TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS INTERNACIONAIS

JOSÉ CRETELLA JÚNIOR*
JOSÉ CRETELLA NETO**

1. Introdução. 2. Do Tribunal Administrativo da Organização Internacional do Trabalho — TAOIT ao Tribunal Administrativo das Nações Unidas — TANU. 3. O Tribunal Administrativo do Banco Mundial-TABM. 4. O Tribunal Administrativo do Fundo Monetário Internacional — TAFMI. 5. Conclusões. Bibliografia.

1. Introdução

Tribunais administrativos internacionais são órgãos judicantes que fazem parte de organizações internacionais e que atuam interna corporis, competentes para apreciar e julgar litígios entre os funcionários e as instituições, acerca de direitos referentes a seus contratos de trabalho e a planos de previdência.

Segundo a clássica conceituação de Suzanne Bastid[1], "*les tribunaux administratifs internationaux sont des juridictions spéciales instituées par certaines organizations internationales pour trancher les litiges d'ordre juridique qui peuvent surgir entre elles et leurs fonctionnaires*". Para a autora, essa criação é necessária para solucionar litígios que, de outro modo, não competiriam a qualquer órgão ou juiz.

Portanto, *ratione personae*, são competentes para conhecer de reclamações suscitadas unicamente por funcionários (ou ex-funcionários) de organizações internacionais, seus representantes legais ou descendentes. E, *ratione materiae*, apenas de questões relacionadas ao vínculo laboral (que pode ser *contratual* ou *estatutário*)

1 Bastid, Suzanne. *Les Tribunaux Administratifs Internationaux et leur Jurisprudence*, Recueil des Cours de l'Academie de Droit International, da Haia, 1957, vol. II, tomo 92, pp. 343-617, à p. 347.

* Professor Titular de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da USP.
** Doutor e Livre-Docente em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da USP.

e as contribuições previdenciárias pagas aos fundos de pensão administrados pelas organizações.

Não se encontram tribunais administrativos em todas as organizações internacionais. Às vezes, a função jurisdicional é exercida por um órgão político, caso daquelas criadas por acordos sobre matérias-primas, por exemplo, em que essa competência é atribuída ao Conselho, que é o órgão plenário; outras vezes, funcionários de uma organização internacional na qual inexiste órgão jurisdicional dirigem-se a um tribunal administrativo de outra organização.

Os tribunais administrativos das organizações internacionais têm por finalidade satisfazer a necessidade de segurança jurídica de corpo funcional, que não podem dirigir-se à Corte Internacional de Justiça-CIJ — na qual apenas Estados podem ser partes em litígios, segundo o Artigo 34 do Estatuto — nem aos tribunais nacionais, já que se beneficiam do benefício da imunidade de jurisdição perante a justiça interna dos Estados[2].

Embora se possa tentar enquadrar a situação dos funcionários internacionais à dos funcionários públicos internos, deve-se entender que estão submetidos, com freqüência, a condições de trabalho bastante mais severas: costumam ser deslocados de um país para outro, de cultura e idioma diversos de seus nacionais; enfrentam problemas de adaptação pessoal e de seus familiares; trabalham, muitas vezes, em países cujo governo é hostil às organizações internacionais e, muitas vezes, em seu país de origem, de regime ditatorial, que os persegue e/ou procura influenciar sua atividade profissional no seio da organização.

Essa independência dos funcionários internacionais foi muitas vezes enfatizada pela ONU à época do comunismo, pois alguns agentes foram presos em seus países de origem, visando intimidá-los, contrariando as convenções internacionais. Com efeito, uma decisão do Conselho Econômico e Social estabeleceu que[3]:

> "International organizations... cannot fully discharge their duties unless they can count on a completely independent civil service".

O sistema jurídico, no interior do qual os litígios se desenrolam, é próprio de cada organização internacional, intimamente ligado ao Direito Internacional, mas que com este ramo não se confunde. As partes são, de um lado, uma *organização internacional* — sujeito de Direito Internacional, com capacidade postulatória bastante ampla em diversos foros internacionais, desde que a personalidade jurídica lhes foi reconhecida pela Corte Internacional de Justiça-CIJ — e, de outro, uma ou mais pessoas físicas, que litigam cada qual na qualidade de funcionário público internacional. Em suma, como afirma Nguyen Quoc Dihn, "*les 'juridictions administratives' ont ici une compétence strictement limitée au contentieux de la fonction publique internationale*".

2 2 Dormoy, Daniel. Droit des Organizations Internationales, Paris, Dalloz, 1995, p. 69.

3 ACC/1980/Dec. 1-7, Dec. 1980, do *Administrative Committee on Coordination of the ECOSOC*. Vide, também, UN Staff Bulletin SCB/531, d 23.01.1980, casos da Polônia (*Aicja Wesolowska*), Afeganistão, Etiópia, Chile e Argentina.

Ao desempenhar suas funções, as organizações internacionais contam com um quadro amplo de funcionários, em geral técnicos e/ou com perfil de diplomatas, altamente qualificados, e é natural que surjam controvérsias em torno de questões tais como condições de trabalho e assuntos de natureza previdenciária.

A definição atual de *agente internacional* resulta de construção pretoriana. Com efeito, a Corte Internacional de Justiça, no caso *Reparação de Danos sofridos ao Serviço das Nações Unidas*, estatuiu que se enquadra nessa categoria "quiconque, fonctionnaire remunere ou non, employé à titre permanent ou non, a été chargé par un organe de l'organization à exercer, ou d'aider à exercer, l'une des fonctions de celle-ci, bref, toute personne par qui l'organization agit"[4].

Essa noção bastante ampla da "função pública internacional" abriga, na realidade, uma grande diversidade de estatutos e regimes jurídicos, criados a partir dessa decisão da CIJ. Em regra, distinguem-se funcionários internacionais propriamente ditos de outros agentes, sendo o critério que os diferencia o da estabilidade no cargo[5]. Especialistas contratados para determinada missão ou tarefa, por tempo determinado, enquanto atuam sob contrato de trabalho ou de prestação de serviços temporários, gozam das mesmas prerrogativas e imunidades que os funcionários internacionais *stricto sensu*, mas apenas durante o período do trabalho. Podem, tanto quanto os funcionários estáveis, apresentar reclamações perante o tribunal administrativo competente, caso surja litígio sobre o contrato ou sobre benefícios recebidos.

A atual Carta da ONU estabelece a independência de seus agentes, na esteira da tradição da Sociedade das Nações, instaurado a partir da *"fonction publique"* francesa e do *"civil service"* britânico[6], em amálgama dessas duas tradicionais escolas diplomáticas.

Alguns princípios norteadores da função pública internacional foram-se solidificando, tais como o de independência política dos funcionários, o da exigência de elevada qualidade moral destes, o do critério da admissão por mérito pessoal e o da necessidade de estabelecimento de vínculo de trabalho estável com as organizações.

A Sociedade das Nações incorporou a maioria desses princípios em suas relações com os funcionários — número que chegou a 700 pessoas — e o mesmo fez a ONU, a qual, por ter funções mais amplas e complexas do que sua antecessora, passou a empregar número crescente de funcionários para atender às próprias necessidades funcionais e também às dos inúmeros organismos especializados criados.

Deve ser ressaltado que o estudo científico dos tribunais administrativos encontra-se na confluência de dois ramos jurídicos relativamente novos, o Direito Administrativo e o Direito Internacional Público, constituindo objeto do Direito Administrativo Internacional. Para Eduardo Lobo Botelho Gualazzi[7], isso se explica, pois "agigantam-se incoercivelmente as interconexões jurídico-científicas entre o Direito

4 Parecer (*avis*) de 11.04.1949, CIJ *Recueil*, 1949, p. 177.

5 Dormoy, Daniel. *Droit des Organizations Internationales*. Paris, Dalloz, 1995, p. 101.

6 Decaux, Emmanuel. Droit International Public, 2ª ed.. Paris, Dalloz, 1996, p. 103.

7 *Administração Internacional do Estado*. Revista Forense, Vol. 292,. out.-nov.-dez. 1985, pp. 67-76.

Interno e o Internacional, corolário da explosiva internacionalização do inundo contemporâneo, fenômeno sócio-jurídico que nenhum jurista pode ignorar". Sem dúvida, "a intensa vida da relação entre os Estados modernos deu origem, na órbita internacional, ao aparecimento de inúmeros vínculos, jurídicos e sociais que, ao serem apreciados de maneira científica, passam pelo crivo de princípios do Direito Internacional Público através de órgãos e agentes que se submetem a normas ditadas pelo Direito Administrativo... O Direito Administrativo, ... instituindo órgãos e meios de ação na esfera internacional, estabelecendo princípios para regular os serviços públicos internacionais, facultando aos agentes credenciados a solução dos problemas que interessam a vários países, projeta-se além das fronteiras locais e integra-se num plano universal"[8].

Para Alain Pellet[9], o direito do funcionário internacional de apresentar reclamação perante um tribunal tem fundamento nos Direitos Humanos. Com efeito, o Artigo X da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, proclama:

> "Toda pessoa tem direito, em plena igualdade, a uma audiência justa e pública por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir de seus direitos e deveres ou do fundamento de qualquer acusação criminal contra ele."

Esse fundamento foi reafirmado por diversos outros instrumentos internacionais[10].

Dois outros argumentos conferem direito de acesso dos agentes aos tribunais para assegurar seus direitos: primeiramente, os funcionários internacionais não estão

8 Cretella Júnior, José. *Tratado de Direito Administrativo*, vol. I, 2ª ed., Rio, Ed. Forense, 2002, pp. 229-230.

9 Pellet, Alain. *Les Voies de Recours ouvertes aux Fonctionnaires internationaux*, Revue Générale de Droit International Public, t. 85, 1981/2, pp. 253-312.

10 Exs.: *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*, de 1948 (*Pacto de São José da Costa Rica*), Artigo 25.1. (*Proteção Judicial*) — "Toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo quando tal violação seja cometidas por pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais"; Convenção Européia dos Direitos do Homem, de 1950 (Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais), modificada nos Termos das Disposições do Protocolo Nº 11, de 1952, em vigor desde 1954: Artigo 6º, § 1º (Direito a um processo equitativo) — "Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de caráter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela. O julgamento deve ser público, mas o acesso à sala de audiências pode ser proibido à imprensa ou ao público durante a totalidade ou parte do processo, quando a bem da moralidade, da ordem pública ou da segurança nacional numa sociedade democrática, quando os interesses de menores ou a proteção da vida privada das partes no processo o exigirem, ou, na medida julgada estritamente necessária pelo tribunal, quando, em circunstâncias especiais, a publicidade pudesse ser prejudicial para os interesses da justiça".

sujeitos ao Poder Judiciário nacional de nenhum Estado, mercê das Convenções a respeito de imunidade de jurisdição. Ou seja, não têm direito de ser parte, ativa ou passiva, em litígios judiciais internos. Em segundo lugar, não se conceberia deixar os funcionários das organizações internacionais sem qualquer proteção jurídica, pois essas entidade são ativas, em grande parte, precisamente na defesa dos direitos humanos.

Vista a questão sob o ângulo do regime jurídico a que estão sujeitos, a proteção aos funcionários contra o arbítrio e a insegurança, conforme afirma Prosper Weil "remete a uma concepção contratual de sua situação, e conduz à proibição de modificar qualquer das condições de emprego, com fundamento na barreira intransponível dos direitos adquiridos. Por outro lado, ocorre a necessidade da adaptação às necessidades do momento, o que exige análise estatutária da condição do funcionário, e que leva a modificações decididas unilateralmente, pela Administração"[11].

O parecer consultivo dado pela Corte Internacional de Justiça, acerca do segundo argumento, em 1954, parece não deixar margem a dúvidas. Com efeito, no caso *Effets de Jugements du Tribunal Administratif des Nations Unies accordant Indemnité*, a CIJ assim se pronunciou[12]:

> "Se a Organização das Nações Unidas deixasse seus próprios funcionários sem proteção judicial ou arbitrai, quando surgisse litígio entre ela e estes, isso não seria compatível com as finalidades explícitas da Carta, que são de favorecer a liberdade e a justiça para os seres humanos, ou com a preocupação constante da ONU, que é a de promover estes fins."

O caráter internacional do regime jurídico que disciplina esses funcionários é afirmado pela doutrina[13], que considera os agentes internacionais como perfeitamente integrados aos quadros da organização a que pertencem — devendo a ela dedicar-se em regime integral ("full time"), submetendo-se a seus estatutos.

Os funcionários internacionais estão, desde a década de 1980, bastante organizados e sindicalizados, pertencendo, em grande parte, à Federação das Associações de Funcionários Internacionais — FAFI, mais conhecida por sua sigla em inglês, FICSA (*Federation of International Civil Servants Association*). Em conjunto com sua congênere, sediada em Genebra, a União Sindical do Pessoal das Nações Unidas, organiza, desde a década anterior, de 1970, reuniões e colóquios sobre a proteção jurídica dos agentes e os direitos sindicais nas organizações internacionais, que congrega todos os sindicatos mais ativos nas organizações européias[14]. Aos funcionários públicos internacionais concede-se, inclusive, o direito de greve[15]

11 Weil, Prosper. *La Nature du Lien de la Fonction Publique Internationale*, Revue Générale de Droit International Public, 1963, pp. 273-296.

12 CIJ Recueil, p. 57, decisão de 13.07.1954.

13 Por todos, Mário Bettati, *Recrutement et Carrières de Fonctionnaires Internationaux*, Recueil des Cours de l'Academie de Droit International, t. 284-IV, 1987, pp. 171-444.

14 A FICSA foi fundada em 1952 por um grupo de funcionários internacionais provenientes de diversas organizações do sistema da ONU. Desde então, passou a congregar 27 associações de

Meron considera, no entanto, que a denominação "regime jurídico dos funcionários públicos internacionais" não passa de uma expressão mal empregada ("*misnomer*") para descrever um conjunto regras aplicáveis a profissionais, como se pertencessem a um serviço público internacional, sendo que, o que existe de comum é meramente um sistema de salários, verbas de representação e de benefícios[16]. Essa perspectiva nos parece excessivamente reducionista, pois, analisando as cerca de 400 organizações internacionais hoje existentes, bem como as atividades, os contratos e os estatutos que regem seus milhares de agentes, vislumbra-se um complexo de relações jurídicas que abrangem bem mais do que apenas "salários, verbas de representação e de benefícios".

Neste estudo traçaremos a trajetória de criação dos principais tribunais administrativos internacionais existentes e analisaremos alguns casos julgados por estes.

Pareceu conveniente aos autores fazê-lo em co-autoria, sob as perspectivas conjugadas do Direito Administrativo e do Direito Internacional, justamente os ramos da ciência jurídica aos quais se dedicam com especial interesse.

2. Do Tribunal Administrativo da Organização Internacional do Trabalho — TAOIT ao Tribunal Administrativo das Nações Unidas — TANU

Enquanto os sujeitos de Direito Internacional encontram nos órgãos judiciais das organizações internacionais e em outros tribunais internacionais o *locus standi* para a solução de suas controvérsias, os agentes internacionais e as respectivas organizações devem dirigir-se, quando surge litígio que os opõem à entidade empregadora, a órgãos internos especializados para tal, existentes no quadro institucional da organização.

Antes da criação dos tribunais administrativos internos, os litígios sobre direitos trabalhistas e previdenciários eram resolvidos, em geral, não por meios judiciais, mas mediante decisões proferidas por órgãos puramente administrativos, recorrendo-se ou não ao órgão legislativo ou deliberativo da organização internacional.

Em geral, inexiste previsão na carta constitutiva das organizações internacionais para a criação de um órgão administrativo, mas a prática das últimas décadas

agentes internacionais e sindicatos do sistema da ONU e 24 associações adicionais, de fora dos sistema da ONU. Além disso, 14 federações de Associações das Nações Unidas (FUNSA) são membros consultivos. Com sede em Genebra, tem, também, escritório em Nova Iorque (site www.ficsa.org, acossado em 04.12.2004).

15 Pellet, Alain. *La Grève des Fonctionnaires Internationaux*, Revue Générale de Droit International Public, 1975, pp. 9 32-971. Ver, sobre a problemática que preocupa os funcionários públicos internacionais, seu futuro e carreiras — dentre outras dificuldades, a adaptação a culturas diferentes, a falta de poder de decisão, a diminuição dos recursos financeiros das organizações, incompreensão da opinião pública, truncamento de carreiras, etc. — Yves Beigbeder, *Current Problems in United States Secretariais*, Revue Internationale des Sciences Administratives, 1980, pp. 149-159.

16 Meron, T. *Status and Independence of the International Civil Servant*, Recueil des Cours de l'Academie de Droit International, t. 204-IV, 1987, pp. 171-444.

evidenciou que a solução administrativa dos conflitos tornou-se a forma preponderante de solução de litígios entre funcionários e organizações.

Trata-se, aqui, de um tipo particular de jurisdição internacional: são criados e funcionam independentemente de qualquer estrutura estatal, seus sistemas jurídicos são autonomamente constituídos, não estando vinculados a qualquer jurisdição interna de Estados e, além disso, aplicam um direito elaborado segundo procedimentos internacionais. Possuem competência ligada à via administrativa das organizações internacionais, funcionando de modo permanente no interior das respectivas estruturas institucionais.

A legalidade da criação desses órgãos foi estabelecida no já citado parecer consultivo proferido pela CIJ no caso *Effets des Jugements du Tribunal Administratif des Nations Unies accordant Indemnité*[17].

A partir da criação das primeiras uniões e escritórios técnicos desenvolveu-se a idéia de "serviço público internacional estável e regular", consolidando-se a disciplina do Direito Internacional Administrativo que regula, dentre outros temas, o da função pública internacional. Até a época da criação da Sociedade das Nações, a contratação de funcionários para as organizações era na forma de vínculo laborai transitório e ocasional, circunscrito à função desempenhada, o que os deixava em situação precária para assegurar seus direitos.

O Secretário-Geral da ONU, desde o início das atividades da organização, sempre se envolveu no esforço de solução dessas espécies de conflitos, no interior da estrutura institucional da organização e, diga-se, continua a fazê-lo. Na maior parte das organizações, aliás, seu principal executivo estabelece uma espécie de conselho consultivo (advisory board) ou comité para opinar sobre o litígio e emitir parecer, antes de decidir sobre o processo. Assim, na ONU, criou-se um Conselho Conjunto de Apelação (Joint Appeals Board) e, no Banco Mundial, atendendo à crescente pressão dos funcionários, ao final da década de 1970, um Comité de Apelação (Appeals Committeé).

A razão pela qual é inevitável a criação de tribunais administrativos, nos quais judicam, em geral, juristas de escol[18], é que, para desempenhar suas funções, as organizações internacionais contam com um quadro amplo de funcionários, em geral técnicos e/ou com perfil de diplomatas, e é natural que, ao longo do tempo, surjam controvérsias em torno de questões tais como as condições de trabalho, os termos dos contratos e assuntos de natureza previdenciária.

17 Na realidade, nem sempre se exige que os julgadores sejam advogados ou juristas. Nos casos do TANU e do TAOIT, os respectivos estatutos não exigem essa qualificação profissional ou acadêmica. Teoricamente, não-advogados também podem funcionar como juízes. O Estatuto do TANU usa a expressão "membros" ("members") do tribunal, enquanto o Estatuto do TAOIT usa as expressões "juízes" e "juízes-adjuntos" ("judges" e "deputy judges'). O Estatuto do TBM exige que os juízes — embora referidos como "membros" — devem ser pessoas de 'high moral character and must possess the qualifications required for appointment to high judicial office or be jurisconsults of recognized competence" (Artigo IV (1)), norma baseada, em parte no Artigo 2 do Estatuto da CIJ.

18 *Effects of Awards of Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunal*, ICJ Reports, 1954, p. 57.

O primeiro tribunal administrativo internacional foi criado em 1927, no âmbito da Sociedade das Nações e foi sucedido pelo Tribunal Administrativo da Organização Internacional do Trabalho-TAOIT.

A OIT foi criada em 1919, ao término da 1ª Guerra Mundial, por força do Tratado de Paz de Versalhes (Parte XIII). Com a finalidade de estabelecer, por meio de um mecanismo que incluía convenções e recomendações, padrões mínimos de trabalho nos diversos Estados. Estabeleceu-se a sede da organização em Genebra, onde permanece até hoje. Em 1944, reúne-se em Filadélfia a XXVI Conferência Geral da Organização, na qual se adota uma resolução que a redefine e lhe atualiza os propósitos. Assim, em 1946, o tratado que a criou foi reformado, celebrando-se, no mesmo ano, um acordo de vinculação entre a OIT e a ONU, convertendo-se a primeira em órgão especializado da última. A Constituição da OIT foi, a seguir, sucessivamente alterada, em 1953,1962,1972 e 1986[19].

É curioso notar que esse pioneiro tribunal da SdN não apenas serviu como modelo para a criação de outros tribunais análogos, mas sobreviveu à própria existência da Sociedade das Nações.

A criação do Tribunal Administrativo da Sociedade das Nações-TASdN foi provocada pelo afastamento, em 1922, de um funcionário de nome François Monod, por ato do Secretário-Geral da SdN, sendo-lhe concedida indenização equivalente a seis meses de salário.

Anteriormente, em resolução de 19.03.1920, o Conselho da SdN havia confirmado por cinco anos as nomeações de funcionários pelo Secretário-Geral da organização, e Monod contestou o montante da indenização recebida por ocasião da rescisão de seu contrato de trabalho, pois entendia que havia sido efetivado por pelo menos 5 anos. Assim, o ato do Secretário-Geral configuraria rescisão injusta e unilateral do contrato de trabalho, situação não prevista pelos regulamentos então existentes.

A reclamação, dirigida ao Conselho de Administração da SdN, foi reencaminhada à Comissão de Controle, órgão encarregado do orçamento. Foi, então, formada uma comissão de três especialistas, para apreciar a reclamação. Em parecer adotado em 05.09.1925 pelo Conselho de Administração da SDN, concedeu-se indenização equivalente a nove meses de salário ao funcionário desligado.

Paralelamente, a Comissão de Controle nomeou um de seus membros para analisar as implicações do caso Monod e apresentar uma proposta para a solução de litígios entre a SDN e seus funcionários. O chamado Relatório Nederbragt foi apresentado em 10.08.1925 e sugeria a criação de um órgão de caráter judiciário, distinto dos demais órgãos da SdN, imparcial e autônomo, cujas decisões teriam caráter obrigatório. Em fevereiro de 1927, foi apresentada uma proposta de Estatuto de um Tribunal Administrativo à 8ª Sessão da Assembléia-Geral da SdN. A criação do TASdN foi decidida em caráter provisório em 20.09.1927, por um período de

19 Pastor Ridruejo, José Antônio. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Madri, 6ª ed., Ed. Tecnos, 1996, p. 799.

três anos. Finalmente, em 1931, a Assembléia-Geral tomou o TASdN um órgão definitivo[20].

Competente para apreciar e julgar os litígios surgidos entre os funcionários e organizações internacionais, o TAOIT é, na realidade, o sucessor do TASdN (transferido à OIT pela resolução 8.15, de 18.04.1946) e compõe-se de sete juízes eleitos por três anos pela Conferência Geral da OIT, sendo possível uma reeleição.

O TAOIT possui jurisdição que ultrapassa os limites da organização, pois diversas instituições especializadas aceitaram sua jurisdição, tais como a Organização das Nações Unidas para a Agricultura-FAO (cujo tratado constituinte foi concluído em Quebec, em 16.10.1945), a Organização Meteorológica Mundial-OMM (criada em 1947), a OMS (criada em 22.07.1946), a UNESCO (16.11.1945) e a União Internacional de Telecomunicações-UIT (criada em 1865 como União Telegráfica Internacional e transformada, a partir de 1932, na atual UIT, cuja convenção atual data de 1947, objeto de sucessivas reformas). Também organizações internacionais que não se incluem nesta categoria submetem-se à jurisdição do tribunal, como a Agência Internacional de Energia Atômica-AIEA[21].

Atualmente, o Estatuto do TAOIT, após a última revisão, em vigor desde 01.01.1998, compõe-se de 13 artigos.

O TAOIT aprecia reclamações apresentadas por funcionários acerca de seus contratos de trabalho e também as referentes a pensões e indenizações, em casos de invalidez e aposentadoria.

Condição imprescindível para que receba a reclamação é o esgotamento das vias administrativas internas da organização, culminando com uma decisão definitiva nessa esfera. A sentença do TAOIT é dada pela maioria dos juizes e o teor pode consistir na anulação da medida reclamada, por excesso de poder da autoridade, ou na concessão de indenização em dinheiro.

Quando o funcionário toma a iniciativa de propor a reclamação, a questão será julgada e não será admitido recurso contra a decisão. Quando a iniciativa é da organização, o mecanismo — estabelecido em 1954 — permite que esta consulte (demande d'avis) a Corte Internacional de Justiça para que emita um parecer sobre a validade do julgamento proferido. Esse mecanismo somente pode ser utilizado pela organização internacional, e o parecer da CU terá força obrigatória[22].

20 Lacerda, Eduardo Modena. *Tribunais Administrativos das Organizações Internacionais: uma Visão Geral, in*: Solução e Prevenção de Litígios Internacionais, vol. III (coord. Araminta Mercadante e José Carlos de Magalhães), Rio, Ed. Forense, 2003, pp. 21-40.

21 Em 26.10.1956, realiza-se a Conferência sobre o Estatuto da AEIA, aberto para assinatura a partir de 26.10.1956 e que entrou em vigor em 29.07.1957, data da criação da AIEA. Com sede em Viena, a AIEA, embora tenha firmado um acordo de relações com a ONU, não constitui um organismo especializado desta última.

22 O mecanismo de solicitação de um parecer à CIJ acerca de litígios entre uma organização internacional e um funcionário é excepcional e somente foi utilizado uma vez (Nguyen Quoc Dihn, op. *cit.*, p. 884). Ocorreu por iniciativa da UNESCO em 1955. Quatro funcionários da organização, de nacionalidade americana, tinham contrato de trabalho por prazo fixo, a expirar em 31.12.1954 e, em 1953 e 1954, haviam-se recusado a responder a um questionário do governo dos EUA e a

O Tribunal Administrativo das Nações Unidas-TANU foi criado pela resolução 351 A(IV) da Assembléia-Geral da ONU, em 24.11.1949, com fundamento nos Artigos 22[23] e 101[24] da Carta, que autorizam a Assembléia-Geral, respectivamente, a: a) estabelecer os órgãos subsidiários que julgar necessários ao desempenho de suas funções; e b) fixar o Estatuto ("estabelecer regras", segundo o texto) dos funcionários da organização.

As razões pelas quais os tribunais administrativos internacionais são estabelecidos foram indicadas pela CIJ no parecer consultivo de 1954 (*Recueil*, 1954, p.57):

> "Lorsque le Secretarial a été organisé, une situation s'est présentée dans laquelle les rapports entre les fonctionnaires et l'Organization ont été régis par un ensemble complexe de règles ... Il était inévitable que les différends surgissent entre l'Organization et les fonctionnaires au sujet de leurs droits et de leurs devoirs. La Charle ne contient aucune disposition permettant à l'un des organes principaux des Nations Unies de statuer sur ces différends, et l'Article 105 assure à l'Organization des Nations Unies des immunités de juridiction à l'égard des tribunaux internationaux. De l'avis de la Cour, si l'Organization des Nations Unies laissait ses propres foncionnaires sans protection judiciaire ou arbitrale pour le règlement de différends qui pourraient surgir entre elle et eux, ce ne serait guère compatible avec les fins explicites de la Charte qui sont de favoriser la liberté et la justice pour les

depor perante a International Organizations' Employees Loyalty Board of the United States Civil Service Commission, cuja finalidade era a de estabelecer sua fidelidade política, comum na era do maccarthysmo. A seguir à comunicação da recusa, o Diretor Geral da UNESCO decidiu não renovar o contrato de trabalho do funcionário Peter Duberg, comunicando-lhe o fato em 13.08.1954. e alegando que, ao recusar-se a depor, não mais se enquadraria nos altos padrões de integridade exigidos pela OIT (antes, em um Memorando de 06.07, distribuído a todos os funcionários contratados por prazo fixo até o final de 1954 ou início de 1955, que tivessem atingido altos níveis de eficiência, competência e integridade, teriam seus contratos renovados). Apesar da opinião contrária da UNESCO Appeals Board, à qual Duberg recorreu, a decisão de não renovar o contrato foi mantida. Em 05.02.1955, Duberg apresentou reclamação perante o TAOIT. O tribunal julgou, em 26.04.1955 (julgamento nº 17), que a decisão de não-renovação era abusiva e concedeu indenização aos funcionários. Em 25.11.1955, o Conselho Executivo da OIT votou resolução para formular uma consulta à CU sobre a validade daqueles julgamentos. A CIJ proferiu parecer em 23.10.1956, no qual declarou as sentenças válidas (tratava-se de quatro funcionários na mesma situação) e não sujeitas a revisão (*site* www.icj-cij.org, acessado em 02.08.2004).

23 Artigo 22 — "A Assembléia Geral poderá estabelecer os órgãos subsidiários que julgar necessários ao desempenho de suas funções".

24 Artigo 101 — "1. O pessoal do Secretariado será nomeado pelo Secretário Geral, de acordo com regras estabelecidas pela Assembléia Geral. 2. Será também nomeado, em caráter permanente, o pessoal adequado para o Conselho Econômico e Social, o conselho de Tutela e, quando for necessário, para outros órgãos das Nações Unidas. Esses funcionários farão parte do Secretariado. 3. A consideração principal que prevalecerá na escolha do pessoal e na determinação das condições de serviço será a da necessidade de assegurar o mais alto grau de eficiência, competência e integridade. Deverá ser levada na devida conta a importância de ser a escolha do pessoal feita dentro do mais amplo critério geográfico possível".

êtres humains ou avec le souci constant de l'Organization des Nations Unies, qui est de promouvoir ces fins. Dans ces conditions, la Cour estime que le pouvoir de créer un tribunal chargé de faire justice entre l'Organization et ses fonctionnaires était essentiel pour assurer le bon fonctionnement du Secrétariat et pour donner effet á cette consideration dominante qu'est la necessité d'assurer les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité. La capacité de ce faire est nécessairement impliquée par la Charte".

Idéias semelhantes haviam sido expostas quando da constituição do Tribunal Administrativo da Sociedade das Nações, em especial no relatório da Comissão de Controle que preparou o projeto submetido à 8ª Sessão da Assembléia. Enfatizou-se, na ocasião, a situação pouco satisfatória de deixar as administrações das organizações internacionais na situação de serem, simultaneamente, juiz e parte nos litígios relativos à situação jurídica de seus agentes.

O Estatuto do TANU foi adotado, também, pela mesma Resolução 351 A (IV) de 24.11.1949 e posteriormente emendado pelas resoluções 782 B (VIII), de 09.12.1953, 957 (X), de 08.11.1955, 50/54, de 11.12.1995 e 52/166, de 15.12.1997. Esta última versão entrou em vigor em 01.01.1998.

O TANU é composto, no total, por sete juízes, dos quais dois não podem ser nacionais do mesmo Estado, nomeados para mandatos de três anos, renovável. Reúne-se regularmente em Nova Iorque e duas vezes por ano em Genebra. Os julgamentos são realizados por câmaras de três juízes, e geralmente, um suplente é designado.

É órgão independente da ONU, competente para apreciar e julgar as reclamações apresentadas por funcionários com fundamento no não-cumprimento de contratos de trabalho de todos os funcionários do Secretariado da organização ou as condições de suas nomeações, bem como questões relativas a questões envolvendo decisões da Direção do Fundo de Pensões (United Nations Joint Staff Pension Funcf-UNJSPF) sobre esse fundo de pensão. Além disso, a competência do TANU abrange todas as agências especializadas vinculadas à ONU de acordo com o estabelecido nos Artigos 57 e 63 da Carta, segundo os termos dos acordos específicos firmados por cada agência e o Secretário-Geral da ONU. Ainda, a competência do Tribunal pode ser estendida, mediante aprovação da Assembléia-Geral, a qualquer organização internacional ou entidade estabelecida mediante tratado e participando no sistema comum das condições de serviço, consoante acordo firmado entre essa organização e o Secretário-Geral da ONU. Finalmente, a competência do TANU estende-se aos Secretariados dos programas associados financiados por contribuições voluntárias, tais como o *United Nations Development Programme-UNDP, o United Nations Children's Fund-UNICEF, o United Nations Population Fund-UNFPA, o United Nations High Commissioner for Refugees-UNHCR e o United Nations Relief and Works Agency-RWA* e, pelo Artigo 13 do Estatuto do TANU, também aos funcionários da Organização Marítima Internacional-OMI, da Organização para a Aviação Civil Internacional-OACI e da CIJ.

O TANU adota padrão de julgamento consoante o decidido no chamado caso Kaplan (ou modelo Kaplan), decidido em 1953[25]:

> "Le Tribunal estime que les relations avec le personnel et l'Organization des Nations Unies comportent divers éléments et par conséquent ne sont pas uniquement de nature contractuelle. L'Article 101 de la Charte donne à l'Assemblée Générale le droit de fixer les règles pour la nomination du personnel et par conséquant de les modifier. Il resulte de ce qui precede que, nonobstant l'existance de contraís entre les Nations Unies et les memores du personnel, le regime juridique du personnel est determine par l'Assemblée Générale des Nations Unies".

Os acordos firmados por essas organizações e o Secretário-Geral da ONU deverão estabelecer que as entidades estarão obrigatoriamente vinculadas às decisões do TANU e serão responsáveis pêlos pagamentos de indenizações e compensações concedidas pelo tribunal aos membros de cada organização. Devem *incluir, inter alia*, disposições relativas à participação nas despesas da administração e do funcionamento do TANU.

A possibilidade de revisão das decisões do TANU foi suscitada na década de 1950, quando o Secretário-Geral, cedendo às pressões do governo dos EUA, demitiu funcionários da organização em função de suas tendências políticas, tendo sido anuladas onze de suas decisões pelo tribunal e concedidas indenizações aos reclamantes. Ao requerer à Assembléia-Geral a concessão dos créditos para efetuar os respectivos pagamentos, os EUA defenderam a tese de que, tratando-se de órgão subsidiário da ONU, as decisões do TANU seriam passíveis de revisão.

Para elucidar esta questão, a Assembléia-Geral consultou a CIJ acerca da natureza das relações entre a Assembléia-Geral e o TANU. No parecer proferido em 13.07.1954, a CIJ afirmou que o TANU havia sido criado pela Assembléia-Geral e esta poderia elaborar seu Estatuto bem como decretar fim à sua existência. No entanto, enquanto existisse, este era órgão independente e suas decisões eram obrigatórias para todos os órgãos da ONU — incluindo a Assembléia-Geral — e tinham caráter executório.

Em 08.11.1955, a Assembléia-Geral adotou a resolução 957 (X), pela qual criava um "Comité de Pedidos de Reforma dos julgamentos do TANU", encarregado não, propriamente, de "revisar" as sentenças, mas de selecioná-las, eventualmente dirigindo consulta à CIJ.

Esse procedimento deveria ocorrer no prazo de 30 dias a partir da prolação da sentença. O Secretário-Geral ou um Estado poderiam dirigir o pedido diretamente ao Comité, o qual, convencido de que estava bem fundamentado, solicitaria parecer à CIJ. Caso o recorrente fosse funcionário, poderia endereçar um pedido à CIJ por intermédio do Secretário-Geral.

25 TANU, julgamento nº 19, Kaplan, de 21.08.1953.

O estatuto do TANU indicava, no Artigo 11, § 3, os passos seguintes: o Secretário-Geral poderia acatar o parecer ou solicitar ao TANU que se reunisse em caráter extraordinário para confirmar a sentença ou proferir novo julgamento, de acordo com o parecer da CIJ. Nos dois casos, o parecer da CIJ revestia-se de caráter obrigatório[26].

A resolução 50/54 da Assembléia-Geral, de 29.01.1996, eliminou esse procedimento.

Restou a revisão da sentença, segundo o Artigo 12 do Estatuto do TANU, que pode ser requerida tanto pelo Secretário-Geral quanto pelo funcionário da organização.

Discute-se sobre a lei aplicável às relações empregatícias.

Antes da criação da Sociedade das Nações, as organizações internacionais eram diminutas e seus secretariados, reduzidos, o que era suficiente para desempenhar funções administrativas de rotina. Na época, era comum que estas funções fossem delegadas a um Estado membro. No entanto, enquanto o número de funcionários da SdN jamais superou algumas centenas, atualmente, milhares de profissionais estão trabalhando regular ou temporariamente para as organizações internacionais.

Como resultado desse significativo aumento no número de pessoal empregado, o funcionário civil internacional tornou-se figura cada vez mais presente e ativa no cenário internacional. As contratações são feitas por meio de indicações ou por concurso, e o instrumento legal que disciplina as relações de trabalho é sempre um contrato formal e escrito, seguindo um padrão típico de cada organização, adaptado às circunstâncias peculiares dos cargos e das funções. Além disso, as organizações internacionais costumam editar normas administrativas aplicáveis aos funcionários (*Staff Regulations*). Os benefícios que acompanham as contratações incluem imunidade de jurisdição — equiparada à concedida a diplomatas de carreira — planos de previdência, seguro-saúde, auxílio-moradia, etc. O surgimento de milhões dessas relações jurídicas provoca a necessidade da existência de um sistema de regulamentação legal e de fiscalização.

Deve ser mencionada a decisão da CPJI acerca do caso Empréstimos Sérvios — e também a decisão no caso dos Empréstimos Brasileiros — na qual a corte afirmou que qualquer contrato que não seja um contrato entre Estados em sua capacidade como sujeitos de Direito Internacional é baseada no direito interno de algum país[27]. Essa afirmação não deve ser entendida literalmente, sob pena de

26 O procedimento foi pouco utilizado, nunca, entretanto, por iniciativa do Secretário-Geral. O primeiro caso de pedido de parecer foi endereçado à CIJ em 28.06.1972, por iniciativa do funcionário Mohamed Fasla, cujo contrato de trabalho não havia sido renovado (parecer da CIJ de 12.07.1973, caso *Fasla*, CIJ Recueil, 1973, p. 166, [revisão do julgamento nº 158]). A seguir, elaborou pareceres em 20.07.1982, no caso Mortished, CIJ Recueil, 1982, p. 325 [revisão do julgamento nº 273] e em 25.05.1987, caso Yakimetz, CIJ, Recueil, 1987, p. 18 [revisão do julgamento nº 333]). Em nenhum dos casos, a CIJ entendeu que a decisão do TANU deveria ser reformada.

27 PCIJ Series A, Nº 20, p. 4: "(any) contract which is not a contract between States in their capacity as subjects of international law is based on the municipal law of some country". Para o caso dos Empréstimos Brasileiros. PCIJ Series A, Nº 21.

submeter contratos entre organizações internacionais e Estados à lei nacional de algum Estado, o que não ocorre na prática. Ganha apoio a tese de que alguns contratos entre Estados e empresas transnacionais podem submeter-se não a uma lei nacional, mas a um sistema quase-nacional, quando não ao próprio Direito Internacional[28]. Assim, não se pode dizer que esteja estabelecido o princípio de que contratos entre organizações internacionais e seus empregados estejam submetidos à legislação interna de algum Estado, pois estas relações jurídicas não se estabelecem entre Estados na sua capacidade de sujeitos de Direito Internacional[29].

Ao perquirir a fontes do direito aplicáveis às relações entre funcionários e organizações internacionais seria ingênuo e simplista socorrer-se das fontes do Direito Internacional, comumente indicadas como representadas pelo disposto no Artigo 38.1 do Estatuto da CIJ. Jamais os tribunais administrativos se referiram a estas fontes e nem tampouco há consenso de que o Direito Administrativo Internacional se confunda com o próprio Direito Internacional, embora se possa admitir que dele seja um ramo. Os estatutos dos tribunais administrativos são omissos em relação às fontes do direito aplicáveis e estas são, freqüentemente, indicadas quando surge a necessidade, durante um julgamento, e as chamadas máximas de experiência judicial costumam determinar que fontes formais do Direito devem ser invocadas quando uma decisão deve ser tomada. Assim, as fontes comumente referidas são: o contrato (bem como as circunstâncias da admissão do funcionário, da execução e do encerramento da relação com a organização), as normas administrativas, o estatuto da organização, os princípios gerais do Direito, princípios de equidade, o Direito Internacional geral e a próprias decisões anteriores do particular tribunal, quando já formam um corpos de decisões já consolidado.

Quanto à hierarquia das fontes, entende-se que as normas escritas da organização situam-se no plano de topo da pirâmide, sendo que o estatuto da organização lhe ocupa o vértice. As normas escritas parecem, também, ter precedência quando confrontadas com um princípio geral do Direito. No caso *di Palma Castiglione*, julgado em 1929, o Tribunal da Sociedade das Nações (Julgamento N° 1, p. 3) entendeu que apenas na ausência de normas positivadas poder-se-ia aplicar os princípios gerais do Direito.

3. O Tribunal Administrativo do Banco Mundial-TABM

Em setembro de 1978, realizou-se a Round Table Conference on Legal Rights, da qual participaram empregados e membros da diretoria do Banco. O objetivo da

28 Vários laudos arbitrais acolheram esta posição, tais como *Petroleum Development* (Trucial Coast) Ltd. v. *The Sheik of Abu Dhabi* (1952), ICLQ (1952), vol. 1, pp. 247-251 e Aramco v. Saudi Arábia (1958), ILR, vol. 27, p. 165.

29 Amerasinghe, Chittharanian Felix. *International Administrative Tribunals in the United Nations System, in: Manuel sur les Organizations Internationales* (A Handbook on International Organizations), René-Jean Dupuy (ed.), Dordrecht/Boston/Londres, Martinus Nijhof Publishers/Kluwer Law International, 2ª ed., 1998, pp. 206-258, à p. 226.

Conferência foi o de examinar os termos e as condições de trabalho na organização, e determinar a conveniência da criação de um órgão para assegurar o cumprimento das normas contratuais por meio de um tribunal administrativo.

Associações de funcionários desempenharam papel bastante importante no processo de criação desse órgão administrativo e, a despeito das resistências dos Estados Unidos para a criação de jurisdições administrativas no âmbito de organizações internacionais, foi criado, em julho de 1979, o Tribunal Administrativo do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento-TABIRD, também designado por Tribunal Administrativo do Banco Mundial-TABM (*World Bank Administrative Tribunal-WBAT*), tendo seu Estatuto entrado em vigor em 01.07.1980 — data em que se considera que tenha começado a funcionar — e o regulamento adotado em 26.09.1980. O Estatuto foi alterado a partir de 01.01.2001 e novas Normas de Procedimento entraram em vigor, sendo aplicáveis a casos submetidos a partir de 01.01.2002.

O TABM é composto por sete juízes, selecionados pelos Diretores Executivos a partir de uma lista elaborada pelo Presidente do Banco Mundial, após consultas, e o Tribunal julga os casos, em regra, em sessão plenária.

O TABM é competente para conhecer de demandas com fundamento em não cumprimento de contrato ou das condições de trabalho de qualquer funcionário do Grupo Banco Mundial ("*to adjudicate staff grievances*"), nos termos de seu estatuto, norma que, aparentemente, lhe restringe a área de atuação. No entanto, a jurisprudência inicial desse tribunal evidenciou a ampliação dessa competência estatutária original[30].

Um Comité de Apelação foi criado em 1976, mas suas recomendações não são obrigatórias para o Banco Mundial. Já tribunais nacionais têm sido relutantes para apreciar e julgar causas contra o Banco Mundial.

Adotou-se um procedimento eficaz para reduzir o número de recursos idênticos: a sentença proferida pelo tribunal será automaticamente estendida a todos os funcionários que se enquadrem na mesma situação dos demandantes. Ou seja, amplia-se o âmbito de atuação da autoridade da coisa julgada, não mais limitada às partes.

Persiste, no entanto, a regra da inadmissibilidade de demandas contra atos administrativos de caráter geral, expedidos pelas autoridades do Banco Mundial.

A Decisão Nº 2 (*Rudolf Skandera, Applicant v. The World Bank, Respondent*), foi a primeira a ser publicada pelo TABM.

Em 29.09.1980, Rudolph Skandera submeteu reclamação ao TABM. Nela, o reclamante — Professor da Temple University, Pensilvannia — informara que, tendo sido contratado em 09.09.1979 pelo Banco Mundial, por dois anos, como Consultor para um projeto financiado pelo *United Nations Development Programme*-WDP em Maseru, Lesoto, onde chegou em 28.12.1979. O contrato foi unilateralmente rescindido pelo Banco Mundial, mediante carta de demissão datada de 21.02,1980, na qual

30 Amerasinghe, Chittharanian Felix. *Case-Law of the World Bank Administrativo Tribunal: An Analytical Digest (Case-Law of The World Bank Administrative Tribunal)*, vols. I e II, Oxford University Press, 2002.

informava o empregado que o reclamante tivera seu contrato rescindido, oficialmente, por solicitação do Governo do Lesoto e também porque já havia uma equipe irlandesa executando o trabalho, o que tornaria sua função redundante.

Na realidade, o que levou à demissão do reclamante, conforme ficou demonstrado no processo, foram suas injustificadas queixas sobre alojamento — que o levaram a não aceitar a moradia oferecida e a permanecer em um hotel, às expensas do Banco Mundial — a baixa qualidade de seu trabalho e aos problemas de relacionamento com os colegas.

O reclamante pedia: a) reversão da decisão de demiti-lo; b) indenização no montante de US$ 100.000 por danos à sua reputação profissional e as perdas resultantes de seus ganhos futuros em razão da demissão; c) indenização no montante de US$ 22.000 por perda de rendimentos relativos aos termos de seu contrato com o Banco Mundial; d) indenização no montante de US$ 100.000 por danos a seus pulmões e joelho (o reclamante alegava que, por não ter tido um carro à sua disposição, caminhava entre o hotel e o local de trabalho em piso irregular e em atmosfera poluída, o que lhe teria causado danos à saúde); e e) US$ 10.763 por conta de salários não pagos.

O reclamado demonstrou que: a) a rescisão do contrato do empregado era claramente autorizada em seu contrato, que contemplava a possibilidade de "*termination for any cause or if circumstances necessitate a substantial shortening of the assignment*"; b) conquanto fosse verdade que a razão inicial apresentada — uma solicitação do governo do Lesoto — não fosse verdadeira, outras razões válidas estavam na origem da despedida, tais como a designação de um grupo de especialistas irlandeses e a péssima qualidade do trabalho realizado pelo reclamante; c) as excentricidades pessoais do reclamante consistiam uma fonte de atritos e de ridículo, aí incluídos exercícios físicos anaeróbicos ("*calisthenics*") no escritório; e d) o pagamento de quatro meses de salário, a título de aviso prévio.

A decisão unânime do TABM foi a de que: a) o reclamado deveria pagar o equivalente a três meses de salário; e b) os demais pedidos do reclamante foram indeferidos. Entre 1980 e 2003, o TABM julgou 308 reclamações e, além destas, outras 36 reclamações foram endereçadas ao tribunal e retiradas antes do julgamento. Entre 1980 e 1989 foram julgados 86 casos; entre 1990 e 1999, o ritmo intensificou-se, subindo o número para 130. No início dos anos 2000, aumentou ainda mais: 22 casos em 2000; 22 em 2001; 32 em 2002; e 17 casos em 2003.

Um exemplo de caso recentemente julgado pelo TABM é o designado por *Decision* Nº 310 (*Ignatius Kne Peprah* (Nº 2), *Applicant, v. International Finance Corporation*, Respondent). A reclamação foi submetida em 21.07.2003 e versava sobre o pagamento e o reembolso das despesas e das férias do reclamante quando, ao ser informado de que seu contrato temporário (em Gana) não seria renovado, foi-lhe oferecido um período de 3 a 4 semanas em Washington, para buscar nova colocação em uma das agências do sistema do Banco Mundial. Tendo sido reembolsado por 5 semanas de estadia, ainda assim o reclamante solicitou pagamentos adicionais.

Em 18.06.2004, o tribunal decidiu, por unanimidade, julgar totalmente improcedente a reclamação.

4. O Tribunal Administrativo do Fundo Monetário Internacional — TAFMI

O Tribunal Administrativo do FMI-TAFMI (IMF Administrativo Tríbunal — IMFAT) é competente para a resolução de controvérsias entre funcionários do Fundo Monetário Internacional e o FMI.

O Estatuto do TAFMI entrou em vigor em 15.10.1992, e o Tribunal começou a funcionar oficialmente em 13.01.1994 quando, conforme dispõe o Estatuto, o Diretor Executivo do Fundo notificou os funcionários da nomeação dos membros do Tribunal. O Tribunal aprovou as Regras de Procedimento em 18.02.1994, tendo-as revisado em 31.08.1994[31].

Compõe-se o Tribunal de um Presidente, dois membros associados e dois suplentes, cujo mandato é de dois anos, renovável por igual período. Todos devem ter qualificações que os enquadrem nas exigências estatutárias, que são os de possuir características que lhes permitam assumir posições em tribunais superiores ou ser juristas de reconhecida competência.

Os primeiros julgadores indicados e que assumiram as funções em 01.01.1994, foram: Stephen M. Schwebel (Presidente), Michel Gentot (Juiz Associado), Agustín Gordillo (Juiz Associado), Georges Abi-Saab (Juiz Suplente) e Nisuke Ando (Juiz Suplente).

De acordo com o Artigo II do Estatuto, controvérsias podem ser suscitadas:

a) por um funcionário, ao questionar a legalidade de um ato administrativo que o prejudique; ou

b) por pessoa inscrita ou beneficiária de um plano de aposentadoria ou de benefícios mantido pelo Fundo como empregador, questionando a legalidade de um ato administrativo relativo a um desses planos ou editado em virtude destes, e que prejudique o reclamante.

Em qualquer caso, deverá ser entendido por "ato administrativo" qualquer decisão individual ou regulatória praticada pela administração do Fundo. E "decisão regulatória" será entendida como qualquer norma referente aos termos e condições de trabalho dos funcionários, incluindo as Ordens Gerais Administrativas (*General Administrativo Orders*) e o Plano de Aposentadoria dos Funcionários (*Staff Retirement Plan*), excluindo-se, no entanto, dessa definição, quaisquer resoluções adotadas pelo Comitê de Governadores do Fundo.

O primeiro caso, de nº 1994-1, iniciou-se com uma reclamação apresentada em 14.03.1994 pelo antigo funcionário Sr. "X" — conforme são identificados os reclamantes, no website do Tribunal — contra o Fundo. Em 13.04, o Tribunal informou ao reclamante que a reclamação não estava conforme as exigências estabelecidas pelas Regras de Procedimento, mas que uma reclamação corrigida e ampliada poderia ser submetida até 03.05, o que foi providenciado[32].

31 site www.imf.org/external/imfat, acessado em 05.08.2004. Até 30.09.2003, o TAFMI havia julgado 15 casos.

32 Conforme o Artigo VII, § 6, que dispõe: "If the application does not fulfill the requirements established in Paragraphs 1 through 4 above, the Registrar shall advise the applicant of the

Em 27.05.1994, o FMI interpôs recurso perante o Tribunal, alegando que não era competente para apreciar o caso (Motion to Dismiss the Application).

Os fatos referentes à reclamação ocorreram entre 1985 e 1986 e consistiam, basicamente, no seguinte: em abril de 1985, o reclamante foi informado de que seu contrato com o FMI seria rescindido, mas que, em lugar disto, poderia optar por apresentar sua demissão. O requerente concordou e entregou sua carta de demissão em 05.06.1985. A seguir, foi-lhe permitido retirar a carta e apresentar queixa perante o Comitê de Reclamações do Fundo, tendo sido advertido de que, em virtude de seu prontuário, era considerado, pelo Diretor Administrativo do FMI, como funcionário que apresentava má conduta (*serious misconduct*) e que seria efetivamente demitido em 30.09.1985. Em 14.02.1986, o Comitê preparou um relatório sobre o caso, concluindo que a demissão do funcionário havia sido por justa causa, e este foi informado da decisão em 03.03.1986, sendo sua demissão considerada como tendo ocorrido em 30.09.1985.

Em diversas ocasiões, ao longo dos anos, o Sr."X" escreveu ao FMI, solicitando o pagamento de verbas adicionais, em virtude de sua precária condição financeira. O Fundo, então, ofertou-lhe um pagamento *ex gratia* de US$ 10.000, oriundo do Fundo para Rescisões de Contratos do FMI, a fim de encerrar completamente qualquer pendência.

Em 21.04.1986, o Diretor do Fundo de Pensão escreveu ao Sr. "X": "uma vez que o Sr. deixou de prestar serviços ao FMI em 30.09.1985, está sendo creditado com 15 anos e 3 meses de contribuição, de acordo com o Regulamento do Fundo de Pensão". Foram anexadas à carta cópias das contribuições efetuadas e das opções oferecidas aos pensionistas que não mais trabalhavam para o FMI.

Em carta de 08.05.1986, o ex-funcionário pedia que a data do encerramento de seu contrato fosse considerada como sendo 08.01.1986 para coincidir com o de sua efetiva partida (estava em licença não remunerada entre 30.09.85 e esta data, enquanto pendia recurso sobre sua demissão) e que, não considerar as contribuições no período não seria legal. O Diretor Administrativo respondeu-lhe, em 12.06.86, que, para todos os efeitos, o contrato havia sido rescindido em 30.05.1985 e, por decisão do Comitê, o encerramento do contrato deveria ocorrer mediante demissão por iniciativa do fundo ou por iniciativa do funcionário, mas, em qualquer caso, em 30.09.85, e que esta questão não estaria sujeita a reapreciação.

Após endereçar sucessivas cartas ao Fundo, em 29.04.1993 o requerente pediu ao Diretor da Administração que revisse os cálculos de sua pensão com base no fato de que estes partiam do pressuposto de que os serviços prestados ao Fundo teriam terminado em 30.09.1985, apesar de ter efetuado contribuições ao Plano de Aposentadoria até o ano seguinte.

Em 12.05.1993, o Assistente do Gerente de Pessoal respondeu que "uma análise de seu prontuário revela que toda contribuição referente a seus serviços versada após

deficiencies and give him a reasonable period of time, not less than fifteen days, in which to make the appropriate corrections or additions. If this is done within the period indicated, the application shall be considered filed on the original date."

30.09.1985 foi-lhe estornada e seus serviços, para quaisquer propósitos, se encerraram naquela data. Conforme se recorda, foi-lhe solicitada devolução dos pagamentos recebidos do FMI após aquela data e as contribuições que versou, relativas ao Fundo de Pensão, foram-lhe creditadas em conta, descontados os pagamentos que devia ao Fundo".

Em seu recurso, o FMI alegou que o ato cuja anulação pedia — em seu entendimento, a reversão de algumas contribuições ao Fundo de Pensão — era anterior à criação do tribunal e, segundo os princípios aceitos do Direito Administrativo Internacional, a reclamação deveria ser rejeitada por intempestiva[33] e que o fato de que alguns dos efeitos financeiros do ato ocorreram após a criação do Tribunal tampouco lhe conferiam competência para apreciá-lo. As bases de cálculo resultaram de ato administrativo editado em 1986 e não em 1993. Em 1988, 1989, 1990, 1991 e 1992, o requerente consultou o Gerente do Fundo de Pensão em relação à sua aposentadoria, mas os valores sempre tomaram por base um período de serviços e de contribuições encerrado em 30.09.1985.

Distinção precisa deve ser feita entre a decisão administrativa que aplica as normas do Fundo e o pagamento, calculado com base naquela decisão. Os pagamentos relativos à pensão do reclamante simplesmente refletem a decisão prévia de tratar o período aquisitivo do Sr. "X" como encerrado na mesma data de sua demissão. A correspondência de 1993, relativa a 1986 apenas confirmava este critério e não pode ser considerada como um "novo ato administrativo" nem, tampouco, permite que seja reiniciada a contagem do tempo para as finalidades do Estatuto.

Uma decisão individual pode ser considerada ato administrativo.

Essa espécie de decisão foi tomada em 1986 e claramente comunicada ao reclamante ("... decisão final sobre a questão, a qual não será reaberta"), que entendeu seus efeitos, como o demonstra a carta que enviou em 08.05.1986. O montante da pensão foi fixado — exceto a correção monetária — à época de sua demissão. Os pagamentos efetuados a partir do final de 1993 são meramente atos administrativos que não têm conteúdo "decisório".

O Tribunal considerou que não seria razoável que o reclamante acreditasse que as cartas de 1986, escritas pelos então Diretor-Presidente e Diretor Administrativo, contivessem declarações de intenção que permitissem inferir que haveria reconsideração do caso, em lugar de manifestarem a decisão final. Esse entendimento restou confirmado pela carta que o reclamante enviou em 08.05.1986, requerendo revisão "desta decisão", citando, dentre suas razões para o pedido, diversos efeitos da decisão, inclusive sobre os ganhos futuros, esperados pelo reclamante caso a decisão fosse revista. Em 12.06.1986, o Diretor de Administração do Fundo descreveu o incidente como "uma decisão final sobre a matéria" e afirmou que a questão "não seria reaberta".

33 O Artigo XX do Estatuto do Tribunal estabelece que: "*The Tribunal shall not be competent to pass judgment upon any application challenging the legality or asserting the illegality of an administrative act taken before October 15, 1992, even if the channels of administrative review concerning that act have been exhausted only after that date.*"

O ponto fulcral da reclamação é que o montante pago a título de pensão é inferior ao que deveria ser porque o valor havia sido calculado, tomando por base período de tempo encerrado em 30.09.1985 em vez de janeiro de 1986, quando seu afastamento terminara.

Na realidade, as contribuições versadas pelo reclamante nesse período — outubro de 1985 a janeiro de 1986 — já lhe haviam sido integralmente restituídas, no contexto do acordo que firmara com o Fundo em março de 1986. O reclamante afirma que o tratamento dado a suas contribuições era ilegal, de acordo com uma norma do Plano de Pensão dos Empregados (Artigo 6(2)), a qual — segundo diz — estabelece que as contribuições têm caráter irrevogável.

O reclamante afirmara que, conquanto os fatos descritos tivessem ocorrido há algum tempo, a questão deveria ser considerada atual, pois o afetava no momento presente.

Além disso, o reclamante descrevia o tratamento que lhe fora dispensado pelo Fundo, em 1986, relativamente às contribuições devidas entre 25.09.1985 a janeiro de 1986 como uma "ameaça", em lugar de uma decisão. Afirmava, ainda, que, até dezembro de 1993, não estava consciente daquilo que considera como um tratamento ilegal de suas contribuições, pois havia sido feito nessa data o primeiro pagamento da pensão, e também cometido o ato ilegal. O reclamante afirmou: "tivesse existido o Tribunal em 1986, parece evidente que uma reclamação que lhe fosse dirigida, mencionando a ameaça, isto é, a intenção demonstrada de retirar somas da conta do fundo de pensão do reclamante, creditando-o com valores inferiores do que estaria legalmente devido, teria sido julgada prematura. O Departamento de Administração do Fundo dispôs de vários anos para retificar o que poderia ser considerado um erro material de cálculo contábil. Durante esse tempo, jamais ocorreu um fato que desse origem ao direito de reclamar, o que somente ocorreria com o primeiro pagamento, quando se descobrira a violação à norma legal, consistente em pagamento de montante inferior ao devido". Além disso, o reclamante alegava que não poderia ter tido conhecimento de qualquer ato ilegal até que o cheque com o pagamento ilegal tivesse sido recebido.

O Tribunal decidiu com base no Artigo XX do Estatuto, que dispõe que "o Tribunal não tem competência para julgar reclamações questionando a legalidade ou afirmando a ilegalidade de quaisquer atos administrativos praticados antes de 15.10.1992. Para tal, teve de enfrentar as seguintes questões: a) qual é o ato administrativo cuja ilegalidade se pretende declarada; e b) em que data foi editado.

Apesar da alegação do reclamante de que o ato administrativo atacado se referia ao cálculo de sua pensão e o respectivo pagamento, ocorridos em 1993, no entendimento do Tribunal, o ato questionado pelo Sr. "X" é, na realidade a decisão tomada e confirmada pelo Fundo em 1986, de estornar as contribuições feitas pelo reclamante a ele entre 30.09.1985 e o dia em que o reclamante se afastara do Fundo. O Tribunal, portanto, não se pronunciaria sobre este ato. O Tribunal entendeu que a questão a ser discutida era se o ato dispositivo atacado era aquele que determinara o período de pensão do Sr. "X" (praticado em 1986) ou o ato do pagamento, ocorrido em 1993.

Pareceu fora de dúvida que a questão sub examine deveria ser a primeira, e também que o Tribunal não poderia julgá-la, por ter passado a funcionar apenas em15.10.1992.

O Tribunal não aceitou as ponderações do reclamante, entendendo que os cálculos referentes à pensão do Sr. "X" constituíram mero ato de cálculo aritmético, orientado pela decisão de 1986. O fato de a decisão de 1986 ter consequências sentidas apenas em 1993, não pode ter efeito sobre a extensão temporal da competência do Tribunal. Se isso ocorresse, a norma que estabelece a data do início da competência do Tribunal não teria sentido, pois os efeitos de inúmeros atos praticados antes de outubro de 1992 podem ser sentidos por muitos anos após a entrada em vigor do Estatuto. Além disso, em nenhum momento o Fundo havia afirmado ao reclamante que a decisão estaria aberta à reconsideração e que, ao contrário, o reclamante havia sido oficialmente informado que a decisão constituía "*a final disposition of the matter and it will not be reopened*" O fato de o reclamante ter demonstrado repetidas vezes seu inconformismo e subseqüentes tentativas de atacar o ato administrativo quanto à sua legalidade não altera o fato de que "*the act was taken, and taken when it was taken*".

Por todas estas razões, o TAFMI decidiu, em 31.08.1994, por unanimidade, rejeitar sumariamente a reclamação.

O último dos casos publicados — Julgamento nº 2003-2, de 30.09.2003 — refere-se à reclamação da Sra. "K", uma antiga funcionária do FMI, que contestava a decisão do Comitê Administrativo do Plano de Pensão (*Staff Retirement Plan*-SRP), que lhe negava o pedido de aposentadoria por invalidez (disabílity retirement). O Comitê entendera que a Sra. "K" não havia conseguido provar, nos termos exigidos pelo SRP, que se encontrava total e permanentemente incapacitada para qualquer trabalho no FMI. A reclamante alegara que a decisão era incorreta, pois o Comité interpretara e aplicara o padrão para aposentadoria por invalidez equivocadamente, e que a decisão estaria inquinada de erros procedimentais. O reclamado, por sua vez, alegava que a reclamante não havia demonstrado qualquer base de fato ou de direito para reverter a decisão do Comitê, o qual aplicara corretamente o padrão para aposentadoria por invalidez, que havia sido aplicado adotando critérios justos e razoáveis.

Após a análise do Estatuto do fundo de pensões e da forma como havia sido interpretado, ao decidir sobre a pensão por invalidez da reclamante, o TAFMI assim julgou, por unanimidade[34]: a) anulou a decisão tomada pela Administradora do Fundo; b) concedeu pensão por invalidez à Sra. "K", retroativa à data de sua aposentadoria; c) determinou que o Fundo pagasse à reclamante os honorários advocatícios, cujo montante seria decidido pelo Tribunal, levando em consideração os argumentos dos litigantes.

Pelo exposto, fica perfeitamente evidenciada a aplicação de um "direito interno" próprio das organizações internacionais por seus tribunais administrativos.

34 IMF Administrative Tribunal, Judgment Nº 2003-2, *Ms. "K", Applicant v. International Monetary Fund, Respondent, site www.imf.org.*, acessado em 17.08.2004."

Embora esses tribunais julguem relativamente poucos casos, sua importância não deve ser subestimada, pois, além de tratar-se de instituições prestigiadas na posição de reclamadas — em regra — no pólo ativo da reclamação figuram empregados ou ex-empregados de elevado nível profissional. Pelo teor dos argumentos deduzidos em cada caso, denota-se, em geral, não só a seriedade das reclamações dirigidas, mas também o profissionalismo com que são tratadas as questões laborais e previdenciárias por parte das instituições internacionais.

5. Conclusões

1. O estudo dos tribunais administrativos encontra-se na confluência de dois ramos jurídicos relativamente novos, o Direito Administrativo e o Direito Internacional Público, constituindo objeto do Direito Administrativo Internacional.

2. O direito à reclamação encontra fundamento tanto nas convenções que asseguram aos funcionários imunidade de jurisdição, face aos tribunais nacionais, quanto nos Direitos Humanos. Com efeito, não teria sentido se a ONU, por exemplo, que defende, em todo o Mundo, o respeito aos Direitos Humanos, negasse a seus próprios funcionários o acesso a uma jurisdição capaz de resolver seus conflitos.

3. O regime jurídico a que estão submetidos os agentes das organizações internacionais é reconhecido como internacional pela doutrina. Baliza-se, de um lado, pelo respeito aos contratos passados entre os funcionários e organizações, e por outro, à necessidade de alteração dos estatutos, provocada por necessidades da própria organização, que sofrem modificações, de modo a melhor atingir suas finalidades, e que provoca mudanças unilaterais, por parte da Administração.

4. Pelos casos expostos, fica evidenciada a existência de um "direito interno" próprio das organizações internacionais, aplicado por seus tribunais administrativos quando do julgamento de causas em que são parte, de um lado, os funcionários (estatutários ou contratados) e, de outro, as organizações internacionais. As matérias sobre as quais versam os litígios são, principalmente, as relativas aos contratos de trabalho e às contribuições aos fundos de pensão. Tribunais administrativos pertencentes a uma organização internacional são competentes para julgar litígios entre outras organizações internacionais e seus funcionários quando aquelas não dispõem de órgão especializado para julgar esses litígios.

5. Embora julguem relativamente poucos casos, a importância dos tribunais administrativos internacionais não deve ser subestimada, pois, além de se tratar de instituições prestigiadas, figurando na posição de reclamadas — em regra — no pólo ativo da reclamação aparecem empregados ou ex-empregados de elevado nível profissional. Pelo teor dos argumentos deduzidos em cada caso, denota-se, em geral, a seriedade das reclamações dirigidas mas também o profissionalismo com que são tratadas as questões laborais e previdenciárias por parte das instituições internacionais e de seus órgãos judiciais administrativos.

Bibliografia

Amerasinghe, Chittharanian Felix. *International Administrative Tribunals in the United Nations System, in: Manuel sur les Organizations Internationales* (A Handbook on International Organizations), René-Jean Dupuy (ed.), Dordrecht/Boston/Londres, Martinus Nijhof Publishers/Kluwer Law International, 2ª ed., 1998, pp. 206-258.

_____. *Case-Law of the World Bank Administrative Tribunal: An Analytical Digest (Case-Law of The World Bank Administrative Tribunal)*, vols. I e II, Oxford University Press, 2002.

Bastid, Suzanne. *Les Tribunaux Administratifs Internationaux et leur Jurisprudence*, Recueil des Cours de l'Academie de Droit International, t. 92-II, 1957, pp. 347-617.

Beigbeder, Yves. *Current Problems in United States Secretariais*, Revue Internationale des Sciences Administratives, 1980, pp. 149-159.

Bettati, Mário. *Recrutement et Camères de Fonctionnaires Internationaux*, Recueil des Cours de l'Academie de Droit International, t. 284-IV, 1987, pp. 171-444.

Cretella Júnior, José. *Tratado de Direito Administrativo*, vol. I, Rio, Ed. Forense, 2002.

Decaux, Emmanuel. *Droit International Public*, 2ª ed., Paris, Dalloz.

Dihn, Nguyen Quoc. *Droit International Public*, 6ª ed., Paris, LGDJ.

Dormoy, Daniel. *Droit des Organizations Internationales*, Paris, Dalloz, 1995.

Gualazzi, Eduardo Lobo Botelho. *Administração Internacional do Estado*, Revista Forense, Vol. 292, out.-nov.-dez. 1985, pp. 67-76.

Lacerda, Eduardo Modena. *Tribunais Administrativos das Organizações Internacionais: uma Visão Geral, in*: Solução e Prevenção de Litígios Internacionais, vol. III (coord. Araminta Mercadante e José Carlos de Magalhães), Rio, Ed. Forense, 2003, pp. 21-40.

Meron, T. *Status and Independence of the International Civil Servant*, Recueil des Cours de l'Academie de Droit International, t. 204-IV, 1987, pp. 171-444.

Pastor Ridruejo, José Antônio. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Madri, 6ª ed., Ed. Tecnos, 1996.

Pellet, Alain. *La Gréve des Fonctionnaires Internationaux*, Revue Générale de Droit International Public, 1975, pp. 932-971.

_____. *Les Voies de Recours ouvertes aux Fonctionnaires internationaux*, Revue Générale de Droit International Public, t. 85, 1981/2, pp. 253-312.

Weil, Prosper. *La Nature du Lien de la Fonction Publique Internationale*, Revue Générale de Droit International Public, 1963, pp. 273-296.

Sites consultados:

- *www.un.org* (Organização das Nações Unidas)
- *www.ici-cii.org* (Corte Internacional de Justiça)
- *www.imf.org* (Fundo Monetário Internacional)
- *www.worldbank.org* (Banco Mundial)
- *www.ficsa.org* (Federation of International Civil Servante Association)

Casos mencionados (exceto os julgados pelo TANU, pelo TAOIT, pelo TABM e pelo TTFMI, citados no texto):

Reparação de Danos sofridos ao Serviço das Nações Unidas — Parecer (avis) de 11.04.1949, CIJ Recueil, 1949.

Effects of Awards of Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunal, ICJ Reports, 1954.

Caso dos Empréstimos Brasileiros, PCIJ Series A, N° 20.

Caso *Fasla*, CIJ Recueil, 1973

Caso *Mortished*, CIJ Recueil, 1982

Caso *Yakimetz*, CIJ, Recueil, 1987.

Laudos arbitrais mencionados:

Petroleum Development (Trucial Coast) Ltd. v. The Sheik of Abu Dhabi (1952), ICLQ (1952), vol. 1, pp. 247-251.

Aramco v. Saudi Arábia (1958), ILR, vol. 27, p. 165.