não se costuma dedicar tanta extensão ou minúcia como também utiliza argumentos antes restritos a causas imobiliárias.

5. – O Ministro Moreira Alves.

A ACi nº 9.696 de 1989 é, sem sombra de dúvida, a chancela do Supremo Tribunal Federal para a aplicação da imunidade relativa de jurisdição em casos envolvendo Estados estrangeiros. Ao contrário de outros assuntos, cuja jurisprudência muda ao longo do tempo, com decisões muitas vezes próximas, mas conflitantes, neste caso a guinada foi repentina.

Durante a pesquisa, não encontramos nos acórdãos anteriores, ou mesmo posteriores ao citado, debates entre correntes que defendem e condenam a imunidade absoluta. A passividade da Corte, no entanto, contrasta com os diálogos constantes que marcam a doutrina, principalmente entre o saudoso professor Guido Soares⁶⁴ e o professor Georgenor Franco Filho⁶⁵.

No entanto, um voto destoou, em 1984, desta constância. No Recurso Extraordinário nº 94.084, o Ministro Moreira Alves proferiu a primeira manifestação encontrada, dentre os acórdãos pesquisados, contrária à imunidade de jurisdição⁶⁶ para causas trabalhistas, indeferindo o recurso proposto pelos Estados Unidos da América. Em trecho, recusa a aplicação da norma costumeira “par in parem non habet iudicium” por meio do artigo 150, § 35 da Constituição de 1967/69⁶⁷ que amplia o hall de princípios inclusive àqueles não expressos na Carta Magna:

⁶⁴ Op. Cit. 1.

⁶⁵ Op. Cit. 7.

⁶⁶ Nesta afirmação, levam-se em consideração apenas os casos em que algum Ministro tenha sido contra o princípio da imunidade de jurisdição absoluto em si, e não decidido desfavoravelmente ao Estado estrangeiro por razões processuais, ou outras, como a aceitação expressa à jurisdição nacional. Como exemplo de voto não considerado, aponta-se o voto do Ministro Rezek neste mesmo acórdão citado, em que se manifesta contrário à aplicação da imunidade pelo réu não ter apresentado este questionamento em seu recurso, mas se diz “constrangido” por se ver forçado a tal decisão.

⁶⁷ Art. 150 da CF de 1967/69: A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 35 – A especificação dos direitos e garantias expressos nesta Constituição não exclui outros direitos e garantias decorrentes do regime e dos direitos que ela adota. O Ministro faz citação ao § 36 do artigo 153 da CF de 1967/69, porém pelo sítio do planalto, percebe-se que o pretendido é o exposto acima, que é corresponde ao § 2º do artigo 5º da Constituição Federal de 1988.

Ora, a imunidade de jurisdição do Estado estrangeiro não tem nada que ver com princípios e garantias adotadas pelo regime, até porque todos os regimes, quaisquer que sejam, podem respeitá-la ou não.⁶⁸

Infelizmente, o Ministro encerra rapidamente sua argumentação, não ensejando maiores debates.

Três anos depois, em 1987, como Relator da ACi nº 9.705, evidencia-se que o voto anterior foi uma exceção. O Ministro Moreira Alves reassume o entendimento clássico do Tribunal, afirmando, não apenas a imunidade de execução que era tratada no caso concreto, mas a de jurisdição. Para tal, relembra como precedente a ACi nº 9.684, de 1983, e cita tanto os costumes internacionais quanto a Convenção de Viena para Relações Diplomáticas, de 1961.

A inconstância do Ministro no trato do tema é reafirmada no mesmo ano de 1987, apenas sete meses após o julgamento da ACi nº 9.705, em debate com o Ministro Francisco Rezek na ACi nº 9.702:

O Sr. Ministro Francisco Rezek – A noção de liberalidade tem que ser avaliada à consideração de circunstância de que uma das partes é imune à jurisdição brasileira. A rigor, tudo quanto ela faça é liberalidade, porque ela é inacuável em juízo.

O Sr. Ministro Moreira Alves – Sou a favor do entendimento sustentado por países como a Itália que não admitem essa imunidade em matéria trabalhista. Mas imunidade de jurisdição não significa imunidade a cumprimento de obrigação, que pode ser exigido

⁶⁸ RE nº 94.084, de 1984, p. 308.

perante a Justiça do país representado pela Embaixada.
(...).⁶⁹

Apesar do desfecho do voto não se dar em função da imunidade de jurisdição, bem como o tema central do acórdão não ser este, fica clara a posição do Ministro frente ao referido princípio. Dentre o material disponível, foi o único Ministro a questionar e a votar desfavoravelmente à imunidade absoluta de jurisdição para casas trabalhistas antes de 1989, e apesar de contrário à jurisprudência e ao posicionamento de outros Ministros, não se pode dizer que foi responsável pela reabertura e revisão da abordagem dada pelo STF. Infelizmente, um dos motivos a se especular para esta indiferença do Tribunal em relação a este voto destoante seja a pouca argumentação associada às manifestações, que acabaram ofuscadas pelos extensos votos proferidos por outros membros da Corte.

⁶⁹ ACi nº 9.702, de 1987, p. 56.

6. – A imunidade de jurisdição após 1989.

A ACi nº 9.696, pelas mudanças consideráveis que trouxe à aplicação da imunidade de jurisdição no país, inevitavelmente gerou dificuldades e oportunidades. Pela jurisprudência posterior a esta decisão, pudemos levantar alguns pontos relevantes elencados nos itens seguintes.

6.1. – O Ministério das Relações Exteriores.

Pelo conteúdo dos acórdãos apreciados durante toda a pesquisa, percebe-se que o Ministério das Relações Exteriores manteve-se oficialmente alheio à questão. No entanto, algumas pessoas que estiveram envolvidas com o Ministério eram citadas em pareceres, ou mesmo fizeram parte da Corte, como o Ministro Francisco Rezek que deixou o Supremo Tribunal Federal em 1990 para se tornar Ministro de Estado no MRE, retornando ao Tribunal em 1992.

Outra função desempenhada pelo MRE foi a de encaminhar às representações diplomáticas as citações que instâncias inferiores do Judiciário comumente mandavam via aquele órgão. Neste quesito, na ACO nº 298, de 1982, o tribunal citou precedente que condenava este tipo de “mediação”.

Ementa: - Ação cível contra nação estrangeira. O Ministério das Relações Exteriores, nem qualquer outro departamento, tem competência para se dirigir à Justiça solicitando o trancamento da ação. A exceção da incompetência, que é cabível, há de ser apresentada pela própria Nação estrangeira. Recurso extraordinário conhecido e provido.⁷⁰

⁷⁰ A citada ementa refere-se ao RE 48.256, que não foi encontrado em nossa pesquisa o que nos impede de fazer maiores comentários acerca de seu conteúdo. Ainda assim, sua ementa já apresenta resposta clara ao que se pretendia demonstrar. A citação encontra-se na ACO nº 298, de 1982, p. 36.

No início de 1991, em nota circular, o Ministério se posiciona frente à decisão tomada pelo STF no caso Genny. Bastante citado pela doutrina, o documento foi utilizado pelo Ministro Celso de Mello no RE nº 222.368-AgR, de 2002, como argumento para demonstrar que a imunidade de jurisdição havia sido relativizada no país. Por estes motivos, optamos por transcrevê-la a seguir:

O Ministério das Relações Exteriores cumprimenta as Missões Diplomáticas acreditadas em Brasília e, a fim de atender às freqüentes consultas sobre processos trabalhistas contra Representações Diplomáticas e Consulares, recorda que:

a) Em virtude do princípio da independência dos Poderes, consagrado em todas as Constituições brasileiras, e que figura no artigo segundo da Constituição de 1988, é vedada ao Poder Executivo qualquer iniciativa que possa ser interpretada como interferência nas atribuições de outro Poder.

b) A Convenção de Viena sobre relações diplomáticas de 1961, assim como a de 1963, sobre Relações Consulares, não dispões sobre matéria de relações trabalhistas entre Estado acreditante e pessoas contratadas no território do Estado acreditado.

c) Ante o exposto na letra 'b', os Tribunais brasileiros, em sintonia com o pensamento jurídico atual, que inspirou, aliás, a Convenção Européia sobre Imunidade dos Estados, de 1972, o 'Foreign Sovereign Immunity Act', dos Estados Unidos da América, de 1976, e o 'State immunity Act' do Reino Unido, de 1978, firmaram jurisprudência no sentido de que as pessoas jurídicas de direito público externo não gozam de imunidades no domínio dos 'atos de

gestão', como as relações de trabalho estabelecidas localmente.

d) A Constituição brasileira em vigor determina, em seu Art. 114, ser da competência da Justiça do Trabalho o conhecimento e julgamento desses litígios.

6.2. – A Imunidade dos Atos de Império.

O voto do Ministro Francisco Rezek, em 1989, adotou como critério para a divisão dos atos Estatais, os atos de gestão e os atos de império. Ainda de acordo com aquela decisão, a imunidade de jurisdição poderia ser limitada sem prejuízo à soberania do Estado estrangeiro apenas nos casos do primeiro tipo de ato, em que o ente age como mero particular.

O teste para esta parte do precedente veio em 1998, com a Petição (questão de ordem) nº 2.537. A ação envolvia a mexicana Glória Ruiz, famosa apresentadora de televisão, que, com a requisição de sua extradição, foi presa na Polícia Federal onde supostamente teria sido vítima de estupro e engravidado. Posteriormente, após gerar enorme repercussão, foi constatado que era uma armação com o objetivo de impedir sua transferência ao país de origem.

De qualquer forma, neste acórdão, especificamente, o pedido dizia respeito à exibição de documentos expedidos pelo Procurador Geral da República dos Estados Unidos Mexicanos por seu respectivo Embaixador em Brasília.

Nitidamente, é um caso de ato de império. A emissão ou exibição de documentos oficiais de um Estado, sigilosos ou não, compõe suas atribuições como ente público, e em nada se comparam com um ato típico de um particular. Esta afirmação fica ainda mais evidente ao levar-se em consideração que os papéis requisitados são, dentre outros, as solicitações e requerimentos para a extradição.

O Supremo Tribunal Federal optou por não definir com mais precisão a abrangência dos atos de gestão e dos atos de império, limitando-se a rejeitar os pedidos como não jurisdicionáveis. Tal conclusão, pelo precedente da ACi nº 9.696, de fato não carecia de maiores explicações, visto que fica explícita neste acórdão que a relativização só abrange questões trabalhistas e de responsabilidade civil. Sucintamente, o Ministro Relator Néri da Silveira se manifesta da seguinte forma:

Relativamente à espécie de natureza cível, que é a medida cautelar destinada à exibição de documentos pelo Estado requerente da extradição, vejo, em primeiro lugar, uma impossibilidade jurídica do pedido. A medida cautelar é ação, pelo nosso sistema, e o réu indicado são os Estados Unidos Mexicanos. Há, em favor dos Estados estrangeiros, desde logo, a imunidade de jurisdição e não poderão ser citados para responder a um processo dessa natureza.⁷¹

6.3. – RE nº 222.368-AgR.

No ano de 2002, pelo RE nº 222.368-AgR, a imunidade de jurisdição retorna em uma reclamação trabalhista envolvendo o Consulado Geral do Japão e cidadãos brasileiros com alguns novos argumentos.

Em trecho do recurso de agravo transcrito no relatório do acórdão, o Estado Japonês resume os dois fundamentos para seu questionamento:

Muito ao revés, o apelo extremo tem por fulcro essencial evidenciar **a realidade no trato jurisdicional entre litigantes residentes no Brasil e os Estados estrangeiros aqui representados**. O núcleo essencial do apelo extremo, inclusive, está em dois fundamentos,

⁷¹ Pet-QO 2537, de 1998, p. 70.

quais sejam; a) a impossibilidade de cisão da jurisdição em processo de conhecimento e processo de execução, devido ao princípio da efetividade inerente à própria atividade jurisdicional; e b) que os Estados estrangeiros que relativizaram a imunidade absoluta, o fizeram com base em normas internas, circunstância essa incorrente no ordenamento jurídico brasileiro.⁷² (grifo original)

6.3.1. – A efetividade das decisões.

No decorrer de sua argumentação, o Estado Japonês enfatiza que “jurisdição sem efetividade é o mesmo que ausência de jurisdição!⁷³”, e detalha sua tese:

A solução estatal dos litígios implica na alteração da realidade dos litigantes, independentemente da vontade destes. Do contrário, não haverá solução para o litígio, mas tão somente a produção de documento estatal sem valor prático, porquanto desprovido de eficácia coercitiva. Nesta consideração não há nada de antiético, pois reflete a necessidade de que o Estado brasileiro não gere expectativas aos cidadãos de solução de litígios ao quais, efetivamente, não pode solucionar, por inexistência de jurisdição para obrigar o cumprimento das decisões judiciais proferidas.⁷⁴

No desenvolvimento de seu voto, o Ministro Relator Celso de Mello critica diretamente a postura da “representação consular do Império do Japão, que não podia desrespeitar, como fez, os direitos sociais básicos de

⁷² Re nº 222.368-AgR, de 2002, p. 347.

⁷³ Esta argumentação, longe de ser irrelevante ou isolada, apresenta apoiadores de peso na doutrina, como o professor e magistrado Georgenor de Sousa Franco Filho. Vide: Franco Filho, Georgenor de Sousa. “O princípio da dupla imunidade e a execução do julgado contrário a ente de direito internacional público”. *Revista Trabalho & Doutrina*, ed. Saraiva, março de 1996.

⁷⁴ Idem, p. 348.

alguém, como a Sra. Iracy Ribeiro de Lima”, antiga lavadeira do Consulado. Logo em seguida, inicia a contra-argumentação sobre os fundamentos transcritos acima, lembrando que o réu, ora agravante, “se limitou a invocar, em seu favor, existência de imunidade absoluta de jurisdição”, não oferecendo defesa quanto ao mérito.

Citando algumas decisões de Tribunais da Justiça do Trabalho favoráveis à imunidade relativa, o Ministro retorna aos precedentes da Corte repassando brevemente toda a evolução do assunto, e os argumentos para o presente entendimento⁷⁵. Em seguida, apresenta a visão absoluta mantida pelo STF no tocante à imunidade de execução, e aponta suas exceções:

É bem verdade que o Supremo Tribunal Federal, **tratando-se** da questão pertinente à **imunidade de execução** (matéria **que não se confunde** com o tema concernente à imunidade de jurisdição **ora em exame**), continua, **quanto a ela** (imunidade de execução), **a entendê-la** como prerrogativa institucional de caráter **mais** abrangente **ressalvadas** as hipóteses excepcionais (a) de **renúncia**, por parte do Estado estrangeiro, à prerrogativa da **intangibilidade** dos seus próprios bens (**RTJ 167/761**, Rel. Min Ilmar Galvão – **ACO 543/SP** Rel. Min. Sepúlveda Pertence) **ou (b)** de **existência**, em território brasileiro, de bens, que, **embora** pertencentes ao Estado estrangeiro **não tenham** qualquer vinculação **com as finalidades essenciais** inerentes às legações diplomáticas ou representações consulares mantidas em nosso País.⁷⁶
(grifos no original)

⁷⁵ Todos os argumentos expostos pelo Ministro neste rápido “flash-back” já foram tratados anteriormente no presente trabalho, de forma que não há necessidade de expô-los mais uma vez.

⁷⁶ Re nº 222.368-AgR, de 2002, p. 362.

O Ministro ainda se preocupa em enfatizar, mais uma vez, que a hipótese dos autos não diz respeito à ação de execução visto que “ainda se está em face de processo de conhecimento”. Para terminar a exposição quanto ao item ‘a’ dos fundamentos apontados pelo Império do Japão, uma demonstração incontestável da posição do STF enterra, ao menos no tribunal, a possibilidade próxima do argumento utilizado vingar.

A imunidade de jurisdição, de um lado, e **a imunidade de execução**, de outro, **constituem** categorias autônomas, juridicamente inconfundíveis, **pois** – ainda que aguardem estreitas relações entre si, **traduzem** realidades independentes e distintas, **assim reconhecidas, quer** no plano conceitual, **quer**, ainda, no âmbito de desenvolvimento das próprias relações internacionais.⁷⁷

(...).

A dificuldade **adicional** de realização prática do título judicial condenatório, **representada** pela prerrogativa da imunidade de execução, **não se revela suficiente** para obstar, **só por si**, instauração, **perante** Tribunais brasileiros, de processos de conhecimento **contra** Estados estrangeiros, **notadamente** quando se tratar – **como no caso** – de litígio de natureza trabalhista.⁷⁸ (grifos no original)

Vale relembrar, que o argumento apresentado pelo estado Japonês não é, em hipótese alguma, inverossímil, constando inclusive na jurisprudência da Corte. No RE nº 56.466, de 1973, analisado no item 4.1 do presente estudo, encontramos o seguinte trecho que por sua importância pedimos licença para repetir:

Nenhum Estado ignora a impossibilidade de submeter outra Nação, contra sua vontade, à condição de parte

⁷⁷ Idem, p. 367.

⁷⁸ Ibidem, p. 369.

perante o judiciário local. Nem poderia fazê-lo a menos que disposto – apto – a garantir pela força bélica a execução da eventual e esdrúxula sentença condenatória, o que repugna substancialmente ao moderno Direito Internacional, que nossa República ajudou a construir e consolidar.

Infelizmente, é necessário concluir que o Tribunal não superou esta dificuldade, não tendo nem mesmo abordado ela em 1989 no acórdão do caso Genny. Motivo pelo qual, o fundamento levantado pelo Consulado Geral do Japão merecia tratamento mais aprofundado.

6.3.2. – A opção pela via jurisprudencial e não legislativa.

De acordo com o Consulado Geral do Japão, em seu recurso de agravo:

O outro fundamento essencial do recurso extraordinário consiste em que a relativização da imunidade absoluta deve ser promovida pela legislação interna do País; do contrário, vigoram as normas internacionais que regem o tema.⁷⁹

Diante de colocação bastante incisiva, o Ministro Celso de Mello não se preocupou em demonstrar a improcedência do argumento do Consulado, apenas tratando das competências ou limites do Tribunal. Também não contra-argumentou no mérito. Sua opção, no entanto, é simplesmente apontar o que o Tribunal de fato fez, reconhecendo que foi um caminho distinto do adotado por outras nações, e encerrar o assunto.

Se é certo, de um lado, tal como expressamente ressaltado na decisão agravada, **que existem** sistemas normativos **que fizeram positivar**, em texto legal e em

⁷⁹ Ibidem, p. 349.

determinadas hipóteses, o caráter meramente relativo da imunidade de jurisdição, **não se mostra menos exato asseverar**, de outro, que o Supremo Tribunal Federal, **mediante** processo de construção jurisprudencial, **passou a reconhecer**, legitimamente, que tal prerrogativa de ordem institucional **não mais** deveria prevalecer, **quando se tratasse**, como na espécie, de atos praticados **jure gestionis**.⁸⁰ (grifos no original)

6.4. – Ações de execução fiscal.

Em 1998, dentre a jurisprudência pesquisada, encontra-se a primeira ação de execução fiscal movida pela Secretaria da Receita Federal contra um Estado estrangeiro por questões aduaneiras⁸¹, e em 2002 e 2003⁸² outras duas a seguiram. Inéditas nos precedentes analisados, a autora das ações agrega argumentos interessantes entre suas alegações, e os vai alterando ligeiramente em cada uma das tentativas. Em nenhuma os Estados abriram mão de sua imunidade de execução.

Nas três ações, um dos precedentes citados é a ACi nº 9.696, de 1989, usada como responsável pela flexibilização da imunidade dos Estados estrangeiros. O STF foi categórico ao afirmar que o referido precedente não se aplica nestes casos.

No relatório da ACO-AgR nº 522, de 1998, o Ministro Relator Ilmar Galvão sintetiza as afirmações da autora, além da já exposta sobre o precedente:

Sustenta, por fim, em resumo, que no caso, em que o litígio se trava entre o próprio Estado brasileiro e o

⁸⁰ Ibidem, p. 372.

⁸¹ ACO-AgR nº 522, de 1998.

⁸² ACO-AgR nº 634, de 2002, e nº 524, de 2003, respectivamente.

Estado estrangeiro, ainda por maior razão há de excluir-se ele do rol dos cobertos pela imunidade de jurisdição, posto encontrar-se em jogo a soberania brasileira, à qual tem por ínsito o poder de tributar, notadamente inexistindo, em nosso sistema jurídico, qualquer norma que confira imunidade fiscal ou de impostos a pessoas jurídicas de direito público externo.⁸³

E, em resposta, refuta o apresentado, dando rápido desfecho ao acórdão:

A hipótese dos presentes autos, conforme percebido pela própria agravante, não cuida de feito decorrente de “interação do Estado estrangeiro e o meio local desvestido de oficialidade”, mas de litígio que se trava entre o próprio Estado estrangeiro e o Estado brasileiro, o que é coisa absolutamente diversa, acrescentando a circunstância especial de estar-se diante de processo de execução.

Dizer que, também nessa hipótese, prevalece a jurisdição brasileira, valeria não pela afirmativa de que a imunidade de jurisdição, entre nós, tem caráter simplesmente relativo, mas de que já não subsiste ela no sistema jurídico brasileiro, conseqüência que não se pode colher de nenhum dos precedentes jurisprudenciais mencionados.⁸⁴

Já em 2002, a Secretaria aprimora sua argumentação, apontando divergências entre o STF e o STJ, como descreve o novamente Relator, Ministro Ilmar Galvão:

Argumenta a agravante que, em casos dessa natureza, o Superior Tribunal de Justiça mudou

⁸³ ACO-AgR nº 522, de 1998, p. 14.

⁸⁴ Idem, p. 17.

recentemente seu posicionamento, passando a entender que “não se pode alegar imunidade absoluta de soberania para não pagar impostos e taxas cobrados em decorrência de serviços específicos prestados ao Estado Estrangeiro”. “Se assim é – conclui a agravante – tem-se que, hoje, no Brasil, divergem essa Excelsa Corte e o Eg. STJ no trato da matéria, cada qual, evidentemente dentro das espécies de causas que são de sua competência respectiva: o STF, nas ações originárias onde litigam a União, os Estados e o Distrito Federal contra Estados estrangeiros; o STJ, nos recursos ordinários onde litigam Municípios e estados estrangeiros”.⁸⁵

Ainda mais rapidamente que da vez anterior, o Ministro nega provimento ao agravo com base em precedentes como as ACO-AgR nº 522, e nº 527⁸⁶.

No ano de 2003, encontra-se o terceiro e último acórdão referente à imunidade de jurisdição para assuntos fiscais. Em resumo, os três argumentos apresentados nas ações anteriores foram; a relativização da imunidade promovida em 1989, a soberania brasileira nas questões relacionadas a tributos, e as divergências entre o STJ e o STF. Na ACO-AgR nº 524 que trataremos agora, são adicionados outros dois. Um já foi tratado no item 4.3, que é a incidência do artigo 88 do Código de Processo Civil brasileiro, e o outro, ainda inédito na jurisprudência, é o § 1º do artigo 5º da Resolução 96/89 do Senado Federal⁸⁷.

⁸⁵ ACO-AgR nº 634, de 2002, p. 30.

⁸⁶ A ACO-AgR nº 527 não foi encontrada nas buscas realizadas no sítio do STF, motivo pelo qual seu teor não foi analisado no presente trabalho.

⁸⁷ Em busca na base de legislação do Senado Federal, deve-se ter atenção especial com as datas de publicação. A Resolução 96, de 1989, foi publicada três vezes, sendo que apenas nas segunda e terceira publicações, realizadas em 29/12/1989 e 22/02/1999, respectivamente, o dispositivo apresenta texto relacionado à matéria em tela. Sítio do Senado Federal: www.senado.gov.br. Data de acesso, 04/12/2005.

Resolução nº 96, de 1989.

Dispõe sobre limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal e estabelece limites e condições para a concessão da garantia da União em operações de crédito externo e interno.

Art. 5º Os contratos relativos a operações de crédito externo não podem conter qualquer cláusula:
(...).

§ 1º Os eventuais litígios entre a União ou suas autarquias e o credor ou arrendante, decorrentes do contrato, serão resolvidos perante o foro brasileiro ou submetidos a arbitragem.

Sobre este dispositivo, relata o Ministro os argumentos da Secretaria:

Daí, conclui o agravante que "se até em matéria contratual o legislador optou por vedar ao Brasil recorrer a Justiças estrangeiras para a solução das lides em que se veja envolvido, com muito maior razão não se poderá obrigá-lo a se dirigir a Justiças alienígenas quando se cuidar de matéria tributária ou fiscal, ínsita ao próprio conceito de soberania."⁸⁸

Com a citação de alguns precedentes, entre eles os dois aqui tratados, o Ministro Relator Carlos Velloso mantém o entendimento da Corte e aplica a imunidade de execução aos Estados, inclusive para questões fiscais.

⁸⁸ ACO-AgR nº 524, de 2003, p. 114.

7. – Conclusão.

Relembrando, tínhamos com o presente trabalho quatro objetivos, apresentados no capítulo três. O primeiro espera-se ter atingido ao longo de toda a exposição acerca da jurisprudência e do tema. Longe de termos esgotado as possibilidades de estudo, até pela restrita fonte de acórdãos, desejamos ter oferecido um conteúdo mínimo bem como os principais aspectos do que foi debatido pelo Supremo Tribunal Federal. De qualquer forma, o objetivo 'a', apesar de indispensável para os seguintes, não é o principal por exigir apenas a seleção do material e sua descrição.

A segunda meta a ser alcançada já exige um julgamento de todos os acórdãos e informações coletados. A princípio, sobre a previsibilidade desta revisão jurisprudencial por parte da Corte no tocante à imunidade de jurisdição dos Estados estrangeiros, é perfeitamente possível afirmar que já havia, antes de 1989, grandes indícios sobre ao menos a insustentabilidade do que se defendia com a imunidade absoluta.

Listando os principais acontecimentos tratados neste estudo em ordem cronológica, teremos:

- 1973 – Pet. nº 56.466. O futuro Ministro Francisco Rezek, então Procurador da República apresenta parecer dando fundamentação simples, objetiva, e consistente para a imunidade absoluta, e que vem a ser adotada pela Corte.
- 1982 – ACO nº 298. De grande importância para os debates posteriores, neste acórdão os Ministros cogitam a possibilidade de quebrar a imunidade absoluta de jurisdição para ações envolvendo imóveis. Para tal, utilizam o argumento da inexistência de outro foro competente para julgar o feito. É também neste acórdão que argumentos mais humanistas, como a citação da Declaração Universal dos Direitos do Homem, são adotados. O STF assume, apesar de decidir contrariamente, que os países centrais do ocidente já relativizaram a aplicação da imunidade aos Estados.

- 1984 – ACi nº 9.687. Praticamente os mesmo argumentos que defenderam a restrição da imunidade no direito patrimonial, são usados para proteger um direito social pelo Juiz de 1ª instância. O magistrado ainda lembra que os EUA adotam a imunidade restrita, e já prevê que isso afetará outros países. O Supremo nem chega a debater, limitando-se a aplicar os precedentes, e reforma a decisão.
- 1986 – RE nº 94.084. Ministro Moreira Alves emite o primeiro voto contrário à imunidade de jurisdição absoluta por se tratar de causa trabalhista, mas sem se preocupar com uma fundamentação mais elaborada. Alega ainda que seguir ou não este entendimento independe de princípios ou garantias Constitucionais, sendo uma opção pura e simples do regime.
- 1987 – ACi nº 9.702 – O STF reconhece a possibilidade do Consulado Geral da Suíça aceitar tacitamente a jurisdição brasileira.
- 1988 – ACi nº 9.707 – Apesar da Justiça aplicar a imunidade, os EUA voltam ao juízo e manifestam expressa aceitação à jurisdição.
- 1988 – ACi nº 9.690 – EUA são autores da ação, o que implica renúncia à imunidade.
- 1989 – ACi nº 9.696 – Ministro Francisco Rezek altera a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que passa a adotar a imunidade de jurisdição relativa.

Com os dados assim organizados é possível perceber uma intensificação dos julgamentos que obrigam a Corte a no mínimo tomar contato com as suas peculiaridades, e não apenas aplicar precedentes. Em 1982 o movimento inicia-se com um caso complicadíssimo que impõe ao Supremo a definição de certos conceitos e um posicionamento claro. Como observado em sua análise, este caso não envolve os empregados do baixo escalão de uma Embaixada, mas diretamente os representantes de dois Estados, um contra o outro. Estes dispõem de vasto conhecimento sobre o Direito internacional, o que os permite trazer ao Tribunal questões verdadeiramente polêmicas que são suficientes para dividir os Ministros e

produzir um debate incisivo entre os membros. Os mesmos argumentos retornam ao STF em 1984, porém defendendo um particular. Ambos os casos, no entanto, reafirmam a imunidade absoluta.

Em 1986 temos o primeiro Ministro adepto da relativização, Moreira Alves. O voto minoritário é a semente do que estaria por vir, e, apesar da inconstância, abre uma referência. 1987 e 1988 mostram que os próprios Estados estrangeiros estão mudando sua postura em relação ao Judiciário local. Em duas situações, estes entram no pleito sem qualquer menção à imunidade.

A imunidade de jurisdição aplicada aos Estados, jurisprudência pacificada e cristalizada por quase cem anos, passa na década de 1980 por uma seqüência de situações exóticas que vão minando a tranqüilidade dos precedentes. A evidente necessidade de se ver determinados casos resolvidos converte alguns Ministros que transferem as dificuldades, por exemplo da execução da sentença, para segundo plano.

Sobre o ponto 'b' dos objetivos, podemos concluir que alguma mudança no entendimento era previsível, e ela dificilmente iria em sentido contrário ao da relativização da imunidade.

Certamente, a mais difícil das quatro questões sobre as quais prometemos nos debruçar é o item "c". Por que foram necessários mais de nove anos para o STF parar de aplicar uma norma costumeira do direito internacional que ele mesmo disse ter deixado de existir na década de setenta? E então uma segunda pergunta indissociável da anterior. O que, nesse meio tempo, legitimou as decisões do Tribunal, que, presume-se, não pode aplicar um direito inexistente? De tudo que apresentamos, é viável ver quatro possíveis respostas, que de certa forma se complementam.

A primeira, parte de um dado aferível diretamente nos acórdãos. Na maioria das ações que chegam ao Tribunal, não há qualquer debate, mesmo estando todos os Ministros presentes. O Ministro relator costuma ser o único a votar, e, mesmo que votem outros Ministros, e com decisões opostas,

poucas vezes houve algum enfrentamento direto que pudesse testar tais posicionamentos. No entanto, os casos que fogem à regra, como a ACO nº 298, são fonte de avanços enormes, em que as vantagens de um órgão colegiado são de fato aproveitadas. Nossa observação encontra respaldo ainda no voto do Ministro Aldir Passarinho na ACi nº 9.696, de 1989.

Sr. Presidente, a questão da competência da justiça brasileira para as demandas trabalhistas em que figura como parte Estado estrangeiro, tem sido debatido, há muito tempo, nesse Tribunal, entendendo-se que havia a imunidade do Estado estrangeiro, sem aprofundamento do exame que faz o Ministro Rezek, no seu douto voto, quanto à distinção entre atos de império e ato de gestão praticados no território nacional pelo Estado estrangeiro.⁸⁹ (grifo nosso)

Outro fato que poderia ter antecipado o novo entendimento, mesmo que em poucos anos apenas, é a deserção do Ministro Moreira Alves da jurisprudência dominante naquele momento. Suas afirmações contrárias à imunidade absoluta são tímidas, resumidas a uma página ou mesmo a um único parágrafo. Eventualmente, se houvesse uma preocupação maior com a fundamentação, outros Ministros poderiam tê-lo seguido, como foi o caso na ACi nº 9.696 em que o Ministro Rezek foi a fundo na questão e convenceu todo o Tribunal a aderir à sua argumentação. Esta observação, apesar de ter uma base restrita, certamente é de grande importância para todos os tribunais, mostrando que as vantagens de um órgão colegiado só existem de fato se todos os presentes dialogarem, o que tornará o Direito muito mais dinâmico.

De qualquer forma, esta explicação permanece longe de ser suficiente, e, ainda, não responde nossa segunda pergunta, sobre a questão da legitimidade das decisões do STF que aplicam a imunidade absoluta. Então apresentamos a terceira hipótese para este problema, que é o uso distorcido das Convenções de Viena, em especial a de 1961, sobre as

⁸⁹ ACi nº 9.696, de 1989, p. 36.

relações Diplomáticas⁹⁰. Como já exposto anteriormente, a imunidade de jurisdição dos Estados não é fruto dos referidos textos internacionais, mas do Direito das Gentes, apesar de alguns Ministros insistirem na afirmação⁹¹.

Uma fundamentação calcada no costume exige, em geral, prova externa para ganhar força normativa, a prática generalizada e a *opinio juris*⁹². Pode-se dizer que a aplicação da imunidade pelo simples costume era válida pelo o “*par in parem non habet iudicium*” que contava com ambas destas características, porém, a própria história mostra, e o Ministro Rezek enfatizou em seu voto em 1989, que, na década de 1970, metade deste aforismo já agonizava, e não era tido como absoluto. Uma norma jurídica escrita, porém, é uma justificativa que por si só pode responder à necessidade de fundamentação de uma decisão.

Algo curioso e que merece atenção, supondo que de fato as Convenções de Viena fossem os pilares da imunidade de jurisdição, é como pode o STF, sem qualquer manifestação ou debate sobre as possíveis conseqüências, simplesmente impedi-las de gerar efeitos jurídicos dentro do território brasileiro? Esta seria uma conclusão lógica da decisão de 1989 que, caso o Ministro Sidney Sanches não tivesse substituído sua argumentação pela do Ministro Rezek, não seria mera especulação⁹³. Longe de ser posição exclusiva do referido Ministro, é bastante plausível assumir que, um dos motivos a se somarem ao quadro responsável pelo prolongamento do uso da imunidade absoluta foi a dificuldade em visualizar as imunidades pessoais e dos Estados como provenientes de normas distinta. Em momento algum o costume internacional foi a única base da imunidade pelo entendimento da Corte.

⁹⁰ A dificuldade de identificação correta das partes surge em alguns acórdãos, e mesmo sendo vencida rapidamente, gera certa polêmica. Não é absurdo apontá-la como uma das possíveis justificativas para o recorrente erro do embasamento da imunidade dos Estados nas Convenções de Viena.

⁹¹ Op. Cit. 2.

⁹² Nasser, Salem Hikmat, “Desenvolvimento, Costume Internacional e Soft law. www.gvlaw.com.br, data de acesso, 08/12/2005.

⁹³ O Ministro Sidney Sanches, relator no julgamento ACi 9.696, de 1989, afirma em seu voto que a imunidade de jurisdição é proveniente das Convenções de Viena, mas não hesitou em dizer que a Constituição a havia extinto.

A terceira possibilidade se baseia em frase do Ministro Rezek, que aponta a não atuação de Estados estrangeiros no Brasil em funções que seriam tradicionalmente de particulares. A afirmação apresenta algo contestável pelo próprio caso Genny, que originou-se em ação contra a Representação Comercial Alemã, e que posteriormente se fundiu à Embaixada passando a configurar um escritório comercial.

Mas a veracidade empírica ou não deste argumento é secundária. Em outros países, especialmente aqueles ditos centrais do capitalismo, Estados estrangeiros passaram a atuar como particulares, o que exigiu uma “resposta” do Estado local para os conflitos daí gerados. No Brasil, que de fato não é centro do capitalismo e também, se é que apresentou governos estrangeiros atuando como particulares, foi em menor escala, os principais conflitos tem origem em questões trabalhistas. Comumente, são autores destas ações pessoas que ocupam cargos de baixa remuneração, e pouca ou nenhuma escolaridade, como cozinheiras, lavadeiras, e motoristas. O que impedia o STF de adequar esta imunidade relativa, já imensamente difundida pelo exterior na década de setenta, à nossa realidade brasileira?

Infelizmente este trabalho não apresenta resposta a esta pergunta, no entanto, ela introduz uma nova questão que nos levará ao último ponto desta conclusão. Por que, em 1982, o Supremo Tribunal Federal ameaçou derrubar a imunidade de jurisdição de um Estado estrangeiro para assegurar o direito individual à propriedade, mas, na mesma época, sequer debatia casos trabalhistas de mesmo teor?

Com a Constituição de 1988, tivemos como enorme avanço a introdução de mais direitos individuais e a constitucionalização dos direitos sociais. A relevância de tais textos legais, como se pode ver nos votos da ACi nº 9.696, de 1989, foram muito pequenos, quase nulos para esta temática. No entanto, a possibilidade de se criar tal Carta de Direitos já aponta uma mudança enorme na mentalidade jurídica e social do país.

Em 1982, alguns Ministros quase trocavam ofensas ao sugerir-se a possibilidade de deixar um caso envolvendo patrimônio sem amparo

judicial. Isto feriria um direito quase sagrado, a propriedade. Esta perdeu importância com a Constituição de 1988? Não, mas os direitos sociais ganharam. Atualmente, espera-se do Judiciário atenção redobrada com causas como as trabalhistas, onde claramente há um desequilíbrio entre as partes.

Muito adequada à nossa conclusão é a fala do Ministro Celso de Mello em 2002, que, com a mesma exaltação que seus colegas apresentaram em 1982, condenou o Império Japonês por desrespeitar um Direito Social.

Mostra-se inaceitável o comportamento da representação consular do Império do Japão, que não podia desrespeitar, como o fez, os direitos sociais básicos de alguém, como a Sra. Iracy Ribeiro de Lima, que, **durante** quinze (15) anos **prestou-lhe**, de boa fé, em caráter não eventual e mediante vínculo de subordinação jurídica, serviços profissionais como lavadeira.⁹⁴ (grifos no original)

A hipótese que uniu duas das questões levantadas anteriormente, então, é esta. Por serem as relações de trabalho, e outros direitos sociais, claramente secundários dentro da noção de direito a ser protegida pelo Supremo Tribunal Federal pré 1988, os Ministros não debatiam, e nem se preocupavam em adaptar ou mesmo criar formas que salvaguardassem as garantias individuais e sociais desligadas do direito patrimonialista.

Pedimos então licença para repetir a citação de trecho do voto do Ministro Francisco Rezek, de 1989, tomando o cuidado para salientar que, neste mesmo ano, o que havia mudado era o quadro interno, pois o internacional, de acordo com o próprio Ministro, havia ruído há muito.

Quanto ao quarto e último de nossos objetivos, o separaremos em duas partes. Primeiro, a questão da continuidade da imunidade de execução e conseqüentemente dificuldades da imposição das sentenças emanadas do

⁹⁴ RE 222.368-AgR, de 2002, p. 355.

Judiciário local. Em segundo, as novas facetas de atuação dos Estados estrangeiros no Brasil, pois, ao que tudo indica, estes realizam outras tarefas que podem ser consideradas como típicas de particulares que não estão abarcadas nas áreas trabalhistas ou de responsabilidade civil.

Para tratar da imunidade de execução é interessante explicitarmos uma premissa do conceito da imunidade de jurisdição que foi exposta pelo Ministro Francisco Rezek em 1987.

Embora não se recorde este fato com tanta freqüência, é exato que a imunidade jurisdicional do Estado estrangeiro e de seus agentes não exclui, em absoluto, o dever que têm eles de observar o direito vigente no Estado territorial. (...) Mas isto [a imunidade] não retira do fato a ilicitude: os beneficiários da imunidade – quais sejam os Estados estrangeiros e seus agentes –, nas suas relações com o meio ambiente, estão obrigados ao respeito pela legislação local.⁹⁵

Em um segundo momento, temos as palavras do ministro Celso de Mello.

A teoria da imunidade limitada ou restrita objetiva institucionalizar, em última análise, solução jurídica que concilie o postulado básico da imunidade jurisdicional do Estado estrangeiro com a necessidade de fazer prevalecer, por decisão do Tribunal do foro, o legítimo direito do particular ao ressarcimento dos prejuízos que venha a sofrer em decorrência de comportamento imputável a agentes diplomáticos, que, agindo ilicitamente, tenham atuado *more privatorum* em nome

⁹⁵ ACi nº 9.702, de 1987, p. 51. Neste caso a imunidade de jurisdição não estava no debate central, visto que o Consulado Geral da Suíça não alegou esta preliminar em momento algum do processo. O STF entendeu que, portanto, havia o desejo por parte do Estado de ver solucionado o litígio.

do País que representam perante o Estado acreditado (o Brasil, no caso).⁹⁶

A última referência é novamente do Ministro Rezek, mas desta vez de 1973, em parecer já amplamente trabalhado e citado no item 5.1 do presente trabalho.

Nenhum Estado ignora a impossibilidade de submeter outra Nação, contra sua vontade, à condição de parte perante o judiciário local. Nem poderia fazê-lo a menos que disposto – apto – a garantir pela força bélica a execução da eventual e esdrúxula sentença condenatória, o que repugna substancialmente ao moderno Direito Internacional, que nossa República ajudou a construir e consolidar.⁹⁷

Pelos três trechos transcritos teremos o seguinte encadeamento. Um Estado, quando presente no Brasil por meio de seus subalternos, tem o dever de seguir as leis brasileiras. No entanto, é factível a possibilidade destes virem a descumpri-las em algum momento, resultando em ilícito. A imputação deste deve passar pelo Judiciário, situação que só será possível se o agente não for imune. Devidamente comprovada e sentenciada sua responsabilidade, opera-se então o ressarcimento que é fruto de processo executório da sentença condenatória anterior. Porém, apesar da imunidade ter caído na etapa da aferição da responsabilidade, ainda é inviável garantir seu cumprimento, pois o réu é imune à execução. Para este problema, o Supremo Tribunal Federal não formulou resposta ou solução.

A segunda parte das dificuldades posteriores ao acórdão de 1989 é a contínua alteração das relações que os Estados estrangeiros estabelecem neste país. Nove anos depois, em 1998, e logo mais em 2002 e 2003, a Secretaria da Receita Federal apresentou a judicialização de um novo tipo de conflito, desta vez também entre dois Estados. O Brasil, no exercício de

⁹⁶ Agravo regimental em agravo de instrumento (AgRAg) nº 139.671, de 1995, p. 387.

⁹⁷ Pet nº 56.466, de 1973, p. 153.

sua soberania interna, por atos de império de sua competência, tenta executar Estados estrangeiros por questões aduaneiras. O STF, da mesma forma automática com que tratava as ações trabalhistas, aplicou a imunidade absoluta à execução, e não se preocupou em oferecer justificativa distinta daquelas que envolviam um particular e um Estado.

Talvez, nos quase dezessete anos que nos separam da ACi nº 9.696, a realidade brasileira tenha mudado o suficiente para começar a exigir do Tribunal uma re-análise do seu posicionamento, seja pela definição mais precisa do que se representa um ato de Gestão, ou por outra fundamentação completamente distinta.

No entanto, relembremos as colocações do Império do Japão, em 2002, no RE nº 222.368-AgR⁹⁸, ao questionar que a opção pela relativização da imunidade não havia sido tomada pelo Poder Legislativo como em outros Estados. Tendo em vista o caráter majoritariamente político da diplomacia entre as Nações, mesmo que para fins comerciais⁹⁹, ou outros que não as relações oficiais em si, não podemos deixar de considerar que talvez não seja, para estes fins, o Poder Judiciário o âmbito mais adequado para estabelecer a amplitude política do direito à jurisdição previsto no artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal de 1988.

⁹⁸ Estas afirmações receberam atenção especial no item 6.3.2.

⁹⁹ Como exemplo temos a OMC – www.wto.int – que, apesar de ser uma organização com fins de regulação comercial, é composta por delegações oficiais dos países membros.

Bibliografia.

ACCIOLY, Hildebrando, e G. E. do Nascimento e Silva. *Manual de direito internacional público*. São Paulo : Saraiva, 2002.

FRANCO FILHO, Georgenor de Sousa. "Da distinção entre atos de império e de gestão e seus reflexos sobre os contratos de trabalho celebrados com entes de direito internacional público". *Revista do TRT*, Belém, 25 (47); JUL. /DEZ. /1991.

FRANCO FILHO, Georgenor de Sousa. "O princípio da dupla imunidade e a execução do julgado contrário a ente de direito internacional público". *Revista Trabalho & Doutrina*, ed. Saraiva, março de 1996.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Globalização, regionalização e soberania*. São Paulo : Juarez de Oliveira, 2004.

MAGALHÃES, José Carlos. *O Supremo Tribunal Federal e o direito internacional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. "O direito internacional público no direito brasileiro", *Dimensão Internacional do Direito*, Coord. Paulo Borba Casella. São Paulo : LTr, 2000.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*, vol. I. Rio de Janeiro : Renovar, 2002, 14ª ed.

NASSER, Salem Hikmat, "Desenvolvimento, Costume Internacional e Soft law". www.gvlaw.com.br, data de acesso, 08/12/2005.

PEREIRA, Luis Cezar Ramos Pereira. *Costume internacional, gênese do Direito Internacional*. Rio de Janeiro : Renovar, 2002.

REZEK, José Francisco, *Direito Internacional Público*, São Paulo : Saraiva, 10ª ed., 2005, p. 175.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Das imunidades de jurisdição e execução*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

SOARES, Guido F. S. "As Imunidades de Jurisdição na Justiça Trabalhista". *Revista da Faculdade de Direito da USP*, São Paulo : v. 88, JAN. /DEZ. 1993, número comemorativo dos 100 anos da Revista.

SOARES, Guido F. S. *Curso de Direito Internacional Público*, São Paulo : Atlas, 2002.

SOARES, Guido F. S. *Órgãos dos Estados nas relações internacionais: Formas da diplomacia e as imunidades*. Rio de Janeiro : Forense, 2001.

THEODORO JR., Humberto; *Curso de Direito Processual Civil*; Rio de Janeiro : Forense, 2004, p. 53

COUNCIL OF EUROPE – www.coe.int, data de acesso 08/12/2005.

DHNET - Rede de Direitos Humanos & Cultura – www.dhnet.org.br, data de acesso 01/12/2005.

PALÁCIO DO PLANALTO – www.planalto.gov.br, data de acesso, 08/12/2005.

SENADO FEDERAL – www.senado.gov.br, data de acesso, 04/12/2005.

UNICEF BRASIL – www.unicef.org, data de acesso 01/12/2005.

Acórdãos encontrados.

AI 468498 AgR, Relator Min. CARLOS VELLOSO, Julgado em: 16 /03 /2004;
ACO 524 AgR, Relator Min. CARLOS VELLOSO, Julgado em: 26 /03 /2003;
ACO 634 AgR, Relator Min. ILMAR GALVÃO, Julgado em: 25 /09 /2002;
RE 222368 AgR, Relator Min. CELSO DE MELLO, Julgado em: 30 /04 /2002;
Pet 2537 QO, Relator Min. NÉRI DA SILVEIRA, Julgado em: 26 /11 /2001;
ACO 522 AgR, Relator Min. ILMAR GALVÃO, Julgado em: 16 /09 /1998;
AI 139671 AgR, Relator Min. CELSO DE MELLO, Julgado em: 20 /06 /1995;
ACi 9696, Relator Min. SYDNEY SANCHES, Julgado em: 31 /05 /1989;
ACi 9703, Relator Min. DJACI FALCAO, Julgado em: 28 /09 /1988;
ACi 9690, Relator Min. NÉRI DA SILVEIRA, Julgado em: 31 /08 /1988;
ACi 9707, Relator Min. ALDIR PASSARINHO, Julgado em: 01 /02 /1988;
ACi 9701, Relator Min. NÉRI DA SILVEIRA, Julgado em: 22 /10 /1987;
ACi 9702, Relator Min. CELIO BORJA, Julgado em: 14 /10 /1987;
ACi 9705, Relator Min. MOREIRA ALVES, Julgado em: 09 /09 /1987;
ACi 9704, Relator Min. CARLOS MADEIRA, Julgado em: 10 /06 /1987;
ACi 9695, Relator Min. OSCAR CORREA, Julgado em: 21 /05 /1987;
CJ 6182, Relator Min. CORDEIRO GUERRA, Julgado em: 26 /09 /1979;
AR 909 embargos, Relator Min. BILAC PINTO, Julgado em: 08 /09 /1977;
HC 55014, Relator Min. MOREIRA ALVES, Julgado em: 04 /03 /1977;
RHC 55014, Relator Min. MOREIRA ALVES, Julgado em: 04 /03 /1977;
AR 909, Relator Min. THOMPSON FLORES, Julgado em: 04 /04 /1974;
RHC 49183, Relator Min. OSWALDO TRIGUEIRO, Julgado em: 20 /10 /1971;
ACO 160, Relator Min. ALIOMAR BALEEIRO, Julgado em: 13 /05 /1970;
ACO 160, Relator Min. ALIOMAR BALEEIRO, Julgado em: 13 /05 /1970;
RE 67544, Relator Min. LUIZ GALLOTTI, Julgado em: 26 /11 /1969.

