

---

---

# REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL

BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW

---

## Editores responsáveis por essa edição:

Editores:

Nitish Monebhurrun

Marcelo Dias Varella

Ardyllis Alves Soares

Editor Assistente

Leonardo Vieira Arruda Achtschin

Editores convidados:

Lucas Carlos Lima

Loris Marotti

Paolo Palchetti.

ISSN 2237-1036

Revista de Direito Internacional Brazilian Journal of International Law	Brasília	v. 18	n. 1	p. 1-376	abr	2021
--	----------	-------	------	----------	-----	------

# Imunidade de Jurisdição dos Estados e Poder Executivo brasileiro: os pareceres dos consultores jurídicos do Itamaraty\*

## State Immunity and the Brazilian Executive Branch: the Opinions of the Legal Advisers of Itamaraty

George Rodrigo Bandeira Galindo\*\*

### Resumo

A doutrina brasileira tem se centrado nas decisões judiciais de tribunais brasileiros para identificar a posição nacional sobre imunidade de jurisdição dos Estados. Ainda que tal perspectiva seja essencial, é preciso, também, investigar a perspectiva do Poder Executivo sobre o tema, especialmente considerando-se que ela é relevante para qualquer conclusão sobre a posição do Brasil em relação a normas costumeiras internacionais sobre imunidade de jurisdição dos Estados. No presente artigo, analisaram-se os pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty. Eles servem — ainda que não isoladamente — para identificar a prática e fornecer elementos para a prova da *opinio juris*. Em um período de cerca de 85 anos (1913-1999), a maioria dos consultores jurídicos se dedicou ao tema. Ao menos três questões surgem dos pareceres: a relativização da imunidade de jurisdição, a relação entre direito e política, e a separação de poderes. Quanto ao primeiro aspecto, por décadas, a possibilidade de relativização foi enfrentada e discutida de maneira bastante detida. Em relação ao segundo aspecto, é frequente, nos pareceres, a associação entre a situação política das relações internacionais e a frequência com que Estados figuram em casos na justiça estrangeira. No que concerne ao terceiro aspecto, ainda que os pareceres demonstrem crescente deferência ao Poder Judiciário, entendem, também, que há um espaço para a atuação político-diplomática em questões não decididas por tribunais. Contudo, mais estudos são necessários sobre a prática do Poder Executivo Brasileiro em matéria de imunidade de jurisdição dos Estados. A estabilização do direito da imunidade de jurisdição dos Estados, ainda de caráter acentuadamente costumeiro, depende de uma análise ampla — e não restrita apenas a decisões judiciais — da posição de Estados como o Brasil acerca do tema.

**Palavras-chave:** Imunidade de Jurisdição dos Estados; Poder Executivo; Consultores Jurídicos do Itamaraty; Costume; Direito e Política; Separação de Poderes.

\* Recebido em 31/10/2020

Aprovado em 21/07/2021

“As posições expressas neste artigo refletem a opinião pessoal do autor e não necessariamente aquela das instituições a qual é vinculado”.

\*\* Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília; Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores; Membro da Comissão Jurídica Interamericana.

Email: georgegalindo1976@gmail.com

## Abstract

Brazilian scholarship has focused on judicial decisions of Brazilian courts to identify the national position on state immunity. Although such a perspective is essential, it is also necessary to investigate the perspective of the Executive Branch on the topic, especially considering that it is relevant to any conclusion about Brazil's position in relation to international customary rules on state immunity. In this article, I sought to analyze the opinions of the legal advisers of Itamaraty. They are useful - albeit not in isolation - to identify the practice and provide elements for the evidence of *opinio juris*. In a period of about 85 years (1913-1999), most legal advisers dealt with the topic. At least three issues arise from the opinions: the relative character of state immunity, the relationship between law and politics and the separation of powers. As for the first aspect, for decades the possibility of relativization was faced and discussed in a very detailed way. With regard to the second aspect, opinions often associate the political situation in international relations with the frequency States appear before foreign courts. Regarding the third aspect, even though the opinions show increasing deference to the Judiciary, they also understand that there is a space for political-diplomatic action in matters not decided by the courts. However, more studies are needed on the practice of the Brazilian Executive Branch on the issue of state immunity. The stabilization of the law of state immunity, still of a markedly customary nature, depends on a wide analysis - and not restricted only to judicial decisions - of the position of States like Brazil on the subject.

**Keywords:** Immunity from Jurisdiction of States; Executive Branch; Legal Advisers of Itamaraty; Custom; Law and Politics; Separation of Powers.

## 1 Introdução

Tradicionalmente, a doutrina brasileira sobre imunidade de jurisdição<sup>1</sup> tem se calcado no julgamento da ACi 9.696<sup>2</sup> pelo Supremo Tribunal Federal como uma

<sup>1</sup> No presente artigo tratarei o termo “imunidade de jurisdição” como gênero, de modo a englobar a imunidade no processo de conhecimento e no processo de execução. Quando necessário adotar a distinção, isso será indicado expressamente.

<sup>2</sup> Embora bastante conhecida, não é despidendo transcrever a ementa do acórdão:

robusta descontinuidade no posicionamento do Estado brasileiro quanto ao tema.

Para Guido Soares, por exemplo, a questão dos Estados estrangeiros perante o Poder Judiciário Nacional “tinha sido tratado, no Brasil, de forma inadequada, os doutrinadores apegando-se a distinções ‘acta jure imperii’ e ‘acta jure gestionis’, mas a Jurisprudência, aferrando-se à teoria da imunidade absoluta”. E continua, sustentando um novo rumo jurisprudencial dos tribunais superiores, com o advento da Constituição de 1988, “após o caso julgado em 1990 pelo Supremo Tribunal Federal, no caso Geny de Oliveira”.<sup>3</sup>

Por sua vez, Carlos Eduardo Caputo Bastos e Antenor Madruga Filho qualificam o acórdão do Supremo Tribunal Federal na referida ACi 9696 como a “decisão judicial mais importante sobre o tema da imunidade de jurisdição dos Estados soberanos no Brasil”, que teria consagrado “uma reorientação para a aplicação restritiva dessa imunidade”.<sup>4</sup>

“ESTADO ESTRANGEIRO. IMUNIDADE JUDICIÁRIA. CAUSA TRABALHISTA.

1. NÃO HÁ IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO PARA O ESTADO ESTRANGEIRO, EM CAUSA DE NATUREZA TRABALHISTA.

2. EM PRINCÍPIO, ESTA DEVE SER PROCESSADA E JULGADA PELA JUSTIÇA DO TRABALHO, SE AJUIZADA DEPOIS DO ADVENTO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 (ART. 114).

3. NA HIPÓTESE, PORÉM, PERMANECE A COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL, EM FACE DO DISPOSTO NO PARÁGRAFO 10 DO ART. 27 DO A.D.C.T. DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, C/C ART. 125, II, DA E.C. N. 1/69.

4. RECURSO ORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA SE AFASTAR A IMUNIDADE JUDICIÁRIA RECONHECIDA PELO JUÍZO FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU, QUE DEVE PROSEGUIR NO JULGAMENTO DA CAUSA, COMO DE DIREITO”. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ACi 9.696, rel. min. Sydney Sanches, Pleno, Julgamento em 31.05.1989, DJ de 12.10.1990.

<sup>3</sup> SOARES, Guido Fernando Silva. *Órgãos dos Estados nas Relações Internacionais: Formas da Diplomacia e as Imunidades*. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 231-232. Vale recordar que o autor, importante especialista brasileiro no tema, desenvolveu suas ideias originais sobre imunidade de jurisdição quando o Supremo Tribunal Federal ainda não havia decidido a ACi 9.696. Ver SOARES, Guido Fernando Silva. *Das Imunidades de Jurisdição e de Execução*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

<sup>4</sup> CAPUTO BASTOS, Carlos Eduardo; MADRUGA FILHO, Antenor Pereira. A Prática da Imunidade dos Estados: Perspectiva Brasileira. In: GARCIA, Márcio; MADRUGA FILHO, Antenor Pereira (coord.). *A Imunidade de Jurisdição e o Judiciário Brasileiro*. Brasília: CEDI, 2002. p. 137. O segundo autor desenvolve mais detalhadamente esse e outros posicionamentos sobre o assunto, no que diz respeito à perspectiva brasileira sobre a questão, em MADRUGA FILHO, Antenor Pereira. *A Renúncia à Imunidade de Jurisdição pelo Es-*

Para Nádya de Araújo, “a questão relativa à imunidade de jurisdição foi objeto de grande modificação pela prática jurisprudencial do STF, quando a partir de 1989 deixou de considerá-la como absoluta”<sup>5</sup>. E, para Márcio Garcia, “[o] julgamento é um divisor de águas. No momento presente, pode-se dizer que em assunto trabalhista, e no processo de conhecimento, o Estado estrangeiro está submetido à jurisdição brasileira”<sup>6</sup>. Ainda, Carmen Tibúrcio sustenta que, com o julgamento, o Supremo Tribunal Federal passou “a adotar a teoria da imunidade relativa de jurisdição do Estado estrangeiro”. Entende que tal posicionamento gerou reflexos na jurisprudência de cortes como o Superior Tribunal de Justiça em outros campos, como litígios de natureza comercial e atos ilícitos.<sup>7</sup>

Essa atitude é fundada em uma perspectiva que considera, exclusivamente, o posicionamento do Poder Judiciário brasileiro, e do Supremo Tribunal Federal em específico, como prática e *opinio juris* a demonstrar a posição brasileira no processo de formação de normas costumeiras sobre imunidade de jurisdição. O próprio acórdão na ACi 9.696, considerando-se o voto condutor do Ministro Francisco Rezek como referência, reforça uma ideia de centralização ao se referir às decisões de tribunais internos sobre o assunto. Ao mencionar a prática internacional identificada, o ministro Rezek parece resumi-la em dois grupos de atitudes: os Estados que relativizaram a imunidade judicialmente e os Estados que adotaram a via legislativa interna — ou internacional (e cita expressamente, e apenas, a Convenção Europeia sobre Imunidade do Estado, a Lei norte-americana e britânica sobre o assunto). Ou seja, na ausência de uma lei sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal poderia adotar uma postura de relativização à imunidade de jurisdição e, assim, não violaria aquilo que chamou de “uma sólida regra de direito internacional costumei-

ro”, que, por sua vez, teria deixado de existir na década de 1970, com os diplomas internos e internacional que mencionou.<sup>8</sup> Em outras palavras, no caso brasileiro, a prática unicamente relevante — já que não contamos com qualquer lei sobre imunidade de jurisdição — seria o posicionamento dos tribunais internos.

É indubitável que o julgamento da referida ação representa um momento dos mais significativos para entender a maneira pela qual o Estado brasileiro se posiciona sobre temas relativos à imunidade de jurisdição, especialmente no que se refere à atenuação do Princípio da Imunidade Absoluta de Jurisdição. Contudo, a centralização da análise na postura do Poder Judiciário não é suficiente, por si só, para revelar por completo a complexidade da prática brasileira no tema; ela também não traz à luz diversos debates que antecederam o citado julgamento do Supremo Tribunal Federal e questões não enfrentadas pelo Tribunal, mas que são fundamentais para a compreensão de uma posição brasileira acerca do tema em suas várias facetas.

No caso das *Imunidades Jurisdicionais do Estado*, de 2012, a Corte Internacional de Justiça, de maneira sistemática, tratou das diferentes formas de prática relevante para a identificação de normas costumeiras sobre imunidade de jurisdição. A primeira referência, de fato, é aos julgamentos de tribunais nacionais que se defrontaram com a questão de saber se um Estado estrangeiro é imune à jurisdição local. Entretanto, a Corte também enumerou outras formas, sem fazê-las necessariamente subordinadas à primeira, quais sejam: a legislação interna sobre o tema, as alegações de imunidade por Estados estrangeiros em cortes locais, além dos posicionamentos dos Estados tanto ao longo do estudo da Comissão de Direito Internacional sobre o tema quanto no contexto da adoção das Convenções das Nações Unidas sobre Imunidade Jurisdicionais dos Estados e dos seus Bens, de 2005.<sup>9</sup>

A prova da *opinio juris* no assunto, para a Corte Internacional de Justiça, é, ainda, mais reveladora de que

tado Brasileiro e o Novo Direito da Imunidade de Jurisdição. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 199-306.

<sup>5</sup> ARAÚJO, Nádya de. Direitos Fundamentais e Imunidade de Jurisdição: Comentários Tópicos ao RE nº 222.368, do STF. In: GARCIA, Márcio e MADRUGA FILHO, Antenor Pereira (coord.). *A Imunidade de Jurisdição e o Judiciário Brasileiro*. Brasília: CEDI, 2002. p. 186.

<sup>6</sup> GARCIA, Márcio. Imunidade do Estado: Quem disse que o Rei não Erra? In: GARCIA, Márcio e MADRUGA FILHO, Antenor Pereira (coord.). *A Imunidade de Jurisdição e o Judiciário Brasileiro*. Brasília: CEDI, 2002. p. 93.

<sup>7</sup> TIBURCIO, Carmen. *Extensão e Limites da Jurisdição Brasileira: Competência Internacional e Imunidade de Jurisdição*. Salvador: JusPODIVM, 2019. p. 310, 314, 317-319.

<sup>8</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Voto do Ministro Francisco Rezek na ACi 9.696*, rel. min. Sydney Sanches, Pleno, Julgamento em 31.05.1989, DJ de 12.10.1990, p. 25-31. O ministro Rezek explica seu posicionamento no caso em REZEK, Francisco. *A Imunidade das Organizações Internacionais no Século XXI*. In: GARCIA, Márcio e MADRUGA FILHO, Antenor Pereira (coord.). *A Imunidade de Jurisdição e o Judiciário Brasileiro*. Brasília: CEDI, 2002. p. 14-16.

<sup>9</sup> INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening)*, Judgment, *I.C.J. Reports 2012*. para. 55.

o posicionamento dos tribunais é apenas uma peça — ainda que muito importante — para a identificação de normas costumeiras. Assim, o elemento subjetivo seria encontrado na afirmação, por Estados reclamando imunidade, de que o direito internacional lhes confere um direito à imunidade de jurisdição em relação a outros Estados; e, no reconhecimento, por parte dos Estados que concedem tal imunidade, que o direito internacional lhes obriga a fazê-lo. Ademais, a *opinio juris* também seria revelada na afirmação pelos Estados, em outros casos, que possuem um direito de exercer sua jurisdição sobre Estados estrangeiros.<sup>10</sup>

A doutrina recente tampouco encontra dificuldades em identificar elementos variados da prática como prova de *opinio juris* na ação ou inação dos diferentes poderes, incluído o Poder Executivo.<sup>11</sup>

O caso é revelador, também, para demonstrar que, diante da diversidade de atores no âmbito de um mesmo Estado aptos a demonstrar *opinio juris*, a sua identificação pode ser difícil. A Corte se deparou com posturas díspares e, ainda que de maneira sutil, teve de se posicionar acerca da questão sobre qual posicionamento — do Poder Judiciário ou do Poder Executivo, quando divergiram — prevaleceria para aferir a posição de um Estado sobre aspectos do direito da imunidade de jurisdição.<sup>12</sup> Tal posicionamento vai ao encontro de análises doutrinárias que, conquanto demonstrem que, por meio dos anos, os juízes passaram a ocupar um papel mais relevante em diversas questões referentes às imunidades no direito internacional, reiteram o relevante papel do Poder Executivo em se posicionar sobre tal questão,

considerando-se a sua competência constitucional, em diversos Estados, para conduzir as relações exteriores.<sup>13</sup>

É verdade que os diversos sistemas jurídicos internos articulam, de maneira variada, a relação entre Poder Executivo e Poder Judiciário em matéria de imunidades de jurisdição. Há sistemas em que há maior deferência, em casos judiciais, às opiniões do Poder Executivo; em outros, por sua vez, a separação de poderes fica deveras demarcada.<sup>14</sup> No Brasil, a autonomia do Poder Judiciário para decidir sobre casos de imunidade de jurisdição é reconhecida de maneira ampla pelo próprio Poder Executivo, como se verá posteriormente.

A existência de tal autonomia, contudo, revela pouco a exuberância dos casos sobre imunidade de jurisdição. *Primeiro*. Há uma dinâmica — às vezes de grande complexidade — que precede o ajuizamento de uma ação a ser julgada pelo Poder Judiciário. Nessa dinâmica, o Poder Executivo pode ter um papel de grande relevância para que, por exemplo, determinado caso se resolva de maneira amigável. *Segundo*. Conquanto o número de casos judiciais tenha aumentado exponencialmente nos últimos anos, o Poder Judiciário somente é chamado se pronunciar sobre alguns casos e temas relativos à imunidade de jurisdição. Há uma miríade de questões que são resolvidas no âmbito do Poder Executivo, comumente no diálogo entre Chancelarias. Para esses temas, não haverá sequer pronunciamento do Poder Judiciário que possa ser identificado como prática ou reveladora de *opinio juris* sobre um tema. *Terceiro*, considerando-se que o Poder Executivo é, até mesmo por disposição constitucional, competente para manejar as relações exteriores do país, diversas vezes ele é chamado a se pronunciar em primeiro lugar, e em circunstâncias politicamente atuais e relevantes, sobre situações que envolvam temas relativos à imunidade de jurisdição. A posição do Poder Executivo em matéria de relações exteriores logicamente o expõe mais ao que Rebecca Ingber chamou de “catalisadores de interpretação”, no sentido de “eventos desencadeadores que impelem o Executivo ou qualquer

<sup>10</sup> INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening), Judgment, *I.C.J. Reports* 2012. para. 55.

<sup>11</sup> Ver, por exemplo, DAMROSCH, Lori Fisler. The Sources of Immunity Law – Between International and Domestic Law. In: RUY, Tom; ANGELET, Nicolas; FERRO, Luca (eds.). *The Cambridge Handbook of Immunities and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. p. 46-48.

<sup>12</sup> Ver, WUERTH, Ingrid. International Law in Domestic Courts and the Jurisdictional Immunities of the State Case. *Melbourne Journal of International Law*, v. 13, n. 1, 2012. p. 6, que se refere às posições do Judiciário e do Executivo grego especialmente no que se tange à possibilidade de medidas de execução. Ver também PALCHETTI, Paolo. Italian Concerns after sentenza 238/2014: possible reactions, possible solutions. Disponível em <https://verfassungsblog.de/italian-concerns-after-sentenza-2382014-possible-reactions-possible-solutions/>, que demonstra com lucidez problemas que podem surgir das posições divergentes entre juízes e órgãos políticos nacionais acerca da temática da imunidade de jurisdição.

<sup>13</sup> Ver, por exemplo, YELIN, Head of State Immunity as Sole Executive Lawmaking. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, v. 44, n. 4, 2011. p. 911-998 (que analisa a questão sob o prisma dos Estados Unidos).

<sup>14</sup> Durante os trabalhos da Comissão de Direito Internacional sobre o assunto, ficou evidente a maneira variada com que diferentes sistemas jurídicos articulam a relação entre os poderes em matéria de imunidade de jurisdição. Os trabalhos completos da Comissão de Direito Internacional sobre o assunto podem ser encontrados em: [https://legal.un.org/ilc/guide/4\\_1.shtml](https://legal.un.org/ilc/guide/4_1.shtml).

instituição a considerar, determinar, e afirmar, publicamente ou não, uma posição sobre uma questão de interpretação jurídica”.<sup>15</sup> Tais catalisadores de interpretação podem tanto trazer novas questões à baila, como servir de estopim para provocar temas para os quais ainda não havia uma posição clara ou para os quais se precisava de um elemento motivador para serem retomados.<sup>16</sup> Assim, o Poder Executivo pode se envolver com anterioridade ao Poder Judiciário em determinada questão sobre imunidade de jurisdição ou mesmo tratar de situações que sequer serão judicializadas a curto ou médio prazo.

Neste artigo, não pretendo adentrar em todas as questões que envolvem a prática do Poder Executivo brasileiro em matéria de imunidade de jurisdição.<sup>17</sup> Meu objetivo é bem mais modesto. Creio ser relevante apresentar a maneira pela qual diferentes consultores jurídicos do Itamaraty, por um período de cerca de 85 anos, se pronunciaram sobre questões referentes à imunidade de jurisdição. Ao fazer isso, buscarei agregar elementos — ainda que não definitivos — para entender a maneira pela qual o Poder Executivo, nesse grande período de tempo, se posicionou sobre o tema, o que significa se aproximar de uma análise tanto da prática como da prova de *opinio juris* sobre temas que dizem respeito à imunidade de jurisdição.

As Conclusões da Comissão de Direito Internacional, no seu longo estudo acerca da Identificação do Direito Internacional Costumeiro, tratam, especificamente, dos pareceres jurídicos como forma de prova da *opinio juris*. Assim, está redigida a Conclusão 10 do estudo:

“Conclusion 10  
Forms of evidence of acceptance as law (*opinio juris*)  
1. Evidence of acceptance as law (*opinio juris*) may take a wide range of forms.

<sup>15</sup> INGBER, Rebecca. Interpretation Catalysts and Executive Branch Legal Decisionmaking. *The Yale Journal of International Law*, v. 38, n. 2, 2013. p. 367.

<sup>16</sup> INGBER, Rebecca. Interpretation Catalysts and Executive Branch Legal Decisionmaking. *The Yale Journal of International Law*, v. 38, n. 2, 2013. p. 368.

<sup>17</sup> Não se tem conhecimento de nenhum estudo específico sob esse viés. É importante lembrar, contudo, o estudo essencial de Leandro Moll sobre imunidade de jurisdição de organizações internacionais, que incorpora um tópico sobre a prática brasileira do Poder Executivo nesse campo específico. Nesse sentido, ver MOLL, Leandro de Oliveira. *Imunidades Internacionais: Tribunais Nacionais ante a Realidade das Organizações Internacionais*. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2011. p. 159-165.

2. Forms of evidence of acceptance as law (*opinio juris*) include, but are not limited to: public statements made on behalf of States; official publications; government legal opinions; diplomatic correspondence; decisions of national courts; treaty provisions; and conduct in connection with resolutions adopted by an international organization or at an intergovernmental conference.

3. Failure to react over time to a practice may serve as evidence of acceptance as law (*opinio juris*), provided that States were in a position to react and the circumstances called for some reaction.<sup>18</sup>

Os comentários às conclusões fazem a ressalva de que tais pareceres jurídicos devem ser publicados, e não podem ter sido recusados pelo Estado: “published opinions of government legal advisers may likewise shed light on a State’s legal position, though not if the State declined to follow the advice”.<sup>19</sup>

A análise dos pareceres ficará restrita aos pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty que foram publicados ou reeditados pelo Professor Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros, e que perfazem o período de 1903 a 1999.<sup>20</sup> São tais pareceres que podem, eventualmente, fornecer elementos para a prova da *opinio juris* em temas relativos à imunidade de jurisdição. Tal análise, no entanto, não se concentrará na questão de saber se tais pareceres foram acatados ou não — ainda que muitos deles forneçam tal indicativo. Mesmo assim, como se verá posteriormente, tais pareceres seguem alguns padrões — não havendo, com exceção do trata-

<sup>18</sup> INTERNATIONAL LAW COMMISSION. Draft Conclusions on Identification of Customary International Law, with Commentaries. *Yearbook of the International Law Commission*, v. II, part 2, 2018. p. 138.

<sup>19</sup> INTERNATIONAL LAW COMMISSION. Draft Conclusions on Identification of Customary International Law, with Commentaries. *Yearbook of the International Law Commission*, v. II, part 2, 2018. p. 139.

<sup>20</sup> A história da publicação dos pareceres dos consultores jurídicos do Itamaraty remonta o ano de 1956, quando foram publicados, em quatro volumes, pela Seção de Publicações do Ministério das Relações Exteriores, diversos pareceres exarados no período de 1903 a 1951. Em 2000, o então consultor jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros, republicou a coleção pelas Edições do Senado Federal, com o apoio da Fundação Alexandre de Gusmão, vinculada ao Ministério das Relações Exteriores. Ele também estendeu a coleção, com mais cinco volumes, para abranger o período de 1952 a 1999. Todos os volumes, cuja publicação contou sempre com o apoio direto do Ministério das Relações Exteriores ou da Fundação Alexandre de Gusmão, estão disponíveis em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/1044>. Trata-se de iniciativa extremamente importante para apreciar as posições jurídicas que informaram diversas decisões de política externa tomadas ao longo de quase um século por parte do Ministério das Relações Exteriores.

mento de algumas questões, desvios grandes de rota. Tais pareceres também demonstram que o posicionamento jurídico não estava descolado de posições políticas sobre o assunto. Nem sempre eles constituem peças doutrinárias sobre o tema; revelam, sim, muito mais frequentemente, análises jurídicas elaboradas nos contextos políticos da época em que foram emitidos e, especialmente, com referência à posição do Brasil no cenário internacional. Nesse ponto, é essencial notar que a noção de “interesse nacional” é constantemente considerada por um consultor jurídico (não somente no Brasil), como demonstrou a pesquisa empírica coordenada alguns anos atrás por Antonio Cassese.<sup>21</sup> Em escritos acadêmicos, ainda que o seguimento a tal noção ocorra não poucas vezes e a depender da filiação teórica seguida por um internacionalista, ele se vê diluído pela ideia de liberdade acadêmica.

Nesse passo, o objetivo do artigo é, em muitos sentidos, descrever as posições dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores sobre temas relativos à imunidade de jurisdição. Esta, aliás, deve ser a maneira pela qual a análise da prova da *opinio juris* deve se dar, e não como uma projeção daquilo que um dado analista pensa constituir *opinio juris* em uma situação concreta.<sup>22</sup> Evidentemente, qualquer exercício de descrição envolve um esforço de clarificação e sistematização.

A análise se restringe aos pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores por algumas razões.

Primeiramente, porque, de maneira tradicional, os temas de imunidades recaem na competência do Ministério das Relações Exteriores. Tal pasta tradicionalmente trata de matérias relativas a imunidades diplomáticas e consulares e há um entrelaçamento entre tais temas e aqueles referentes à imunidade do Estado. Desse modo, ainda que tenha afirmado diferentemente o Mi-

nistro Rezek em seu voto na ACi 9.696,<sup>23</sup> a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas estabelece, sim, ainda que materialmente, imunidades dirigidas ao Estado, como é o caso da imunidade de execução dos bens diplomáticos.<sup>24</sup> Ademais, a titularidade do direito à imunidade recai, em ambos os casos, no Estado.

Em segundo lugar, o tema das imunidades — como os pareceres mesmo reconhecem — possui uma forte relação com a política internacional, tema de responsabilidade do Ministério das Relações Exteriores: apreciá-lo sem considerar o cenário político mundial ou as implicações para tal é capaz de produzir distorções e interferir, significativamente, na correlação de forças entre Estados. Com isso não se quer dizer que critérios políticos — como vieses de qualquer ordem — devem substituir critérios jurídicos no campo, mas apenas que, no grande leque de opções que as normas costumeiras sobre imunidade de jurisdição dão ao Estado, a adoção de tal ou qual postura poderá trazer consequências significativas para a política internacional e sua própria política externa.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Em suas palavras: “nenhum dos dois textos de Viena diz da imunidade daquele que, na prática corrente, é o réu preferencial, ou seja, o próprio Estado Estrangeiro”. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Voto do Ministro Francisco Rezek na ACi 9.696, rel. min. Sydney Sanches, Pleno, Julgamento em 31.05.1989, DJ de 12.10.1990, p. 26.

<sup>24</sup> É o caso do art. 22 (3) da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, de 1961: “Os locais da Missão, em mobiliário e demais bens neles situados, assim como os meios de transporte da Missão, não poderão ser objeto de busca, requisição, embargo ou medida de execução.” Poder-se-ia alegar que tal dispositivo trata de inviolabilidade, e não propriamente de imunidade; a impossibilidade de medidas de execução seria meramente uma decorrência do regime de inviolabilidade. Isso, no entanto, é contraintuitivo, porque um Estado pode invocar a imunidade em um processo de execução com base em tal dispositivo. É por isso que Salmon e Sucharitkul afirmam: “Il en découle que pour l’immunité d’exécution les biens de la mission ne tombent pas entre deux chaises (...). La mission diplomatique avec ses biens se trouve par conséquent confortablement installé sur le banc de l’immunité étatique dans une partie couverte par le traversin de l’immunité diplomatique!”. SALMON, Jean et SUCHARITKUL, Sompong. Les Missions Diplomatiques entre Deux Chaises: Immunité Diplomatique ou Immunité D’État? *Annuaire Française de Droit International*, v. XXXIII, 1987. p. 194. Seja como for, a relação entre imunidade de jurisdição do Estado e imunidades diplomáticas é complexa. Ver também SALMON, Jean et SUCHARITKUL, Sompong. Les Missions Diplomatiques entre Deux Chaises: Immunité Diplomatique ou Immunité D’État? *Annuaire Française de Droit International*, v. XXXIII, 1987. p. 166. Não se pode simplificá-las ao ponto de estabelecer um limite intransponível entre elas.

<sup>25</sup> Chilton e Whytock produziram um estudo de caso bastante elucidativo sobre a competência de órgãos internos, nos Estados Unidos, para analisar casos sobre imunidade de jurisdição. A conclusão soa

<sup>21</sup> Ver CASSESE, Antonio. The Role of Legal Advisers in Ensuring that Foreign Policy Conforms to International Legal Standards. *Michigan Journal of International Law*, v. 14, 1992. p. 139-170.

<sup>22</sup> Como já disse certa vez, de maneira polida, Vladimir Degan, referindo-se à latitude com que juízes internacionais e acadêmicos entendem estar presente o elemento *opinio juris*: “As a consequence, somebody’s belief in the existence of a customary rule does not suffice if there is no confirmation of the *opinio juris* in the actual practice of States”. E acrescenta: “, in any case, the matter cannot be of the *opinio juris* of judges or of professors of international law”. DEGAN, Vladimir-Djuro. On the Sources of International Criminal Law. *Chinese Journal of International Law*, v. 4, n. 1, 2005. p. 65.

Em terceiro lugar, porque os consultores jurídicos dos Ministérios das Relações Exteriores têm uma posição diferenciada a respeito da possibilidade de intervir na formação do direito internacional costumeiro,<sup>26</sup> sem considerar as implicações de seus posicionamentos para a fixação de padrões interpretativos no direito internacional, de maneira geral.<sup>27</sup>

O presente artigo é dividido em duas partes. Na primeira — mais longa — serão apresentados os pareceres publicados que trataram do tema da imunidade de jurisdição ou com alguma repercussão para ele. Em seguida, de maneira mais sumária, apresentarei alguns temas recorrentes nos pareceres, o que — espero — contribuirá para compreender como os pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty influenciaram a prática brasileira

---

surpreendente para muitos analistas, porque assenta que as decisões do Departamento de Estado sobre a concessão ou não de imunidades não são propriamente informadas por fatores políticos; decisões judiciais, ao contrário, seriam influenciadas por tais fatores, como o poder econômico do Estado estrangeiro, seu sistema político, a ideologia do juiz ou a nacionalidade do reclamante. Ver CHILTON, Adam S.; WHYTECK, Christopher A. Foreign Sovereign Immunity and Comparative Institutional Competence. *University of Pennsylvania Law Review*, v. 163, n. 2, 2015. p. 411-486.

<sup>26</sup> . Michael Wood, no verbete em que discute o papel dos consultores jurídicos, transcreve o posicionamento de Arthur Watts e do Comitê de Consultores Jurídicos em Direito Internacional Público, do Conselho da Europa, que são enfáticos: “‘Customary international law develops through State practice, which includes ‘what foreign ministries do and what foreign ministry legal advisers advise their ministers it is lawful for them to do’ [Watts 164]. This places a special onus on the foreign ministry legal adviser’ (COE CAHDI ‘Organisation and Functions of the Office of the Legal Adviser of the Ministry for Foreign Affairs’ CAHDI [2006] 27 [‘CADHI Item’] 2; *Customary International Law, State Practice*)”. WOOD, Michael. *Legal Advisers. Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013. para 19. Disponível em <http://opil.ouplaw.com>. Também Harold Koh, em um de seus estudos que incorpora relatos do tempo em que foi consultor jurídico do Departamento de Estado, associa claramente o que chama de “dever de explicar” dos consultores jurídicos com o processo de formação de normas costumeiras: “[t]he Duty to Explain is particularly important for international law arguments, given the central, constitutive role that international law assigns to state practice. Customary international legal norms can only be formed from a combination of state practice consistent with the norm plus opinio juris (opinio juris sive necessitates): a belief by states that they are following the norm out of a sense of legal obligation, not just because of reciprocity, comity, morality, or political expediency”. KOH, Harold Hongju. The Legal Adviser’s Duty to Explain. *The Yale Journal of International Law*, v. 41, n. 1, 2016. p. 197-198.

<sup>27</sup> Sobre o tema, uma das análises mais completas ainda é MACDONALD, R. St. J. The Role of the Legal Adviser of Ministries of Foreign Affairs. *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International de la Haye*, v. 156, 1977. p. 377-482.

— especialmente aquela ligada ao Poder Executivo — em matéria de imunidade de jurisdição.

## 2 Os pareceres dos consultores jurídicos do Itamaraty e a Imunidade de Jurisdição do Estado

Somente alguns anos após instalada a República no Brasil que os Consultores Jurídicos do Itamaraty se depararam com questões relativas à imunidade de jurisdição — seja de Estados estrangeiros no Brasil seja do Brasil em jurisdição estrangeira.

A forma de tratamento do tema varia significativamente. Algumas vezes, ele é analisado de forma sumária, como se tratasse de um tema assentado no direito internacional — e na prática brasileira. Outras vezes, longas digressões — algumas de tom bastante acadêmico — sobre o estado da questão na doutrina são feitas. De todo modo, ainda que cada consultor jurídico dê seu toque pessoal no tratamento do tema da imunidade de jurisdição, todos o abordam com cautela, considerando-se a situação contextual em que se encontram.

A seguir, serão analisados os pareceres. O tratamento será dividido pelos consultores jurídicos que os produziram.

### 2.1 Clóvis Bevilacqua

É datado de 1913 o primeiro parecer relativo ao assunto da jurisdição estrangeira. Ele versava acerca de questão referente à retenção de títulos ao portador do encarregado de negócios do Brasil em La Paz pela justiça boliviana. No caso, Bevilacqua estabelecia, claramente, que o juiz boliviano seria o único capaz de ser chamado a se pronunciar sobre tais títulos. A aquisição dos títulos, feita pelo agente diplomático, significava, ela própria, uma sujeição à jurisdição boliviana. E Bevilacqua dava claramente a entender que a competência da Justiça boliviana não poderia ser contestada, de um ponto de vista jurídico, em outros Estados como o Brasil.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> BEVLIAQUA, Clóvis. Retenção de Títulos ao portador pertencentes ao Encarregado de Negócios do Brasil em La Paz [1913]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*. Vol. II (1913-1934). Brasília: Senado Federal, 2000. p. 17.



O caso não trata, propriamente, de imunidade de jurisdição do Estado; seria ele melhor caracterizado como gravitando em torno da questão da existência de imunidade de jurisdição do agente diplomático face à Justiça estrangeira. O caso é relevante, no entanto, porque claramente estabelece limites à jurisdição dos Estados, o que contribuirá para a compreensão das circunstâncias em que o princípio *Par in Parem non Habet Judicium* impede o conhecimento, por parte da Justiça nacional, de uma causa envolvendo Estado estrangeiro.

Foi em um parecer de 1915 que Bevilaqua se pronunciou mais especificamente sobre o que seria o princípio da imunidade de jurisdição aplicável aos Estados. Tratava-se de execução contra o Governo Brasileiro, movida na Justiça Holandesa, sobre o não-pagamento de parcelas referentes à encomenda de navios e uma cámbria. Bevilaqua propôs nota a ser encaminhada pela Chancelaria brasileira, que buscava ressaltar aquilo que para ele soava bastante óbvio: a imunidade de jurisdição de Estados estrangeiros. Desse modo:

“é tão elementar o princípio de que as nações soberanas não se acham submetidas à jurisdição de tribunais estrangeiros, salvo se renunciam expressa ou tacitamente à sua imunidade (resolução do Instituto de Direito Internacional. sessão de Hamburgo, (em 1891); BONFILS, Droit International n.º 370; MÉRIGNHE, Droit International. I, n.º 259; DESPAGUET. Droit International Privé. N.º 179; CLUNET. 1907, p. 1.302-1.304) que parece ocioso recordá-lo”.<sup>29</sup>

Em seguida, cita três casos ocorridos na Alemanha, na Itália e na França que consagrariam o princípio do que denominava expressamente “Isenção Jurisdicional dos Estados Estrangeiros”. O primeiro dos casos referidos sustentou a imunidade de jurisdição “sem distinguir entre atos, que: esse Estado pratique, na qualidade de detentor do poder público e os que execute na qualidade de pessoa privada”.<sup>30</sup> Isso dá conta que, já no período, a tese da relatividade da imunidade de jurisdição,

ainda que rechaçada, já era de conhecimento de juristas brasileiros.

Muito provavelmente a invocação da imunidade absoluta foi feita considerando-se que a questão que havia sido judicializada envolvia questões sobre pagamento em contrato de compra e venda — tema que poderia ser enquadrado como um ato que o Estado executa “na qualidade de pessoa privada”. Essa é a primeira invocação clara, por parte de um Consultor Jurídico do Itamaraty, da aplicação da imunidade absoluta de jurisdição.

Novamente em 1915, com seu estilo direto, Bevilaqua deixava inequívoco que não pairavam dúvidas sobre o princípio da imunidade de jurisdição em caso que envolveu o recebimento de citação, também oriunda da Justiça Holandesa, no âmbito de ação que versava sobre cobrança judicial de prestações em atraso:

“dessa proposição do Governo holandês, induz-se que, para ele como para o brasileiro. é verdadeira a tese de que aos juízes locais falta competência para conhecer de causas, em que são partes Estados soberanos estrangeiros, salvo se estes renunciam, expressa ou tacitamente, às suas imunidades”.<sup>31</sup>

Tal qual o Princípio da Imunidade de Jurisdição, a ressalva sobre a possibilidade de renúncia também era posta em um espectro de obviedade, na medida em que ela significaria uma faculdade soberana do Estado, ou, o que chamava Bevilaqua, na última linha do parecer, de “regalias inerentes à sua dignidade soberana”.<sup>32</sup>

Chamado no mesmo ano a se pronunciar mais uma vez sobre os fatos que envolviam o parecer, que igualmente tratavam de contrato para a construção de embarcações e cámbria, Bevilaqua visualizava duas opções, as quais, ambas, desaconselhava: ajuizar ação contra a empresa ou se defender no juízo holandês — o que significaria uma renúncia à imunidade. Ao tratar mais especificamente a segunda opção, Bevilaqua entendia que a discussão sobre uma falta atribuível ao Brasil “perpetraria uma diminuição em sua dignidade”, o que demonstra que o vocabulário em que se articulavam as questões

<sup>29</sup> BEVILAQUA, Clóvis. Citação do Governo Brasileiro, pela Justiça Holandesa, para pagar, dentro de prazo fixo, certas quantias que a sociedade anônima Chantiers de Construction justo diz lhe serem devidas. Nulidade dessa citação [1915]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty: (1913-1934)*. Brasília: Senado Federal, 2000. v. 2. p. 95.

<sup>30</sup> BEVILAQUA, Clóvis. Citação do Governo Brasileiro, pela Justiça Holandesa, para pagar, dentro de prazo fixo, certas quantias que a sociedade anônima Chantiers de Construction justo diz lhe serem devidas. Nulidade dessa citação [1915]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty: (1913-1934)*. Brasília: Senado Federal, 2000. v. 2. p. 95-96.

<sup>31</sup> BEVILAQUA, Clóvis. Citação do Governo Brasileiro, pela Justiça da Holanda, no Processo movido pela Sociedade Gusto, de Amsterdam [1915]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty: (1913-1934)*. Brasília: Senado Federal, 2000. v. 2. p. 117.

<sup>32</sup> BEVILAQUA, Clóvis. Citação do Governo Brasileiro, pela Justiça da Holanda, no Processo movido pela Sociedade Gusto, de Amsterdam [1915]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty: (1913-1934)*. Brasília: Senado Federal, 2000. v. 2. p. 117.

sobre imunidade de jurisdição gravitava muito em torno de questões políticas e de imagem dos Estados. Melhor seria, em sua visão, deixar o caso correr à revelia, não cabendo ao Brasil sequer protocolar exceção de incompetência.<sup>33</sup> Essa posição era calcada em um juízo de que a maior probabilidade seria de a justiça holandesa reconhecer sua incompetência para apreciar o caso. Tal juízo certamente provinha da convicção do caráter absolutamente assente do Princípio da Imunidade de Jurisdição.

Alguns anos mais tarde, Bevilaqua foi chamado a opinar sobre ação, no Brasil, contra a Tchecoslováquia. Ele então se pronunciou de maneira mais sistemática sobre o Princípio da Imunidade de Jurisdição, e de maneira coerente com seus pronunciamentos anteriores. Trata-se do parecer mais completo que emitiu sobre o assunto.

Seriam três os eixos em que o princípio gravitaria, especialmente considerando-se a sua análise sob a perspectiva brasileira. Primeiramente, a impossibilidade de outros Estados serem submetidos à jurisdição estrangeira sem que tenham consentido expressa ou tacitamente nesse sentido era uma decorrência da ideia de que “[o]s Estados são soberanos e iguais”. Em segundo lugar, a competência da Justiça Brasileira somente poderia ser exercida em quatro circunstâncias: (a) quando o Estado estrangeiro, por convenção, renuncia ao direito de alegar que os tribunais locais são incompetentes; (b) quando o próprio Estado estrangeiro ajuíza uma ação; (c) quando, ao ser demandado, o Estado estrangeiro aceita a competência do tribunal local; (d) quando o Estado estrangeiro é proprietário de imóveis e a ação diz respeito a estes. Em terceiro lugar, entendia que a Constituição brasileira não poderia produzir normas aplicáveis a outros Estados; portanto, suas disposições sobre competência de juízes e tribunais nacionais para julgar questões envolvendo Estados estrangeiros pressuporia a aceitação, por parte destes, da jurisdição local.<sup>34</sup>

O fundamento que Bevilaqua aplica ao Princípio da Imunidade de Jurisdição é, portanto, duplo, repousan-

do tanto no princípio da não ingerência nos assuntos internos (“são soberanos”) como na igualdade entre os Estados (“são (...) iguais”). As quatro exceções, em verdade, constituem duas: renúncia (“a”, “b” e “c”) e ações sobre imóveis de que o Estado estrangeiro é proprietário. A segunda exceção, que Bevilaqua não desenvolve, é curiosa pois, nos termos em que formulada, abriria a possibilidade de ações contra, por exemplo, missões diplomáticas que constituíssem propriedade do Estado estrangeiro. De todo modo, sua visão sobre a inaplicabilidade da Constituição nacional a Estados estrangeiros é lógica e coerente com os próprios princípios da não ingerência e igualdade entre Estados.

Bevilaqua também alertava, num raciocínio bastante calcado na ideia de reciprocidade, que essa era a doutrina que o Brasil sustentava na temática, quando em foros estrangeiros, o que significava que se via obrigado a aplicá-la internamente.<sup>35</sup>

Importante notar que Bevilaqua, no mesmo parecer, dava notícia de que alguns tribunais e doutrinadores — Pedro Lessa no Brasil — entendiam que tribunais locais seriam competentes quando a ação versasse sobre obrigações “de ordem privada” contraídas localmente pelo Estado estrangeiro. A maneira de refutar tal argumento é que pareceria, aos olhos atuais, curiosa, sem contar que revela o profundo viés privatista de Bevilaqua. Assim, dizia ele que a competência, para tais casos, não poderia ser definida pela natureza da questão, mas pelo domicílio. E o Estado estrangeiro não teria domicílio em outro país. Perguntava-se, então, se outro elemento de conexão se aplicaria ao caso, como o foro do contrato ou o local da coisa, e em relação a nenhum deles conseguia encontrar uma explicação convincente. Por fim, a partir da constatação de que a jurisdição se exerce sobre as pessoas que estão sujeitas a um certo Estado, não se poderia dizer que o Estado estrangeiro se submete à jurisdição local.<sup>36</sup>

Os critérios de que lançava mão Bevilaqua eram nitidamente de natureza formal e, sem dúvida, remon-

<sup>33</sup> BEVILAQUA, Clóvis. Citação do Governo Brasileiro, pela Justiça da Holanda, no Processo movido pela Sociedade Gusto, de Amsterdam [1915]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty: (1913-1934)*. Brasília: Senado Federal, 2000. v. 2. p. 120-122.

<sup>34</sup> BEVILAQUA, Clóvis. Competência da Justiça Brasileira no julgamento de causas em que o réu é um Estado estrangeiro [1923]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty: (1913-1934)*. Brasília: Senado Federal, 2000. v. 2. Brasília: Senado Federal, 2000. p. 262-263.

<sup>35</sup> BEVILAQUA, Clóvis. Competência da Justiça Brasileira no julgamento de causas em que o réu é um Estado estrangeiro [1923]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty: (1913-1934)*. Brasília: Senado Federal, 2000. v. 2. p. 263.

<sup>36</sup> BEVILAQUA, Clóvis. Competência da Justiça Brasileira no julgamento de causas em que o réu é um Estado estrangeiro [1923]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty: (1913-1934)*. Brasília: Senado Federal, 2000. v. 2. p. 263-264.

tavam aos critérios de solução de leis no espaço. Isso guarda relação com uma visão mais estrita de igualdade soberana, que impede o juízo material sobre os atos do Estado estrangeiro. Ademais, ele parecia intuir a grande dificuldade de adotar o critério sobre a natureza da atividade do Estado — que desde há muito é o calcanhar de Aquiles dos defensores da distinção entre atos de gestão e atos de império. Ao contrário, aferrava-se a um critério mais objetivo, a partir da análise de elementos de conexão.

Em outra oportunidade, Bevilacqua também se pronunciou sobre o tema da imunidade de jurisdição dos Estados quando analisou os assuntos que o Comitê de Peritos da Liga das Nações houvera elegido para possível codificação do direito internacional. Na temática da “Competência dos tribunais em relação aos Estados estrangeiros”, ele, basicamente, utilizou os mesmos argumentos do parecer de 1923, reiterando que, ainda quando o Estado estrangeiro se envolve em operações mercantis ou industriais em território estrangeiro, ainda assim deveria ver sua imunidade de jurisdição reconhecida. Ele se recusa, no entanto, a desenvolver a sua resposta, limitando-se a dizer que “[n]ão há necessidade de transpor os limites acima traçados”.<sup>37</sup>

Em uma consulta de 1930, que de algum modo — e sem maiores explicações — foi provocada pela Tchecoslováquia. Bevilacqua ressalta a total imunidade de jurisdição do Estado estrangeiro, mas traz dois elementos que anteriormente ainda não havia tratado. Quanto a uma ação real sobre imóvel, ele admite sua possibilidade; no entanto, esclarece que o Estado estrangeiro somente pode possuir no país imóveis para o estabelecimento de legações e consulados. Quanto ao primeiro — legações — estariam protegidas pelo direito internacional — o que parece significar, ainda que não diga explicitamente, que gozam de inviolabilidade e imunidade de jurisdição. Quanto ao segundo — consulados —, ele não atribui o mesmo status que as legações e, com recurso a um argumento pouco baseado em direito positivo, esclarece que: “pela deferência devida às nações amigas. dificilmente poderá ser objeto de litígio judiciário”. Desse modo, parece explicada a exceção apontada no parecer

<sup>37</sup> BEVILAQUA, Clóvis. Codificação Progressiva do Direito Internacional [1927]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1913-1934). Brasília: Senado Federal, 2000. v. 2. p. 394.

de 1923 quanto à exceção de imunidade quando se trate de propriedade de imóvel por Estado estrangeiro.<sup>38</sup>

O segundo ponto diz respeito à questão da renúncia. Ainda que não pareça muito convicto (“poder-se-ia, porém, entender (...)”), Bevilacqua não é adepto ao Princípio da Dupla Renúncia — a primeira, no processo de conhecimento; e a segunda, no processo de execução. Ele, também, não entende que a impenhorabilidade dos bens da União, já então consagrada no direito brasileiro, se aplicasse, automaticamente, aos Estados estrangeiros.<sup>39</sup>

Em um curtíssimo parecer, de 1931, Bevilacqua, ainda, se manifestou sobre o pagamento de taxas de aparelho de rádio e de pena d’água por parte de Estados estrangeiros. Reconhecendo que não havia uma obrigação jurídica de aplicar a isenção tributária, por não se estar diante de imposto, ainda assim Bevilacqua recomendava concedê-la “por cortesia internacional”, e de maneira uniforme, a todas as Legações e Embaixadas.<sup>40</sup>

## 2.2 Gilberto Amado

Em 1935, Gilberto Amado, analisando a questão da aplicação da lei local a funcionários contratados na Itália, fez questão de ressaltar que, embora sua resposta fosse afirmativa no sentido de regência de tais relações contratuais pela lei local, “a imunidade da Embaixada se mantém intacta, na sua plenitude, quanto à jurisdição civil ou criminal”. Para ele, contendas porventura existentes poderiam ser sanadas apenas entre Chancelarias, e não com a intervenção judiciária local. Ao final, Amado, de maneira muito pragmática aconselhava, considerando-se as complexidades das leis locais, que, nos contratos de trabalho de tais funcionários, pudessem ser inseridas cláusulas de solução de controvérsias que se restringissem aos meios diplomáticos, evitando-se, as-

<sup>38</sup> BEVILAQUA, Clóvis. Ação contra Estados Estrangeiros [1930]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1913-1934). Brasília: Senado Federal, 2000. v. 2. p. 510.

<sup>39</sup> BEVILAQUA, Clóvis. Ação contra Estados Estrangeiros [1930]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1913-1934). Brasília: Senado Federal, 2000. v. 2. p. 511.

<sup>40</sup> BEVILAQUA, Clóvis. Isenção de impostos e taxas às missões diplomáticas [1931]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1913-1934). Brasília: Senado Federal, 2000. v. 2. p. 556.

sim, a possibilidade de conhecimento das questões pela justiça estrangeira.<sup>41</sup>

Tal aconselhamento, no sentido de evitar a judicialização de disputas, guardava sem dúvidas uma concepção que estimava a solução diplomática — ainda que como solução jurídica válida — como meio de solução de controvérsias internacionais.

### 2.3 James Darcy

Tal qual Gilberto Amado, James Darcy se pronunciou, apenas, uma vez sobre temas relativos à imunidade de jurisdição. Em 1937, analisando caso relativo a uma ação ajuizada contra o Estado de São Paulo, nos Estados Unidos, o então consultor jurídico reiterou o posicionamento de seus predecessores para afirmar que os Estados são imunes à jurisdição estrangeira, a não ser que a isso renunciem de maneira expressa ou tácita. Para ele, nem mesmo a Resolução do *Institut de Droit International*, de 1891, votada na sessão de Hamburgo, que reduziu as imunidades do Estado, acolheu a possibilidade de ações relacionadas a dívidas do Estado estrangeiro que tenham sido contraídas por subscrição pública. Para ele, ainda que o Estado de São Paulo não fosse soberano, a emissão de uma sentença contra si “atingiria a soberania nacional porque os Estados da Federação constituem elementos essenciais da nação soberana”. Os Estados federados não seriam “mais do que divisões políticas para vida jurídica interna dos Estados, podendo apenas aparecer, nas relações internacionais, através da soberania nacional”.<sup>42</sup> Reverberava, assim, Darcy, o Princípio da Unidade do Estado nas Relações Internacionais, aplicado ao campo da imunidade de jurisdição.

### 2.4 Sebastião do Rêgo Barros

Sebastião do Rêgo Barros foi chamado, em 1942, a se pronunciar sobre isenção de impostos e taxas — tal qual Bevilacqua em 1931 — em relação a um imóvel do Império Britânico. Quanto aos impostos, Rêgo Barros

entendia que a sua isenção era exigida pelo direito internacional, e citava a Convenção de Havana, de 1928 — tratado de que não era parte, por evidente, o Império Britânico. O então consultor jurídico não explicava a razão da aplicação de um tratado regional, no caso. Quanto às taxas, seu raciocínio era baseado na ideia de que a isenção, no caso, era feita, “por costume antigo e por cortesia”. Assim, o Brasil concederia a isenção caso ela pudesse também ser concedida a repartições brasileiras no exterior. Mas se tratava de uma reciprocidade genérica, e não específica. Ou seja, referia-se às taxas cobradas pelo Poder Público quando ele explorasse a atividade econômica; a reciprocidade seria mantida caso o Poder Público estrangeiro não fizesse diretamente tal exploração econômica.<sup>43</sup>

O parecer é relevante por destacar o papel da reciprocidade, ainda que sua aplicação tivesse fundamento não propriamente nas normas sobre imunidade de jurisdição do Estado, mas naquelas sobre direito diplomático — que aparentemente possuíam um conteúdo jurídico (“costume antigo”) e de conveniência política (“cortesia”).

Dois anos mais tarde, Sebastião do Rêgo Barros rejeitava com veemência notificação feita por uma Junta de Conciliação e Justiça da Justiça do Trabalho para que a Embaixada dos Estados Unidos comparecesse à audiência sobre reclamação trabalhista contra ela ajuizada. O consultor jurídico da época não chegou sequer a trazer os fundamentos que justificavam a ideia de imunidade de jurisdição, considerando a notificação “inoperante” e qualificando de “insólito” o procedimento da Junta de Conciliação e Justiça.<sup>44</sup> Mais uma vez, apresentava-se como dado e evidente o princípio da imunidade de jurisdição, sem que se abrisse espaço para a discussão, por exemplo, sobre sua relativização.

A distinção entre função pública e função privada de um bem e sua repercussão nas questões referentes à imunidade de jurisdição foi somente abordada por Rêgo Barros em um parecer de 1947. O caso tratava

<sup>41</sup> AMADO, Gilberto. Situação do Pessoal Menor da Embaixada em Roma, de nacionalidade italiana [1935]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty: (1935-1945)*. Brasília: Senado Federal, 2000. v. 3. p. 29-31.

<sup>42</sup> DARCY, James. Empréstimo externo de São Paulo. Ação movida contra o Estado nos tribunais de Nova York [1937]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty: (1935-1945)*. Brasília: Senado Federal, 2000. v. 3. p. 81-82.

<sup>43</sup> RÊGO BARROS, Sebastião. Isenção de contribuições sobre imóveis pertencentes a Estados estrangeiros [1942]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty: (1935-1945)*. Brasília: Senado Federal, 2000. v. 3. p. 465-466.

<sup>44</sup> RÊGO BARROS, Sebastião do. Imunidade de Jurisdição. Notificação da 2ª Junta de Conciliação do Distrito Federal à Embaixada dos Estados Unidos da América [1944]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty: (1935-1945)*. Brasília: Senado Federal, 2000. v. 3. p. 536.

de um navio pertencente ao Lóide brasileiro, em serviço da Marinha de Guerra, para transportar imigrantes italianos para o Brasil. Após uma detalhada explanação sobre os tipos de funções de embarcações, Rêgo Barros claramente admite que, se um navio está no exercício de uma função que não pode ser considerada como pública, não gozará de imunidade de jurisdição. Em suas palavras: “do exposto, resulta, inequivocamente, que é a natureza do serviço, em que seja empregado, que caracteriza o navio, para o efeito de gozar das imunidades ou regalias atribuídas aos navios públicos”. No caso, ele concluiu que o navio em questão possuía um caráter misto: servia ao transporte de passageiros (serviço comercial), mas estava à disposição da marinha (serviço militar). A ele deveriam ser conferidas algumas regalias, mas claramente não percebia que deveria gozar de imunidades, especificamente em matéria aduaneira.<sup>45</sup> O caso é relevante não somente porque apresenta um primeiro caso em que funções públicas e privadas são distintas, mas porque o exercício da função pública não é visto como regra, sendo a função privada exceção.

Não se pode olvidar que, naquele momento, já havia sido promulgada, no Brasil, a Convenção Internacional para a unificação de certas regras concernentes às imunidades dos navios dos Estados, de 1926.<sup>46</sup> Tal texto adotou a relativização da imunidade de jurisdição do Estado em relação a navios de Estado operados para fins comerciais. Portanto, Rêgo Barros estava opinando sobre um tema ao qual o Brasil já havia se vinculado por tratado. Curiosamente, tal convenção não é mencionada por ele. Cita, entretanto, a exaustão: o “Regulamento sobre o Regime Legal dos Navios e de suas Tripulações nos Portos Estrangeiros”, aprovado na sessão realizada na Haia, do *Institut de Droit International*, em 1898, como um padrão normativo para analisar o caso concreto que houvera sido lhe submetido.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> RÊGO BARROS, Sebastião do. Imunidades dos serviços de guerra. Navio auxiliar “Duque de Caxias”. Dúvidas, no porto de Lisboa [1946]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty: (1946-1951)*. Brasília: Senado Federal, 2000. v. 4. p. 25-27.

<sup>46</sup> Para o texto da Convenção, incorporada ao direito brasileiro pelo Decreto n.º 1.126/1936, ver <https://legis.senado.leg.br/norma/391156/publicacao/15683595>.

<sup>47</sup> RÊGO BARROS, Sebastião do. Imunidades dos serviços de guerra. Navio auxiliar “Duque de Caxias”. Dúvidas, no porto de Lisboa [1946]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty: (1946-1951)*. Brasília: Senado Federal, 2000. v. 4. p. 24-26.

## 2.5 Levi Carneiro

Em 1948, Levi Carneiro analisou, de maneira muito sumária, pedido de informações formulado por Vara Cível do Rio de Janeiro sobre a existência de tratado impedindo a execução de sentença proferida em ação de despejo contra companhia de que era sublocatário o Consulado da Venezuela. Concluindo, negativamente, Carneiro invocava a Convenção de Havana sobre imunidades consulares, de 1929, mas o argumento mais consistente dizia respeito ao fato de que a ação fora ajuizada contra uma empresa particular, de que o Consulado Venezuelano era sublocatário. Em sua visão, ao celebrar o contrato, “[o] consulado colocou-se na imediata dependência da empresa locatária”.<sup>48</sup> Seu argumento, portanto, parece gravitar em torno de uma renúncia, pela via contratual, da imunidade — ainda que esse seja um argumento de reforço, pois não conseguia vislumbrar, *prima facie*, sequer a imunidade da repartição consular venezuelana. Não é possível depreender muito mais do argumento do então consultor jurídico, considerando-se o caráter sucinto com que opina sobre o tema.

No ano seguinte, Levi Carneiro foi chamado a analisar a possibilidade de a Organização dos Estados Americanos renunciar à sua imunidade de jurisdição por contrato. Antes de apreciar, especificamente, o caso, ele se deteve no quadro então vigente da imunidade de jurisdição dos Estados. Tal recurso de observar a realidade do Estado para construir um argumento aplicável às organizações internacionais foi muito recorrente nos primeiros anos após o fim da II Guerra Mundial.<sup>49</sup> Carneiro cita Scelle e faz referência à distinção, levada a cabo pelos tribunais italianos e belgas, dos atos *jure imperii* e os atos *jure gestionis*, e constata que a maioria da doutrina se inclina por tal distinção. Mais adiante, Carneiro se põe favoravelmente ao Princípio da Imunidade Absoluta de Jurisdição, a não ser em casos — que não expõe claramente — em que o Estado se põe em situação de, implicitamente, reconhecer a competência

<sup>48</sup> CARNEIRO, Levi. Despejo judicial de Consulado estrangeiro [1948]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty: (1946-1951)*. Brasília: Senado Federal, 2000. v. 4. p. 143.

<sup>49</sup> A respeito dessa e outras analogias entre Estados e organizações internacionais, logo após a II Guerra Mundial, ver BARROSO FREITAS, Guilherme Del Negro. *The Law of International Organizations. (1945-1964): A Study of the Development and the Autonomization of the Discipline in France, the United Kingdom and the United States*. 2020. 265ff. Thesis (PhD) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

do foro. Achava, contudo, que essa imunidade de jurisdição se aplicava perante a justiça estrangeira, mas não perante a justiça internacional, que gradualmente ampliava seu escopo de atuação. Nesse caso, Carneiro parece confundir dois temas: a imunidade de jurisdição — que se aplica à situação perante a justiça estrangeira — e a ampliação da jurisdição internacional em face do chamado domínio reservado dos Estados.<sup>50</sup>

O parecer é relevante por lançar mão, pela primeira vez, em pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty, da distinção posta nos termos de atos *jure imperii* e atos *jure gestionis*.

Pronunciando-se sobre a isenção de imposto sobre juros de valores depositados em banco por missões diplomáticas, Levi Carneiro reconhecia que os bens móveis e imóveis de Estados estrangeiros — os segundos, quando sua aquisição for admitida pela lei local — são imunes à jurisdição estrangeira. Ele abria espaço para considerar que mesmo taxas remuneratórias de serviços públicos seriam imunes quando houvesse reciprocidade.<sup>51</sup>

Em 1951, Levi Carneiro, analisando questão sobre imunidade de jurisdição do Egito, posicionou-se no sentido de admitir o princípio da imunidade de jurisdição sem restrições. Ele dá conta de controvérsias sobre a questão tanto no plano de tribunais estrangeiros como na doutrina, no que se refere às imunidades aplicáveis aos agentes diplomáticos, mas afirma a posição tradicional brasileira sobre o assunto era de sua aplicação de maneira irrestrita. Passando para o caso da imunidade do Estado propriamente dito, Carneiro sequer apresentava controvérsias sobre a questão e a apresentava como evidente. Contudo, importante notar, ele submete a aplicação do princípio, em relação aos Estados, à sua aplicação por reciprocidade por parte do Estado estrangeiro.<sup>52</sup> Aqui se percebe, ainda, uma posição muito

firme sobre a aplicação da imunidade de jurisdição aos Estados. O caso, também, é revelador de uma gradual transição que operava no sentido de impedir que o Ministério das Relações Exteriores interferisse no papel do Poder Judiciário brasileiro no julgamento de causas envolvendo Estados estrangeiros. Carneiro é muito enfático no parecer ao afirmar que: “ao Poder Judiciário cabe decidir como entender acertado — sem ter que obedecer a instruções, ou ao parecer de qualquer entidade administrativa”.<sup>53</sup>

Levi Carneiro analisou, no mesmo ano, questão referente à determinação de um Juízo do Distrito Federal de citação de autoridade norte-americana. Analisando o caso, concluiu que se tratava, em verdade, de causa envolvendo o próprio Estado norte-americano. Ele reiterou o posicionamento de que, no Brasil, a imunidade de jurisdição do Estado somente seria afastada no caso de renúncia. Sua leitura da competência constitucional do Supremo Tribunal Federal para julgar recursos ordinários em que uma das partes seja Estado estrangeiro tinha de ser lida a partir da ideia de que o dispositivo “[r]essalva, porém, implicitamente, as normas de Direito Internacional que regulam a admissibilidade de tais ações”. De regra, a Justiça Brasileira seria incompetente para julgar ações contra Estados estrangeiros. As únicas exceções que visualizava Carneiro eram aquelas relativas à renúncia pelo Estado estrangeiro, nas quais se enquadrariam as seguintes situações: “de ação, ou reconvenção, proposta pelo funcionário diplomático: da questão proveniente de indústria, ou comércio que ele mesmo explore, ou referente a herança ou legado de pessoa domiciliada no país: finalmente, as ações reais, ou mistas, em que apareça a título privado”.<sup>54</sup>

Essa lista ampliava as hipóteses de renúncia — que, se entende, Carneiro considerava tácita — com relação àquela originalmente apresentada por Bevilacqua em seu parecer de 1923. Questões referentes à exploração in-

<sup>50</sup> CARNEIRO, Levi. Imunidade de jurisdição da Organização dos Estados Americanos. Cláusula contratual de renúncia da imunidade [1949]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty: (1946-1951)*. Brasília: Senado Federal, 2000. v. 4. p. 250.

<sup>51</sup> CARNEIRO, Levi. Isenção de imposto dos juros de depósitos bancários pertencentes a Missões diplomáticas ou consulares estrangeiras [1951]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty: (1946-1951)*. Brasília: Senado Federal, 2000. v. 4. p. 493-494.

<sup>52</sup> CARNEIRO, Levi. Locação de apartamento à Legação do Egito. Eventualidade de despejo judicial. Imunidade da jurisdição civil [1951]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty: (1946-1951)*. Brasília:

Senado Federal, 2000. v. 4. p. 532-534.

<sup>53</sup> CARNEIRO, Levi. Locação de apartamento à Legação do Egito. Eventualidade de despejo judicial. Imunidade da jurisdição civil [1951]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty: (1946-1951)*. Brasília: Senado Federal, 2000. v. 4. p. 532.

<sup>54</sup> CARNEIRO, Levi. Incompetência da justiça brasileira para ação pessoal contra Embaixador estrangeiro por motivo de fatos atinentes à sua missão. Incompetência do Ministério das Relações Exteriores para promover a citação inicial do Embaixador [1951], In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty: (1946-1951)*. Brasília: Senado Federal, 2000. v. 4. p. 553-555.

dustrial e comercial, além daquelas sobre matéria sucursal, passavam, agora, a figurar como compreendidas na renúncia tácita. É importante, no entanto, que se diga que Levi Carneiro não estava se defrontando com elas. Seu argumento visa aclarar aquilo que considerava como o estado do direito internacional sobre o assunto.

Ainda em outro parecer de 1951, Carneiro era direto no sentido de que “[n]ão há princípio mais inconcusso no Direito Internacional” que o da imunidade de jurisdição do próprio Estado estrangeiro. E apoiava seu argumento na impossibilidade de execução contra o Estado estrangeiro.<sup>55</sup>

## 2.6 Hildebrando Accioly

Relevante lembrar que a Consultoria Jurídica foi instada a se pronunciar sobre a famosa *Tate Letter*,<sup>56</sup> em 1952, considerando-se o Departamento de Estado norte-americano enviou carta ao Ministro da Justiça interino brasileiro dando conta da nova orientação que passava então a ser adotada pelo Poder Executivo daquele país.

O parecer, da lavra de Hildebrando Accioly, se esforça, de início, em distinguir as imunidades do Estado das imunidades diplomáticas — confusão que, segundo afirma, teria incorrido funcionário do setor político do Itamaraty. Para ele, os fundamentos seriam diversos, pois a imunidade dos Estados decorreria da igualdade jurídica dos Estados expressa na forma *par in parem non habet imperium*, e cita expressamente a Suprema Corte dos Estados Unidos, em decisão de Marshall, de 1812,<sup>57</sup>

nesse sentido. Accioly cita controvérsias nos tribunais nacionais e na doutrina, mas conclui que “[a]tualmente, tem prevalecido um pouco por toda parte uma doutrina mais liberal do que a adotada no começo do século”, uma vez que se passava a admitir que o Estado pode renunciar à imunidade de jurisdição “explícita ou tacitamente”. Enquanto a renúncia explícita é “regulada por tratados; a tácita abrange, usualmente, casos a cujo respeito os internacionalistas contemporâneos pouco divergem”. Ele cita, como tendência da visão mais restritiva sobre a imunidade de jurisdição, a Convenção de Bruxelas sobre navios de Estado, de 1926 — da qual, como já afirmado, o Brasil havia se tornado parte.<sup>58</sup>

Accioly lê a nova orientação do Departamento de Estado como um reflexo da Guerra Fria, no sentido em que os Estados Unidos não mais pretendiam conceder à União Soviética e seus aliados vantagens que não possuíam no território destes.<sup>59</sup> Trata-se, portanto, de uma expressa constatação da maneira como tema estava sendo politizado.

O então consultor jurídico via como pequeno o número de casos sobre a matéria que poderiam surgir na justiça brasileira, diferentemente dos Estados Unidos. As soluções para tais casos, em sua percepção, “poderão guiar-se pelos princípios gerais do direito e invocar a nova prática internacional, apoiada na doutrina mais seguida”, que, em sua visão encontrava-se consubstanciada no anteprojeto da *Harvard Law School* sobre “Competence of Courts in regard to Foreign States”.<sup>60</sup>

O parecer é finalizado com uma apresentação direta daquilo que Accioly pensava dever ser a orientação brasileira sobre o assunto. Assim, o Princípio da Imu-

<sup>55</sup> CARNEIRO, Levi. Decisão da Justiça do Trabalho em favor de empregado da Comissão Militar Mista Brasil-Estados Unidos. Imunidade de jurisdição do Governo dos Estados Unidos [1951]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty: (1946-1951)*. Brasília: Senado Federal, 2000. v. 4. p. 584.

<sup>56</sup> Como se sabe, essa carta, de autoria do consultor jurídico em exercício do Departamento de Estado, é tida como um divisor de águas no sentido de que, a partir dela, os Estados Unidos da América passaram a adotar a imunidade de jurisdição relativa dos Estados estrangeiros, princípio que posteriormente seria incorporado no *Foreign Sovereign Immunities Act*, de 1976. Sobre uma avaliação histórica da *Tate Letter* e seus impactos na atualidade, ver, v.g., DONNER, Ruth. The *Tate Letter* Revisited. *Willamete Journal of International Law and Dispute Resolution*, v. 9, n. 1, 2001. p. 27-40 (que, inclusive, conclama o Poder Executivo a se pronunciar mais ativamente sobre outros casos envolvendo imunidade de jurisdição, especialmente aquelas concernentes a Chefes de Estado).

<sup>57</sup> Trata-se do famoso caso *The Schooner Exchange v. McFaddon & Others*, julgado pela Suprema Corte Norte-Americana, desse exato ano,

embora Accioly não cite o nome do caso. A decisão pode ser encontrada em: <https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep011/usrep011116/usrep011116.pdf>.

<sup>58</sup> ACCIOLY, Hildebrando. Imunidade de jurisdição dos Estados. Nova orientação do Departamento de Estado [1952]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty: (1952-1960)*. Brasília: Senado Federal, 2001. v. 5. p. 114-117.

<sup>59</sup> ACCIOLY, Hildebrando. Imunidade de jurisdição dos Estados. Nova orientação do Departamento de Estado [1952]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty: (1952-1960)*. Brasília: Senado Federal, 2001. v. 5. p. 118.

<sup>60</sup> ACCIOLY, Hildebrando. Imunidade de jurisdição dos Estados. Nova orientação do Departamento de Estado [1952]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty: (1952-1960)*. Brasília: Senado Federal, 2001. v. 5. p. 119.

nidade de Jurisdição dos Estados não seria negado, não devendo ele prevalecer nos casos de renúncia expressa ou tácita. A renúncia expressa deveria constar de tratado ou declaração de órgão com competência para tanto. A renúncia tácita seria adstrita a cinco hipóteses:

“1º) quando o Estado propõe uma ação perante tribunal estrangeiro; 2º) quando, acionado perante tribunal estrangeiro, não levanta a declinatoria da incompetência; 3º) quando exerce atos de comércio ou indústria em território estrangeiro e a ação judiciária, no país em causa, se refere a esses atos; 4º) quando a ação se refere a títulos, direitos ou obrigações possuídos pelo Estado estrangeiro em companhias ou empresas particulares exploradas com fins de lucro, organizadas dentro do regime legal do Estado onde a ação é proposta; 5º) quando se trata de ações referentes à aquisição, por sucessão ou doação, de bens sujeitos à jurisdição de outro Estado”.<sup>61</sup>

Essas hipóteses guardam pertinência — ainda que não uma total semelhança — com aquelas que já havia apresentado Levi Carneiro em um de seus pareceres de 1951, que, por sua vez, havia ampliado lista apresentada por Clóvis Bevilacqua. Ademais, fica demonstrada uma continuidade em relação aos posicionamentos anteriores. De todo modo, Accioly evita adotar a distinção entre atos *jure imperi* e *jure gestionis*. Como Bevilacqua e Levi Carneiro já o tinham feito, ele pensava nas exceções como hipóteses de renúncia tácita.

## 2.7 Haroldo Valladão

Em 1963, Haroldo Valladão se defrontou com a questão de saber se uma cláusula elegendo “o foro desta capital”, constante de contrato de aluguel para abrigar a Embaixada da Bolívia em território brasileiro, poderia ser considerada renúncia tácita à imunidade de jurisdição do Estado — e consequente execução. A resposta de Valladão é enfática no sentido negativo. Para ele, esse é o tipo de cláusula *standard* que não seria “concludente, específica, inequívoca e devidamente autorizada pelo governo do Estado estrangeiro”.<sup>62</sup> Esses, então, seriam

<sup>61</sup> ACCIOLY, Hildebrando. Imunidade de jurisdição dos Estados. Nova orientação do Departamento de Estado [1952]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1952-1960). Brasília: Senado Federal, 2001. v. 5. p. 119-120.

<sup>62</sup> VALLADÃO, Haroldo. Ações cominatória e de despejo contra a sede da representação diplomática da Bolívia — Imunidade de jurisdição, não renunciada de forma expressa e regular — Não cabe ao Ministério das Relações Exteriores dar ciência à Embaixada da Bolívia de sentença decretando o despejo da sede daquela represen-

tação diplomática no Rio de Janeiro [1963]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1961-1971). Brasília: Senado Federal, 2002. v. 6. p. 111.

os requisitos necessários, em sua visão, para uma renúncia à imunidade de jurisdição do Estado.

Discute, ainda, se caberia ao Ministério das Relações Exteriores transmitir cópia da sentença de despejo à Embaixada da Bolívia, Valladão era ainda mais enfático. Para ele, não caberia ao Ministério realizar citações, intimações ou notificações judiciais. E segue, ressaltando tanto a tradição brasileira na questão, como as implicações de um despejo de missão diplomática estrangeira do ponto de vista da responsabilidade internacional:

“e muito menos colaborar com a denegação de imunidade de jurisdição a Estado e representação diplomática, estrangeiros, concedida pelo direito internacional geral, por tratados e convenções ratificados pelo Brasil e por tradição, jamais quebrada, das autoridades brasileiras.

Seria cooperar num ato que poderia levar a responsabilidade internacional do Brasil: despejo judicial da sede da representação diplomática dum Estado estrangeiro”.<sup>63</sup>

Ele ainda cita prática britânica, compilada por Gerald Fitzmaurice, no sentido de que tais cláusulas em contratos não conduziram à imunidade de jurisdição estatal.<sup>64</sup>

Tal visão de interpretar, de maneira restrita, qualquer tipo de renúncia era, como o próprio Valladão alegou, conforme a posicionamentos anteriores de seus predecessores e demonstra a cautela com que o assunto era encarado.

Ainda em 1963, Valladão analisou os desdobramentos da questão anterior ao analisar se caberia ao Ministério das Relações Exteriores esclarecer ao juízo as

tação diplomática no Rio de Janeiro [1963]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1961-1971). Brasília: Senado Federal, 2002. v. 6. p. 111.

<sup>63</sup> VALLADÃO, Haroldo. Ações cominatória e de despejo contra a sede da representação diplomática da Bolívia — imunidade de jurisdição, não renunciada de forma expressa e regular — não cabe ao Ministério das Relações Exteriores dar ciência à Embaixada da Bolívia de sentença decretando o despejo da sede daquela representação diplomática no Rio de Janeiro [1963]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1961-1971). Brasília: Senado Federal, 2002. v. 6. p. 112.

<sup>64</sup> VALLADÃO, Haroldo. Ações cominatória e de despejo contra a sede da representação diplomática da Bolívia — Imunidade de jurisdição, não renunciada de forma expressa e regular — Não cabe ao Ministério das Relações Exteriores dar ciência à Embaixada da Bolívia de sentença decretando o despejo da sede daquela representação diplomática no Rio de Janeiro [1963]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1961-1971). Brasília: Senado Federal, 2002. v. 6. p. 115-116.



razões pelas quais não poderia encaminhar sentença à Embaixada da Bolívia. O problema se colocou considerando-se acórdão do ano anterior do Supremo Tribunal Federal que vedava a qualquer órgão público brasileiro apresentar exceção de incompetência ou solicitação a paralização de feito judicial.<sup>65</sup> Para ele, não se tratava do caso, porquanto o que faria o Ministério das Relações Exteriores seria, apenas, um esclarecimento ao Poder Judiciário. Mesmo assim, aproveita, revolvendo a prática britânica e norte-americana, para demonstrar que a interação entre as Chancelarias e os tribunais é constante naqueles Estados. E finalizava, adotando uma leitura estrita do que estabelecido no acórdão, que não havia vedação para que, de maneira geral, fossem mantidos entendimentos com o Poder Judiciário, informando ou esclarecendo acerca de questões afetas ao direito internacional, tais como imunidade de jurisdição.<sup>66</sup>

## 2.8 Augusto de Rezende Rocha

Em parecer de 1973, sobre aplicação de imunidades a auxiliares de adidos militares, Augusto de Rezende Rocha fez uma análise muito sóbria sobre o fundamento das imunidades, sua posição da legislação nacional e suas repercussões políticas. Em certa altura, afirma, de maneira contundente, que “[a] experiência mais recente do governo brasileiro com referência à liberalização de privilégios e imunidades, sem que lhe venha sendo assegurada a correlativa reciprocidade, é dura, mas ins-

trutiva”. O exemplo que proporcionava era relativo às dificuldades que o Brasil encontrava para fazer valer imunidades nos Estados Unidos da América, apontando, ao mesmo tempo, incoerência na postura do Departamento de Estado americano que “tem pleiteado invariavelmente imunidade de jurisdição perante os nossos tribunais e estes invariavelmente lha concedem”.<sup>67</sup> Em seguida, detalha ainda mais tal incoerência:

“interpretando ao sabor de suas conveniências circunstanciais os termos genéricos e teóricos da *tate letter* (...) o mesmo Departamento de Estado adota *stateside* (internamente) para com os Estados acreditantes uma política diametralmente oposta daquela que usufrui *abroad* (no exterior) e lhe é dispensada pelos Estados acreditários (*hosts*), até mesmo porque não deixa de a reivindicar intransigentemente”.<sup>68</sup>

Com base em tal experiência, Rocha defende, ecoando algo que, de maneira geral, já figurava em pareceres de Bevilacqua, que “essa questão de privilégios e imunidades passe a ser tratada mediante planejamento político, balizado pelos princípios gerais das Convenções de Viena”.<sup>69</sup> O que parece dizer o Consultor Jurídico é que o tema das imunidades está atrelado a questões de ordem política, devendo não critérios gerais, mas específicos — focados em princípios como o da reciprocidade — funcionar como guias para a sua aplicação no Brasil.

A argumentação tomava como referência imunidades diplomáticas e consulares, mas a maneira como eram postos os argumentos demonstrava a clara intenção de sua aplicação também à imunidade do Estado — até mesmo pela citação de elementos como a *Tate Letter*.

Augusto de Rezende Rocha analisou ainda, em 1974, questão de execução contra o governo brasileiro em ação trabalhista ajuizada por auxiliares locais contra o Consulado em Berlim. O caso é relevante porque aco-

<sup>65</sup> Trata-se do RE 48.256, rel. min. Gonçalves de Oliveira, DJ de 05.11.1962, assim ementado: AÇÃO CÍVEL CONTRA NAÇÃO ESTRANGEIRA. O MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES NEM QUALQUER OUTRO DEPARTAMENTO TEM COMPETÊNCIA PARA SE DIRIGIR A JUSTIÇA SOLICITANDO O TRANCAMENTO DA AÇÃO. A EXCEÇÃO DE INCOMPETÊNCIA, QUE É CABIVEL, HÁ DE SER APRESENTADA PELA PRÓPRIA NAÇÃO ESTRANGEIRA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO.

<sup>66</sup> VALLADÃO, Haroldo. O Ministério das Relações Exteriores deve continuar a manter entendimentos com os órgãos do Poder Judiciário, prestando e apresentando informações e esclarecimentos sobre matérias de direito internacional, imunidade de jurisdição, vigência de tratados etc — Ao Ministério é facultado também, se dirigir aos órgãos do Poder Judiciário, tendo em vista a competência privativa da União e do Poder Executivo Federal para “manter relações com os Estados estrangeiros”, por intermédio do Procurador-Geral da República a quem cabe “velar pela execução dos tratados” e “representar a União nas causas cíveis... em que for interessada” (Lei n.º 1341, de 1951, arts. 1º e 5º, I e II) [1963]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1961-1971). Brasília: Senado Federal, 2002. v. 6. p. 117-123.

<sup>67</sup> ROCHA, Augusto de Rezende. Auxiliares de Adidos Militares: prerrogativas e vantagens a que fazem jus. Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas [1973]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1972-1984). Brasília: Senado Federal, 2004. v. 7. p. 109.

<sup>68</sup> ROCHA, Augusto de Rezende. Auxiliares de Adidos Militares: prerrogativas e vantagens a que fazem jus. Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas [1973]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1972-1984). Brasília: Senado Federal, 2004. v. 7. p. 110.

<sup>69</sup> ROCHA, Augusto de Rezende. Auxiliares de Adidos Militares: prerrogativas e vantagens a que fazem jus. Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas [1973]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1972-1984). Brasília: Senado Federal, 2004. v. 7. p. 110.

lhe — provavelmente pela primeira vez, em um parecer de um Consultor Jurídico do Itamaraty — a distinção entre atos de império e atos de gestão naquilo que impacta na compreensão da imunidade de jurisdição.

Para Rocha, contratos de trabalho firmados por um Consulado — e, portanto, pelo Estado que envia a repartição consular — são atos de gestão. Nas funções consulares podem ser separados tanto aspectos públicos como privados. Ele, no entanto, não deixa de reconhecer a dificuldade da distinção entre atos de império e atos de gestão tendo em vista a necessidade de identificação de critérios como “natureza” e “finalidade” da ação do Estado. Haveria, no caso, um juízo subjetivo de grande monta. A partir disso, conclui que a citação, “no caso de ação civil”, da repartição consular é válida, sempre que for possível identificar que, no contrato, ocorre um ato de gestão. Rocha percebe incongruência em dispositivos da Convenção de Viena sobre Relações Consulares que, ao mesmo tempo em que abrem espaço para a invocação, por parte do Estado que envia a repartição, de imunidades, impedem a citação ou notificação em caso de ações judiciais ajuizadas perante a justiça local. Nesse caso, o contexto da Convenção permitiria concluir que a citação, nos casos em que a Convenção não resguardasse a imunidade, seriam válidos.<sup>70</sup>

Rocha entende que a renúncia às imunidades — tanto de jurisdição como de execução — hão de ser expressas, em virtude da literalidade da Convenção de Viena sobre Relações Consulares. Todavia, compreende também que, nos casos em que fique inequívoco que determinadas relações jurídicas são regidas pela lei local, a própria Convenção já constituiria base jurídica para que, voluntariamente, a sentença judicial fosse cumprida, mesmo sem o reconhecimento da jurisdição dos tribunais locais.<sup>71</sup> Tal postura é uma tentativa clara de fazer

as imunidades sucumbirem a um princípio de boa-fé no cumprimento de determinado tratado.

## 2.9 Miguel Franchini-Netto

Em 1983, Miguel Franchini-Netto se pronunciou sobre ação ajuizada contra o Estado brasileiro na Justiça Norte-Americana. O parecer é um tanto obscuro sobre os contornos fáticos do caso, mas se sabe que estava envolvido familiar de agente diplomático e o próprio Estado brasileiro foi indicado no polo passivo da demanda.<sup>72</sup> Ainda que descaracterize a situação como envolvendo atos de gestão, parece o consultor jurídico abarcar a possibilidade, em tese, da distinção. Apresenta, então, apenas, quatro situações em que o Estado estrangeiro pode ser demandado, enquanto parte: “a) quando este renuncia, expressamente, ao direito de alegar a incompetência desses tribunais; b) quando, perante um desses tribunais propõe uma ação, isto é, aceita ipso facto a jurisdição do mesmo; c) quando, acionado, não se defende com a execução declinatória *fori*; d) quando é proprietário de imóveis e a questão *actio in rem* versa sobre esses bens”.<sup>73</sup> Na concepção de Franchini, tais exceções parecem se coadunar com a distinção entre atos de gestão e atos de império, categorias que, para Bevilacqua e Carneiro, pareciam ser excludentes. Assim, tais exceções ocorreriam aparentemente no espectro dos atos de império do Estado, pois, claramente, Franchini rejeitou que o caso se enquadraria no âmbito dos atos de gestão.

Entretanto, em adendo do mesmo ano ao referido parecer, as categorias de renúncia tácita e atos de gestão parecem se confundir. Nesse sentido, afirma: “a justiça estrangeira somente é competente quando em face de renúncia expressa, por parte do Estado soberano. Exceções podem ocorrer, em certos países, face a ações *jure gestionis*, o que não se verifica ao caso em foco”.<sup>74</sup> Não

<sup>70</sup> ROCHA, Augusto de Rezende. Consulado em Berlim: ação trabalhista e sua execução condenatória contra o governo brasileiro. Controvérsia acerca da liceidade da execução: renúncia à imunidade, antes e depois da execução; quando a execução voluntária se impõe, embora com notificação expressa de que não há renúncia à imunidade: por que essa forma decorre do contexto da Convenção de Viena [1974]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1972-1984). Brasília: Senado Federal, 2004. v. 7. p. 119-124.

<sup>71</sup> ROCHA, Augusto de Rezende. Consulado em Berlim: ação trabalhista e sua execução condenatória contra o governo brasileiro. Controvérsia acerca da liceidade da execução: renúncia à imunidade, antes e depois da execução; quando a execução voluntária se impõe, embora com notificação expressa de que não há renúncia à imunidade: por que essa forma decorre do contexto da Convenção

de Viena [1974]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1972-1984). Brasília: Senado Federal, 2004. v. 7. p. 125.

<sup>72</sup> É provável que se trate do caso *Skeen v. Federative Republic of Brazil*, que é relatado em DENZA, Eileen. *Diplomatic Law: Commentaries on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*. 4. ed. New York: Oxford University Press, 2016. p. 271, 322, 376.

<sup>73</sup> FRANCHINI-NETTO, Miguel. Ação de Tribunal norte-americano contra o Brasil [1983]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1972-1984). Brasília: Senado Federal, 2004. v. 7. p. 399, 404-405.

<sup>74</sup> FRANCHINI-NETTO, Miguel. Ação de Tribunal norte-americano contra o Brasil. Adendo [1983]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do*

se sabe ao certo se tais exceções — configuradas como ações *jure gestionis* — seriam espécie de renúncia tácita.

É apenas em um terceiro parecer, ainda sobre o problema, que a perspectiva de Franchini fica um pouco mais clara. Ao analisar a situação da imunidade de jurisdição nos Estados Unidos, sustenta que o *Foreign Sovereign Immunities Act*, seguindo a abertura conferida pela *Tate Letter*, adotou a distinção entre atos de império e atos de gestão. Em seguida, ao apresentar desenvolvimentos doutrinários, cita a resolução do *Institut de Droit International*, na Sessão de Aix en Provence, de 1954, que adotou o princípio da imunidade com a possibilidade de renúncia expressa ou tácita. Enquanto a renúncia expressa ocorreria pela via de convenção ou por meio de declaração oficial, a renúncia tácita ocorreria nas seguintes situações: “1) quando o Estado instaura uma ação perante um tribunal estrangeiro; 2) quando, acionado perante tribunal estrangeiro, não alega a incompetência deste; 3) quando possuir bens imóveis em país estrangeiro e a ação judiciária a estes se refere; 4) quando a ação tem por fundamento algum ato praticado pelo Estado estrangeiro como pessoa privada na qualidade de possuidor ou explorador de uma empresa industrial, comercial ou financeira em outro Estado; 5) quando a ação se refere à aquisição pelo Estado estrangeiro, por doação ou sucessão de bens sujeitos à jurisdição de outro Estado”. Ao realizar toda essa análise geral, abordando o caso concreto, Franchini afirma que “não se verificaram em nenhum momento: 1) quaisquer atos de gestão do governo brasileiro; 2) quaisquer renúncias às suas imunidades de Estado soberano”.<sup>75</sup> Ou seja, de fato, em tal parecer, a distinção entre atos de gestão e atos de império é coisa diversa da questão da renúncia, especialmente tácita. O que não fica claro é como enquadrar a hipótese 4), em referência à resolução do *Institut de Droit International*, porque o ato de exploração de empresa industrial, comercial ou financeira tanto seria enquadrável como renúncia tácita como significaria expressão de um típico ato de gestão.

Instado a se pronunciar sobre Projeto de uma Convenção Interamericana sobre Competência na Esfera Internacional para a Eficácia Extraterritorial das Sentenças Estrangeiras, no âmbito da Conferência Espe-

cializada Interamericana sobre Direito Internacional Privado, Franchini, em parecer de 1984, aproveitou para tocar na questão da imunidade de jurisdição. Seu posicionamento, talvez pela experiência com o caso na Justiça Americana, possui tom mais politizado. Assim, ao verificar tendência para a adoção de maior restrição à imunidade de jurisdição na prática de alguns Estados, e invocando Rui Barbosa, afirma que “caberia nesta oportunidade, e certamente com o apoio dos países menos desenvolvidos, reafirmar, a sua orientação tradicional, que confere uma proteção jurídica contra o animus dominandi — o Princípio Restritivo — das nações poderosas”. O que pretendia, em verdade, era que o Brasil se posicionasse de modo a delimitar com muita clareza os atos de império e de gestão, permitindo-se à lei do foro distinguir tais espécies, “atendidos os limites próprios e realistas”.<sup>76</sup> Assim, Franchini parece perceber que as legislações nacionais estavam adotando a vanguarda em matéria de imunidade de jurisdição, devendo a confecção de instrumentos internacionais assumir tal controle por meio de critérios mais delimitados, oponíveis nos âmbitos internos.

Também em 1984, Franchini abordou o projeto da Comissão Jurídica Interamericana sobre Imunidade Jurisdicional dos Estados. Boa parte do parecer é uma reprodução de opinativos anteriores de sua autoria. As conclusões, no entanto, que contêm recomendações sobre a negociação do instrumento, revelam aspectos importantes sobre sua posição acerca do tema — ainda que ele apresente seus argumentos de maneira um tanto abstrata. Fundamentalmente, ressalta o cuidado em apreciar o tema da jurisdição internacional dos Estados tendo em conta os limites estabelecidos pelas legislações internas. Como em outros pareceres, ressalta a dificuldade na distinção entre atos de império e de gestão e a sua capacidade de gerar controvérsias. A possibilidade de exceções às imunidades provaria a “susceptibilidade de graves consequências jurídicas”. Franchini também demonstra preocupação tendo como referência que, no campo, decisões do Judiciário, em matéria de imunidades, poderão “eventualmente provocar dificuldades à ação diplomática do Estado”.<sup>77</sup>

*Itamaraty*: (1972-1984). Brasília: Senado Federal, 2004. v. 7. p. 406.

<sup>75</sup> FRANCHINI-NETTO, Miguel. Ação contra o Brasil em tribunal norteamericano – Apelação [1983]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1972-1984). Brasília: Senado Federal, 2004. v. 7. p. 452-455.

<sup>76</sup> FRANCHINI-NETTO, Miguel. OEA – Terceira Conferência Especializada Interamericana sobre Direito Internacional Privado (CIDIP – III/4), (CIDIP-III/5). Projetos de Convenções [1984]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1972-1984). Brasília: Senado Federal, 2004. v. 7. p. 467.

<sup>77</sup> FRANCHINI-NETTO, Miguel. Imunidade Jurisdicional dos Es-

Como afirmado, esses elementos são trazidos de maneira cuidadosa e de maneira abstrata. Percebe-se, no entanto, que Franchini tinha plena consciência da politização do capítulo das imunidades de jurisdição do Estado, e a ação diplomática brasileira deveria ter isso em consideração.

## 2.10 Antônio Augusto Cançado Trindade

Em 1986, Antônio Augusto Cançado Trindade exarrou parecer sobre questão originalmente trazida pelo Governo de Trinidad e Tobago, que demonstrou estranheza em virtude de sua Embaixada em Brasília ter recebido, por meio da Secretaria de Estado, intimação para comparecer em juízo para prestar esclarecimento sobre reclamação trabalhista ajuizada por ex-motorista da Missão. Na ocasião, o Cerimonial defendeu a posição de que caberia ao Ministério resguardar as imunidades das missões diplomáticas perante o Judiciário brasileiro.<sup>78</sup>

O parecer diverge de todos os demais sobre o tema no que se refere à metodologia original adotada. O consultor jurídico determinou a expedição de circular telegráfica para todas as Embaixadas brasileiras, solicitando informação sobre o tratamento relativo ao caso em outros Estados. Boa parte do parecer é uma tentativa de sistematizar essa prática, que abrange diferentes Estados, como Espanha, França, Zâmbia e Togo, além de outros. Pareceres anteriores ou possuíam um viés muito doutrinário ou, quando exemplificavam a prática internacional, esta era restrita a poucos Estados. É importante frisar, também, que o parecer tratou da questão com base nas imunidades de jurisdição decorrentes da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, e não tendo como referência normas costumeiras. Ainda que se concentre nas imunidades de jurisdição aplicáveis aos agentes diplomáticos, a análise também engloba as questões referentes ao chamamento a juízo de um agente diplomático enquanto representante da missão

tados. Projeto da CJI [1984]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1972-1984). Brasília: Senado Federal, 2004. v. 7. p. 502-504.

<sup>78</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Imunidade Jurisdicional do Agente Diplomático: Reclamações Trabalhistas. Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas de 1961: Alcance e Efeitos. Prática dos Estados [1986]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1985-1990). Brasília: Senado Federal, 2004. v. 8. Brasília: Senado Federal, 2004. p. 254-255.

diplomática — o que atrairia a imunidade do próprio Estado.<sup>79</sup>

O parecer demonstra ser favorável a uma nova perspectiva no que tange especificamente à questão trabalhista. Sem mencionar que estaria ocorrendo — ou já teria ocorrido — uma mudança no costume internacional para garantir a imunidade relativa, se refere, nesse campo, a uma “revolta dos fatos contra os textos”, em uma “tendência predominante nos últimos anos em prol dos avanços no campo das relações trabalhistas e garantias ou benefícios sociais”. Tal tendência ocorreria não apenas com exemplo de inaplicabilidade da imunidade de jurisdição pelos tribunais de alguns Estados, mas também em virtude de perceber um papel mais ativo dos Ministérios das Relações Exteriores para ver cumpridas dívidas trabalhistas de missões diplomáticas estrangeiras.<sup>80</sup>

Divergindo do Cerimonial, ele conclui ressaltando o papel da reciprocidade, que deveria informar a atuação do Itamaraty em casos como o analisado. Ao constatar que o próprio art. 47 da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas respalda a aplicação da reciprocidade, sugere que o Ministério das Relações Exteriores tenha um papel mais ativo negociando com as missões diplomáticas estrangeiras o pagamento voluntário de dívidas trabalhistas inequívocas por parte das últimas e se comprometendo a agir de maneira análoga no caso de o Brasil ser demandado no respectivo Estado estrangeiro.<sup>81</sup>

Tal opinião reforçava a solução diplomática de questões sobre imunidade de jurisdição trabalhista, fazendo ressaltar o papel do Poder Executivo em questões originadas do Poder Judiciário. Ao mesmo tempo, a função

<sup>79</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Imunidade Jurisdicional do Agente Diplomático: Reclamações Trabalhistas. Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas de 1961: Alcance e Efeitos. Prática dos Estados [1986]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1985-1990). Brasília: Senado Federal, 2004. v. 8. p. 255-268.

<sup>80</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Imunidade Jurisdicional do Agente Diplomático: Reclamações Trabalhistas. Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas de 1961: Alcance e Efeitos. Prática dos Estados [1986]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1985-1990). Brasília: Senado Federal, 2004. v. 8. p. 269-270.

<sup>81</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Imunidade Jurisdicional do Agente Diplomático: Reclamações Trabalhistas. Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas de 1961: Alcance e Efeitos. Prática dos Estados [1986]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1985-1990). Brasília: Senado Federal, 2004. v. 8. p. 270-274.

da reciprocidade seria explorada, considerando-se o estado cambiante da prática relativa ao tema, no momento em que produzido o parecer.

Também em 1986, e provavelmente em virtude da importância que atribuiu, no parecer anterior, ao papel da reciprocidade, Cançado Trindade foi consultado sobre a lei australiana que há pouco entrara em vigor. A então Divisão de Privilégios e Imunidades indagou sobre a legalidade da legislação australiana e a possibilidade de aplicação de reciprocidade.

Em longo parecer, Cançado Trindade transcreve opinião que exarou enquanto Professor do Instituto Rio Branco, a pedido da Secretaria-Geral do Itamaraty, sobre projeto de Convenção Interamericana sobre Imunidade de Jurisdição dos Estados. Na ocasião, Cançado Trindade analisava o projeto, que se apartava da imunidade absoluta de jurisdição, e dizia que tal imunidade “comporta inevitavelmente determinadas exceções”. Também defendia que não seria realista o Brasil seguir uma “atitude intransigente a favor da tese da imunidade absoluta”. Ao invés, deveria o país admitir “a inevitabilidade de certas exceções” e “buscar reduzi-las ao mínimo”. Ele percebia claramente que, embora algumas legislações internas houvessem adotado o princípio relativo, “o direito da imunidade dos Estados está longe de ser homogêneo”, variando em cada Estado. No caso do Brasil, ele percebia que, embora pudessem ser encontrados precedentes favoráveis à relativização da imunidade, a posição de tribunais superiores como o STF e o TST ainda era pelo “predomínio da tese da imunidade jurisdicional absoluta”. De maneira muito lúcida, e retomando suas observações sobre o quadro comparado acerca do tema, afirmava que “[n]ão parece haver razões que levem a identificar em eventual inclinação em favor da doutrina restritiva a inexorabilidade da vitória final desta”.<sup>82</sup>

Após a transcrição de seu posicionamento anterior, Cançado Trindade, de maneira analítica, cuida em defender e desenvolver seus argumentos. Para ele, até mesmo nos Estados que haviam adotado a imunidade restritiva havia incerteza, especialmente na legislação que haviam editado e na jurisprudência de tribunais in-

<sup>82</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Imunidades do Estado. Nova Lei Australiana de 1985. Tendências Recentes; Prática dos Estados. Questão da Reciprocidade [1986]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1985-1990). Brasília: Senado Federal, 2004. v. 8. p. 275-281.

ternos, no que tange à separação dos atos do Estado cobertos ou não por imunidade e quanto à insuficiência da distinção entre atos *jure imperi* e *jure gestionis*. Num contexto de prática claudicante dos Estados, urgia “trilhar o caminho do equilíbrio”. A reciprocidade não seria um caminho apropriado a ser tomado pelo Brasil para o tratamento geral da questão da imunidade de jurisdição ou, em específico, para a Austrália. Para ele, questões como a influência de fatores extrajurídicos, a variabilidade no que se refere a situações políticas em questão e a impossibilidade de a reciprocidade reduzir as incertezas no campo e não impedir que o Poder Judiciário nacional decida de outra maneira desaconselhariam trilhar tal caminho. A adoção de uma postura de maior observação e cautela no tema poderia levar à edição de uma lei brasileira sobre o assunto. Cançado Trindade reconhece, de todo modo, que as posições brasileiras em foros internacionais caminham de uma posição intransigente sobre a imunidade absoluta para a admissão da “inevitabilidade de certas exceções”, que seriam “reduzidas ao mínimo”.<sup>83</sup>

Ao final do parecer, ele explica que haveria coerência entre o parecer que então emitia com o anterior, solicitado em virtude da situação de Trinidad e Tobago. E explica que a aplicação da reciprocidade em um campo não codificado, como o da imunidade de jurisdição, e que contava com “oscilações e variações”, levaria a incertezas, o que não aconteceria com o campo do direito diplomático, que contaria com uma convenção específica.<sup>84</sup>

Em 1987, Cançado Trindade analisou o projeto de artigos da Comissão de Direito Internacional, aprovado em primeira leitura, sobre Imunidade Jurisdicionais dos Estados e de sua Propriedade. O parecer é extremamente rico em resumir as posições brasileiras apresentadas em vários anos perante a VI Comissão das Nações Unidas às versões preliminares dos artigos. Ademais, Cançado Trindade reafirma vários de seus pontos de vista, no sentido de não visualizar a inevitabilidade da

<sup>83</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Imunidades do Estado. Nova Lei Australiana de 1985. Tendências Recentes; Prática dos Estados. Questão da Reciprocidade [1986]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1985-1990). Brasília: Senado Federal, 2004. v. 8. p. 281-291.

<sup>84</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Imunidades do Estado. Nova Lei Australiana de 1985. Tendências Recentes; Prática dos Estados. Questão da Reciprocidade [1986]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1985-1990). Brasília: Senado Federal, 2004. v. 8. p. 291-292.

tese da imunidade restritiva, identificar as dificuldades na aplicação da distinção entre atos de império e atos de gestão, e reconhecer o papel da reciprocidade como dificilmente aplicável ao campo.<sup>85</sup>

Uma compreensão básica que afirma — e que perpassa vários de seus comentários — é que, para manter coerência com posicionamentos anteriores, o Brasil deveria defender que a imunidade de jurisdição não deve ser vista como exceção ao exercício da jurisdição do Estado territorial, mas o inverso. Ou seja, a imunidade de jurisdição precisaria ser vista como princípio, não se aplicando em situações “claramente definidas consoante o Princípio da Igualdade Soberana”. Ele sutilmente percebe a politização do tema, ao afirmar que a defesa da imunidade de jurisdição com exceção ao exercício da jurisdição territorial do Estado seria defendida por “países desenvolvidos capitalistas e exportadores de capital”.<sup>86</sup>

Cançado Trindade ainda se pronunciou, em 1988, sobre a questão da imunidade de jurisdição do Estado brasileiro face a demandas trabalhistas de auxiliares locais contratados por postos consulares brasileiros. O parecer basicamente remete às considerações feitas no seu parecer anterior, sobre a mesma questão, mas referentemente às missões diplomáticas, e sustenta que as considerações feitas com base na Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas seriam extensíveis também à Convenção de Viena sobre Relações Consulares.<sup>87</sup>

## 2.11 Vicente Marotta Rangel

Já após o advento da Constituição de 1988, Vicente Marotta Rangel tratou, em 1991, de questão referente

<sup>85</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Imunidades do Estado: Codificação e Desenvolvimento Progressivo. Projeto de Artigos da Comissão de Direito Internacional: Apreciação; Posições do Brasil [1987]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1985-1990). Brasília: Senado Federal, 2004. v. 8. p. 403-415.

<sup>86</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Imunidades do Estado: Codificação e Desenvolvimento Progressivo. Projeto de Artigos da Comissão de Direito Internacional: Apreciação; Posições do Brasil [1987]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1985-1990). Brasília: Senado Federal, 2004. v. 8. p. 406-407.

<sup>87</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Auxiliares Locais de Consulado: Direitos Sociais na Itália. Convenção de Viena sobre Relações Consulares de 1963: Alcance e Efeitos [1988]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1985-1990). Brasília: Senado Federal, 2004. v. 8. p. 433-438.

à aplicabilidade do art. 114 da Constituição Federal — que versa sobre competência da Justiça do Trabalho para ações envolvendo “entes de direito público externo” — aos funcionários do sistema das Nações Unidas.

Ainda que não fosse necessário para os fins do parecer, Marotta Rangel apresenta uma tipologia de modo a compreender a expressão constitucional “entes de direito público externo”. Para ele, tal expressão englobaria tanto pessoas físicas (agentes diplomáticos estrangeiros, funcionários e empregados consulares) como pessoas jurídicas (missões diplomáticas, repartições consulares e organizações intergovernamentais). Ao tratar especificamente da imunidade de jurisdição do Estado — que englobaria as missões diplomáticas e repartições consulares —, manifesta-se no sentido de que apresenta inconveniente encarar a tese da imunidade absoluta de maneira rígida. Para ele, a distinção entre atos de império e atos de gestão “acabou prosperando”, ainda que apenas cite, para corroborar tal entendimento, a jurisprudência de tribunais internos de Estados Europeus, a Convenção Europeia sobre Imunidades dos Estados, a lei britânica e norte-americana sobre o assunto. Ele, ainda, assenta que as Convenções de Viena sobre Relações Diplomáticas e sobre Relações Consulares não trataram da imunidade de jurisdição em matéria trabalhista, ainda que elas permitam que missões diplomáticas e repartições consulares invoquem, com base em seus dispositivos, a imunidade de execução.<sup>88</sup>

No mesmo ano de 1991, Marotta Rangel se pronunciou sobre projeto de lei que determinava que o Poder Executivo “exigirá das representações diplomáticas consulares estrangeiras acreditadas no País o cumprimento da legislação trabalhista no tocante aos empregados contratados em território nacional”. O projeto, ainda, continha disposição de que, no caso de descumprimento do dispositivo anterior, “promoverá o Poder Executivo a responsabilidade do Estado estrangeiro consoante as normas de direito internacional”. Para Marotta Rangel, o projeto teria recaído em equívoco por não ter considerado que as Convenções de Viena sobre Relações Diplomáticas e sobre Relações Consula-

<sup>88</sup> RANGEL, Vicente Marotta. Questões trabalhistas relativas a funcionários do Sistema das Nações Unidas. O artigo 114 da Constituição Federal. Distinção entre “entes de direito público externo” e as imunidades de jurisdição que lhes sejam pertinentes. Alcance da Nota Circular 560 [1991]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1990-1999). Brasília: Senado Federal, 2008. v. 9. p. 68-70.

res estabelecerem o dever de cumprimento da legislação interna, por parte das missões e repartições estrangeiras sem, contudo, prejuízo das imunidades aplicáveis. Ou seja, a invocação, por parte do Estado estrangeiro, de sua imunidade — tanto no processo de conhecimento como no de execução — não seria um ilícito internacional. O argumento estava conectado a dois outros, que implicariam, inclusive, a inconstitucionalidade do projeto de lei. Primeiramente, não poderia determinar o Congresso Nacional que o Executivo exigisse algo que se insere no âmbito de competência do último. Em segundo lugar, o projeto violaria o Princípio da Separação dos Poderes em relação ao Poder Judiciário, no seguinte sentido: o Poder Executivo não poderia exigir o cumprimento da legislação sem previamente ter tido conhecimento de decisão judicial aferindo o respeito ao cumprimento de tal legislação.<sup>89</sup>

Marotta Rangel ainda se debruçou, em 1992, sobre o projeto da Comissão de Direito Internacional sobre Imunidades Jurisdicionais dos Estados e de sua Propriedade, que então havia sido aprovado em segunda leitura. Citando o Embaixador Calero Rodrigues, com ele concorda no sentido de que a posição brasileira deve ser pragmática. A dizer: não havendo possibilidade de defender a imunidade absoluta, caberia aceitar limitações a tais imunidades de maneira a mais restrita possível. Ecoava assim, também, a posição já externada por Cançado Trindade sobre o tema. De maneira discreta, Marotta Rangel parece admitir que o tema sofria de grande politização, ao citar tese do Curso de Altos Estudos (CAE) do então Ministro Ruy de Lima Casaes e Silva que, com precisão, via que o trabalho da CDI havia sido calcado em prática e doutrina vinculadas a um grupo específico de países, “que, por estarem nos centros de poder político, econômico e cultural, influenciam fortemente outras regiões, inclusive pelo controle premeditado ou não dos meios de comunicação”. Ele ainda se mostrava favorável à convocação de uma Conferência de Plenipotenciários para a elaboração de uma Convenção sobre o assunto.<sup>90</sup>

<sup>89</sup> RANGEL, Vicente Marotta. A tramitação do Projeto de Lei n.º 974/88 sobre cumprimento de legislação trabalhista pelas Representações Diplomáticas e Consulares Estrangeiras. Alteração por ele sofrida. Propósito do Projeto. Possibilidade de equívocos. Eventual vício de inconstitucionalidade [1991]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1990-1999). Brasília: Senado Federal, 2008. v. 9. p. 94-97.

<sup>90</sup> RANGEL, Vicente Marotta. Imunidade jurisdicional dos Estados e sua propriedade. Relevância e atualidade do tema. Comentári-

## 2.12 Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros

Em 1999, Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros tocou na questão da imunidade de jurisdição ao analisar questão referente a uma citação recusada pela República Federal da Alemanha, que somente a aceitava se fosse feita na sede do seu Governo. Citando uma série de posicionamentos, inclusive do Supremo Tribunal Federal, Cachapuz de Medeiros entendia que a citação poderia ser feita por intermédio da missão diplomática do Estado acreditante. Ele, também, utilizava como importante indicativo o fato de o Projeto da Comissão de Direito Internacional sobre Imunidades Jurisdicionais dos Estados e de seus Bens estabelecer que a expressão “Estado” engloba também seus representantes que atuem em tal qualidade.<sup>91</sup> Esse era um indicativo da recepção, no ponto, do projeto da Comissão de Direito Internacional, para a aplicação de questões referentes a temas afetos à imunidade de jurisdição.

## 3 Tentativa de Síntese de Questões relativas aos Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty

Nos cerca de oitenta e cinco anos em que diferentes consultores jurídicos do Itamaraty se dedicaram ao tema da imunidade de jurisdição do Estado, algumas questões são dignas de nota, seja por sua recorrência, seja por desafiar o senso comum doutrinário sobre a posição brasileira ou, ainda, por serem capazes de abrir novas possibilidades de leitura no que tange ao tema.

Algumas dessas questões já foram mencionadas na análise específica dos pareceres. Pela sua relevância, e de maneira exemplificativa, tentarei na próxima seção, de maneira breve, sintetizar três delas.

os sobre o Projeto de Artigos C.D.I. Pontos positivos e negativos. Da conveniência ou não da convocação de Conferência Internacional [1992]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1990-1999). Brasília: Senado Federal, 2008. v. 9. p. 126-129.

<sup>91</sup> CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo. Ação trabalhista. Recusa da Embaixada da República Federal da Alemanha em aceitar intimação da Justiça do Trabalho. Afirmção de que pretensões contra outro Estado devem ser apresentadas na sede do Governo do mesmo Estado [1999]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1990-1999). Brasília: Senado Federal, 2008. v. 9. p. 227-232.

### 3.1 Imunidade absoluta e imunidade relativa de jurisdição

Desde ao menos o ano de 1923, com Clóvis Bevilacqua, a questão da imunidade absoluta já era perfilhada nos pareceres dos consultores jurídicos. Admitiam-se exceções ao Princípio da Imunidade de Jurisdição de Estado. Por um longo tempo, no entanto, tais exceções não eram articuladas no âmbito da distinção entre atos de império e atos de gestão, mas em termos de renúncia tácita.

A razão principal para ler o tema sob a perspectiva da renúncia parece dizer respeito ao fato de que a adoção da distinção entre atos de império e atos de gestão traria uma grande subjetividade para o tema, o que faria ruir qualquer postura cautelosa em relação à aplicação da imunidade de jurisdição aos Estados. Bevilacqua, por exemplo, prefere o caminho mais seguro da lei do domicílio e do reconhecimento da impossibilidade de um Estado estrangeiro estar subordinado à Constituição de outro. Levi Carneiro e Hildebrando Accioly baseiam-se em lista fechada de casos que configurariam renúncia tácita. James Darcy também se posiciona pelo caminho da renúncia, ainda que não apresente lista de casos que envolveriam a renúncia tácita.

Há aqueles consultores jurídicos que, pelas circunstâncias do caso, sequer trataram da questão da relativização da imunidade, como Gilberto Amado e Haroldo Valladão. Sebastião do Rêgo Barros entendeu que navios que não cumprissem função pública não gozariam de imunidade, mas sobre o tema já havia um consenso emergente, concretizado na forma de uma convenção da qual o Brasil havia se tornado parte.

Mesmo os consultores jurídicos que chegaram a adotar a distinção entre atos de império e atos de gestão, reconheceram as dificuldades na sua aplicação, como Augusto de Rezende Rocha e Vicente Marotta Rangel.

Antônio Augusto Cançado Trindade é bastante crítico da distinção. Ainda que reconheça a relativização da imunidade em campos mais consensuais, como o das reclamações trabalhistas contra missões diplomáticas e repartições consulares, não o faz de modo a acolher a distinção entre atos de império e atos de gestão. Mais que isso, Cançado Trindade desafia a tese de que haja uma inevitabilidade na vitória da doutrina da imunidade relativa. Ante as indefinições no assunto, em dado momento, chega mesmo a defender uma lei interna sobre a questão. Também sugere cautela em negociações a

respeito de normas gerais sobre imunidade de jurisdição — postura também adotada por Vicente Marotta Rangel.

Por fim, há aqueles que tentam fundir a leitura da renúncia tácita com aquela da distinção entre atos de império e atos de gestão, como Miguel Franchini-Netto, não sem gerar confusão e pouca clareza sobre sua visão sobre o assunto.

Quanto à imunidade de execução, nenhum parecer sequer sugeriu a possibilidade de sua relativização. Medidas executórias contra Estados estrangeiros foram duramente rejeçadas quando eventualmente o tema foi cogitado.

Ante esse quadro, pode-se dizer que os consultores jurídicos constantemente adotaram cautela na questão da relativização da imunidade de jurisdição, ainda que estivessem, constantemente, atualizados com os desenvolvimentos jurisprudenciais, doutrinários e da prática diplomática. Essa era claramente uma posição que, em geral, assumiam.

Se isso pode ser dito de especialistas em direito internacional, é preciso investigar com mais vagar se a suposta “demora” do Supremo Tribunal Federal em relativizar a imunidade de jurisdição para questões trabalhistas tenha a ver com o dado de o tribunal estar “simplesmente atrasado ou desatualizado quanto à evolução desse aspecto particular do direito internacional”.<sup>92</sup> A Corte poderia ter se guiado, por muitos anos, por uma percepção também cautelosa acerca do desenvolvimento das normas sobre imunidade de jurisdição ante um quadro em ebulição.

### 3.2 Imunidade de Jurisdição, Direito e Política

É também desde Clóvis Bevilacqua que diferentes consultores jurídicos perceberam a ligação do tema com a política internacional. Bevilacqua também se referia a questões de imagem — que poderiam ser associadas a uma dimensão de dignidade e cortesia internacional.<sup>93</sup>

<sup>92</sup> MADRUGA FILHO, Antenor Pereira. Desenvolvimento da Imunidade de Jurisdição dos Estados Soberanos: Teoria da Fundamentação Autônoma. In: GARCIA, Márcio e MADRUGA FILHO, Antenor Pereira (coord.). *A Imunidade de Jurisdição e o Judiciário Brasileiro*. Brasília: CEDI, 2002. p. 246.

<sup>93</sup> O fato de a cortesia aparecer explicitamente apenas em Bevilacqua e, de maneira remanescente, em Rêgo Barros, ajuda a comprovar a tese de Lauterpacht de que, originalmente, a imunidade de jurisdição se fundamentava, também — mas não somente — na dignidade do



Na medida em que o tempo passa, e especialmente a partir da década de 1970 — não coincidentemente quando avançam em Estados do Hemisfério Norte iniciativas para a relativização da imunidade de jurisdição —, os consultores jurídicos se tornam, ainda, mais explícitos sobre o assunto.

Hildebrando Accioly claramente atribui a confecção da *Tate Letter* ao contexto de Guerra Fria, na medida em que os Estados Unidos precisavam se opor à crescente atuação do bloco soviético em atividades comerciais e industriais — e, portanto, alheias a uma concepção acerca do que deveria receber a característica de “estatal”, “público” ou “de império”.

A posição de Augusto de Rezende Rocha é contundente nesse aspecto, urgindo explicitamente que questões sobre privilégios e imunidades sejam tratadas a partir de um planejamento político. Sua visão era calcada na percepção de que determinados Estados agiam de maneira incoerente, relativizando a imunidade de jurisdição em seus territórios, mas clamando pelo seu reconhecimento quando atuando externamente.

Miguel Franchini-Netto, provavelmente, a partir de sua experiência em casos em que o Brasil foi acionado no exterior, é direto em demonstrar uma segmentação geopolítica do mundo — em que Estados subdesenvolvidos se aferravam à imunidade de jurisdição em contraposição aos Estados desenvolvidos, que buscavam relativizá-la.

Cançado Trindade e Vicente Marotta Rangel também percebem, claramente, essa conexão — o último compreendendo que a própria pauta internacional da imunidade de jurisdição estava sendo direcionada por um grupo de países e indivíduos a fim de alcançar certos fins por meio da sua relativização.

Algumas vezes, consultores jurídicos recorreram à ideia de reciprocidade — o que frequentemente significaria atribuir à esfera política o reconhecimento da imunidade de jurisdição.

Isso ocorre com mais frequência em pareceres anteriores à década de 1970, antes, portanto, de leis internas e tratados passaram a regular mais minuciosamente

o assunto. É o caso de Clóvis Bevilacqua, Sebastião do Rêgo Barros e Levi Carneiro, que a sugerem expressamente. Augusto de Rezende Rocha, que parece ter sido o último defensor convicto do princípio, o associa de maneira explícita à necessária politização do tema.

Cançado Trindade se opõe à reciprocidade como um critério geral. A razão desse posicionamento está calcada na ideia não de sua impossibilidade, mas inconveniência. Em um cenário incerto sobre normas, cobrar reciprocidade poderia ser ineficaz caso outro Estado já tivesse vinculado a si próprio por meio de uma lei interna ou tratado sobre o assunto. Mesmo assim, ele abre espaço para a aplicação do princípio nos casos das imunidades que decorrem das Convenções de Viena sobre Relações Diplomáticas e sobre Relações Consulares, já que tais tratados expressamente o permitem.

É importante notar que discussões atuais sobre imunidade de jurisdição voltaram a girar em torno da questão da aplicação da reciprocidade, o que também demonstra, por si só, que a doutrina da imunidade relativa sofre contestações contemporaneamente.<sup>94</sup>

### 3.3 Separação de poderes

Embora nem sempre as questões suscitadas aos consultores jurídicos já estivessem em trâmite no Poder Judiciário, nos casos em que isso ocorreu, uma visão crescente sobre o caráter estrito da não interferência na independência judicial foi se formando em matéria de imunidade de jurisdição.

Clóvis Bevilacqua e Sebastião do Rêgo Barros não hesitaram em se posicionar — em termos fortes, ainda que o segundo mais que o primeiro — na defesa da imunidade de jurisdição de Estados estrangeiros em ações em curso na Justiça brasileira.

É com Levi Carneiro que o quadro começa a se alterar. Ainda que não se furte a tomar posição sobre a questão da imunidade de jurisdição do Estado estrangeiro, ele enfaticamente ressalta a independência do Poder Judiciário para decidir acerca do tema.

Estado, com reflexos na cortesia internacional. Tal fundamento, no entanto, na década de 1950, quando o jurista britânico escreveu seu artigo já mostrava sinais de desgaste a fim de fazer manter a regra da imunidade absoluta dos Estados. Ver LAUTERPACTH, Hersch. *The Problem of Jurisdictional Immunities of Foreign States. British Yearbook of International Law*, v. 28, 1951. p. 220-272.

<sup>94</sup> SHAN, Wenhua and WANG, Peng. Divergent Views on State Immunity in the International Community. In: RUY, Tom; ANGELET, Nocolas; FERRO, Luca (eds.). *The Cambridge Handbook of Immunities and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. p. 61-78.

Haroldo Valladão teve de se conduzir cuidadosamente quando se defrontou com a questão de recusa de envio de citação, por meio do Itamaraty, a Estado estrangeiro. Ao se fiar na literalidade de acórdão do Supremo Tribunal Federal que impediu que qualquer órgão brasileiro buscasse paralização de ação ou ajuizasse exceção de incompetência em favor de Estado estrangeiro, enfatizava que o Ministério das Relações Exteriores deveria continuar colaborando com o Poder Judiciário. Tal colaboração, no entanto, deixa ele claro, se daria sem contrariedade ao que decidido pela Suprema Corte.

Antônio Augusto Cançado Trindade, no que se refere às imunidades decorrentes da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, conclamava uma atuação mais proativa por parte do Itamaraty. Tal atuação, no entanto, não abrangeria medidas juntamente ao Poder Judiciário; ela deveria se restringir ao relacionamento diplomático, no sentido de que o Estado brasileiro deveria fazer gestões junto a missões diplomáticas estrangeiras para que questões como obrigações trabalhistas de funcionários locais fossem respeitadas. Ademais, ele concebia a independência do Poder Judiciário como um fator que tornaria a aplicação da reciprocidade ineficaz, uma vez que não se poderia obrigar juízes a decidirem em certo sentido com relação a determinado Estado.

Também Vicente Marotta Rangel chegou a considerar como inconstitucional qualquer iniciativa legislativa que, direta ou indiretamente, atribuísse ao Poder Executivo responsabilidades que, de algum modo, interferissem na capacidade de o Poder Judiciário decidir de maneira independente sobre questões acerca de imunidade de jurisdição.

Por fim, Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros se apoia em posição jurisprudencial de tribunais internos brasileiros para se pronunciar sobre a questão da citação de Estados estrangeiros.

A evolução para uma compreensão mais estrita da separação de poderes em matéria de imunidade de jurisdição sem dúvida teve a ver com desenvolvimentos no direito constitucional brasileiro, mas também com a exponencial judicialização de temas envolvendo Estados na justiça estrangeira. Tal crescimento, sem dúvida, significou a consideração, cada vez com maior vigor, das decisões de tribunais nacionais como elementos a formar a prática estatal sobre imunidade de jurisdição.<sup>95</sup>

Por outro lado, o reconhecimento de tal independência não significou um abandono da necessidade de atuação político-diplomática do Itamaraty juntamente a Estados estrangeiros; apenas a deslocou para espaços que não gerassem confrontação com o Poder Judiciário brasileiro.

Em outros termos, a prática brasileira sobre imunidade de jurisdição não demonstra uma oposição direta entre as posições dos tribunais e aquelas esposadas pelo Poder Executivo; este normalmente é deferente às conclusões daqueles, especialmente quando proferidas por tribunais superiores como o Supremo Tribunal Federal. Por outro lado, o Poder Executivo não se furta a ocupar os muitos espaços deixados pela jurisprudência para aplicar e interpretar aspectos referentes à temática da imunidade de jurisdição.

## 4 Considerações finais

Neste artigo, parti da constatação de que a doutrina brasileira leva pouco em consideração — em sua análise sobre a posição brasileira no que se refere ao tema da imunidade de jurisdição — a perspectiva do Poder Executivo.

Uma investigação sobre a posição jurisprudencial, mas também do Poder Executivo sobre o assunto, é essencial para se identificar normas costumeiras pertinentes, na linha do que reconheceu a Corte Internacional de Justiça no Caso das Imunidades Jurisdicionais do Estado.

A escolha de abordar os pareceres dos consultores jurídicos do Itamaraty, em um período de cerca de oitenta e cinco anos, não é definitiva para identificar a prática e a *opinio juris* do Poder Executivo em matéria de imunidade de jurisdição, mas ela certamente é importante nesse sentido.

A grande maioria dos consultores jurídicos do Itamaraty se debruçou sobre temas relativos à imunidade de jurisdição dos Estados. Há possibilidades promissoras de pesquisa com o material produzido por tais juristas. De maneira exemplificativa, três temas relevantes surgem dos pareceres: a questão da relativização da

assunto e o seu impacto na formação da prática, ver FOX, Hazel and WEBB, Philippa. *The Law of State Immunity*. 3. ed. New York: Oxford University Press, 2013. p. 104-108.

<sup>95</sup> Sobre a relação entre crescimento no número de decisões sobre o

imunidade de jurisdição dos Estados, a sua relação com a política e a separação de poderes. Tais temas demonstram de maneira clara alguns aspectos.

Primeiramente, a possibilidade de se permitir que o Estado seja julgado pela jurisdição estrangeira constantemente esteve presente nos posicionamentos dos consultores jurídicos, embora a necessidade ou conveniência de se relativizar a imunidade de jurisdição fosse posta, também constantemente, em questão.

Segundo, nunca se perdeu de vista a politização do tema, algumas vezes no contexto da Guerra Fria e outras vezes na contraposição entre Estados desenvolvidos e subdesenvolvidos. Assim, qualquer posição jurídica sobre a imunidade de jurisdição dos Estados precisa considerar o contexto político em que formulada. Por exemplo, concepções que avançam um Estado máximo ou mínimo — e que são fruto de opções político-institucionais — interferem na própria noção de atos de império e gestão e na possível relativização da imunidade de jurisdição. Também no domínio das relações econômicas internacionais, a escolha de um direito aplicável que abra exceções à imunidade de jurisdição ou dê ampla margem de atuação a tribunais internos quanto a Estados estrangeiros reforça a posição de alguns direitos nacionais em detrimento de outros, e até mesmo da solução da controvérsia pelo direito internacional. Tal fenômeno pode, inclusive, afetar de maneira significativa relações políticas bilaterais e multilaterais a partir do modo como se entende a igualdade soberana dos Estados — por critérios definidos unilateralmente, em direitos internos muito específicos.

Terceiro, gradualmente se entendeu que deveria ser preservado um necessário espaço de independência ao Poder Judiciário nas questões crescentes que envolviam imunidades de Estados estrangeiros na Justiça brasileira.

Um escrutínio maior dos pareceres dos consultores jurídicos do Itamaraty pode revelar ainda outros aspectos relevantes. De todo modo, faz-se premente que se investigue as posições do Poder Executivo em matéria de imunidade de jurisdição para que um quadro mais preciso — em um contexto de desenvolvimento normativo tão impreciso — possa contribuir para uma maior estabilização do direito da imunidade de jurisdição, ramo com caráter ainda acentuadamente costumeiro.

## Referências

ACCIOLY, Hildebrando. Imunidade de jurisdição dos Estados. Nova orientação do Departamento de Estado [1952]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1952-1960). Brasília: Senado Federal, 2001. v. 5. p. 113-120.

AMADO, Gilberto. Situação do Pessoal Menor da Embaixada em Roma, de nacionalidade italiana [1935]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1935-1945). Brasília: Senado Federal, 2000. v. 3. p. 28-31.

ARAÚJO, Nádia de. Diretos Fundamentais e Imunidade de Jurisdição: Comentários Tópicos ao RE nº 222.368, do STF. In: GARCIA, Márcio e MADRUGA FILHO, Antenor Pereira (coord.). *A Imunidade de Jurisdição e o Judiciário Brasileiro*. Brasília: CEDI, 2002. p. 185-200.

BARROSO FREITAS, Guilherme Del Negro. *The Law of International Organizations. (1945-1964): A Study of the Development and the Autonomization of the Discipline in France, the United Kingdom and the United States*. 2020. 265ff. Thesis (PhD) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

BEVILAQUA, Clóvis. Ação contra Estados Estrangeiros [1930]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1913-1934). Brasília: Senado Federal, 2000. v. 2. p. 510-511.

BEVILAQUA, Clóvis. Citação do Governo Brasileiro, pela Justiça da Holanda, no Processo movido pela Sociedade Gusto, de Amsterdam [1915]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1913-1934). Brasília: Senado Federal, 2000. v. 2. p. 116-117.

BEVILAQUA, Clóvis. Citação do Governo Brasileiro, pela Justiça Holandesa, para pagar, dentro de prazo fixo, certas quantias que a sociedade anônima Chantiers de Construction justo diz lhe serem devidas. Nulidade dessa citação [1915]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1913-1934). Brasília: Senado Federal, 2000. v. 2. p. 94-96.

- BEVILAQUA, Clóvis. Codificação Progressiva do Direito Internacional [1927]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1913-1934). Brasília: Senado Federal, 2000. v. 2. p. 391-396.
- BEVILAQUA, Clóvis. Competência da Justiça Brasileira no julgamento de causas em que o réu é um Estado estrangeiro [1923]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1913-1934). Brasília: Senado Federal, 2000. v. 2. p. 262-264.
- BEVILAQUA, Clóvis. Isenção de impostos e taxas às missões diplomáticas [1931]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1913-1934). Brasília: Senado Federal, 2000. v. 2. p. 556.
- BEVILAQUA, Clóvis. Retenção de Títulos ao portador pertencentes ao Encarregado de Negócios do Brasil em La Paz [1913]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1913-1934). Brasília: Senado Federal, 2000. v. 2. p. 16-17.
- CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo. Ação trabalhista. Recusa da Embaixada da República Federal da Alemanha em aceitar intimação da Justiça do Trabalho. Afirmação de que pretensões contra outro Estado devem ser apresentadas na sede do Governo do mesmo Estado [1999]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1990-1999). Brasília: Senado Federal, 2008. v. 9. p. 227-232.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Auxiliares Locais de Consulado: Direitos Sociais na Itália. Convenção de Viena sobre Relações Consulares de 1963: Alcance e Efeitos [1988]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1985-1990). Brasília: Senado Federal, 2004. v. 8. p. 433-438.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Imunidade Jurisdicional do Agente Diplomático: Reclamações Trabalhistas. Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas de 1961: Alcance e Efeitos. Prática dos Estados [1986]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1985-1990). Brasília: Senado Federal, 2004. v. 8. p. 254-273.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Imunidades do Estado: Codificação e Desenvolvimento Progressivo. Projeto de Artigos da Comissão de Direito Internacional: Apreciação; Posições do Brasil [1987]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1985-1990). Brasília: Senado Federal, 2004. v. 8. Brasília: Senado Federal, 2004. p. 403-415.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Imunidades do Estado. Nova Lei Australiana de 1985. Tendências Recentes; Prática dos Estados. Questão da Reciprocidade [1986]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1985-1990). Brasília: Senado Federal, 2004. v. 8. Brasília: Senado Federal, 2004. p. 274-292.
- CAPUTO BASTOS, Carlos Eduardo; MADRUGA FILHO, Antenor Pereira. A Prática da Imunidade dos Estados: Perspectiva Brasileira. In: GARCIA, Márcio; MADRUGA FILHO, Antenor Pereira (coord.). *A Imunidade de Jurisdição e o Judiciário Brasileiro*. Brasília: CEDI, 2002. p. 129-185.
- CARNEIRO, Levi. Decisão da Justiça do Trabalho em favor de empregado da Comissão Militar Mista Brasil-Estados Unidos. Imunidade de jurisdição do Governo dos Estados Unidos [1951]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1946-1951). Brasília: Senado Federal, 2000. v. 4. p. 582-584.
- CARNEIRO, Levi. Despejo judicial de Consulado estrangeiro [1948]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1946-1951). Brasília: Senado Federal, 2000. v. 4. p. 143.
- CARNEIRO, Levi. Imunidade de jurisdição da Organização dos Estados Americanos. Cláusula contratual de renúncia da imunidade [1949]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1946-1951). Brasília: Senado Federal, 2000. v. 4. p. 247-252.
- CARNEIRO, Levi. Incompetência da justiça brasileira para ação pessoal contra Embaixador estrangeiro por motivo de fatos atinentes à sua missão. Incompetência do Ministério das Relações Exteriores para promover a citação inicial do Embaixador [1951]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres*

- dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1946-1951). Brasília: Senado Federal, 2000. v. 4. p. 552-556.
- CARNEIRO, Levi. Isenção de imposto dos juros de depósitos bancários pertencentes a Missões diplomáticas ou consulares estrangeiras [1951]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1946-1951). Brasília: Senado Federal, 2000. v. 4. p. 493-495.
- CARNEIRO, Levi. Locação de apartamento à Legação do Egito. Eventualidade de despejo judicial. Imunidade da jurisdição civil [1951]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1946-1951). Brasília: Senado Federal, 2000. v. 4. p. 531-534.
- CASSESE, Antonio. The Role of Legal Advisers in Ensuring that Foreign Policy Conforms to International Legal Standards. *Michigan Journal of International Law*, v. 14, 1992. p. 139-170.
- CHILTON, Adam S. and WHYTOCK, Christopher A. Foreign Sovereign Immunity and Comparative Institutional Competence. *University of Pennsylvania Law Review*, v. 163, n. 2, 2015. p. 411-486.
- DAMROSCH, Lori Fisler. The Sources of Immunity Law – Between International and Domestic Law. In: RUY, Tom; ANGELET, Nicolas; FERRO, Luca (eds.). *The Cambridge Handbook of Immunities and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. p. 40-60.
- DARCY, James. Empréstimo externo de São Paulo. Ação movida contra o Estado nos tribunais de Nova York [1937]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1935-1945). Brasília: Senado Federal, 2000. v. 3. p. 80-82.
- DEGAN, Vladimir-Djuro. On the Sources of International Criminal Law. *Chinese Journal of International Law*, v. 4, n. 1, 2005. p. 45-83.
- DENZA, Eileen. *Diplomatic Law: Commentaries on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*. 4. ed. New York: Oxford University Press.
- DONNER, Ruth. The Tate Letter Revisited. *Willamette Journal of International Law and Dispute Resolution*, v. 9, n. 1, 2001. p. 27-40.
- FOX, Hazel; WEBB, Philippa. *The Law of State Immunity*. 3. ed. New York: Oxford University Press, 2013.
- FRANCHINI-NETTO, Miguel. Ação contra o Brasil em tribunal norteamericano – Apelação [1983]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1972-1984). Brasília: Senado Federal, 2004. v. 7. p. 448-462.
- FRANCHINI-NETTO, Miguel. Ação de Tribunal norte-americano contra o Brasil [1983]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1972-1984). Brasília: Senado Federal, 2004. v. 7. p. 397-405.
- FRANCHINI-NETTO, Miguel. Ação de Tribunal norte-americano contra o Brasil. Adendo [1983]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1972-1984). Brasília: Senado Federal, 2004. v. 7. Brasília: Senado Federal, 2004. p. 406-407.
- FRANCHINI-NETTO, Miguel. Imunidade Jurisdicional dos Estados. Projeto da CJI [1984]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1972-1984). Brasília: Senado Federal, 2004. v. 7. p. 495-504.
- FRANCHINI-NETTO, Miguel. OEA – Terceira Conferência Especializada Interamericana sobre Direito Internacional Privado (CIDIP – III/4), (CIDIP-III/5). Projetos de Convenções [1984]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*: (1972-1984). Brasília: Senado Federal, 2004. v. 7. p. 465-467.
- GARCIA, Márcio. Imunidade do Estado: Quem disse que o Rei não Erra? In: GARCIA, Márcio; MADRUGA FILHO, Antenor Pereira (coord.). *A Imunidade de Jurisdição e o Judiciário Brasileiro*. Brasília: CEDI, 2002. p. 83-104.
- INGBER, Rebecca. Interpretation Catalysts and Executive Branch Legal Decisionmaking. *The Yale Journal of International Law*, v. 38, n. 2, 2013. p. 359-421.
- INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening), Judgment, *I.C.J. Reports 2012*.
- INTERNATIONAL LAW COMMISSION. Draft Conclusions on Identification of Customary International Law, with Commentaries. *Yearbook of the International Law Commission*, v. II, part 2, 2018.

- KOH, Harold Hongju. The Legal Adviser's Duty to Explain. *The Yale Journal of International Law*, v. 41, n. 1, p. 189-211, 2016.
- LAUTERPACTH, Hersch. The Problem of Jurisdictional Immunities of Foreign States. *British Yearbook of International Law*, v. 28, 1951. p. 220-272.
- MACDONALD, R. St. J. The Role of the Legal Adviser of Ministries of Foreign Affairs. *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye*, v. 156, p. 377-482, 1977.
- MADRUGA FILHO, Antenor Pereira. *A Renúncia à Imunidade de Jurisdição pelo Estado Brasileiro e o Novo Direito da Imunidade de Jurisdição*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- MADRUGA FILHO, Antenor Pereira. Desenvolvimento da Imunidade de Jurisdição dos Estados Soberanos: Teoria da Fundamentação Autônoma, In: GARCIA, Márcio; MADRUGA FILHO, Antenor Pereira (coord.). *A Imunidade de Jurisdição e o Judiciário Brasileiro*. Brasília: CEDI, 2002. p. 221-269.
- MOLL, Leandro de Oliveira. *Imunidades Internacionais: Tribunais Nacionais ante a Realidade das Organizações Internacionais*. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2011.
- RANGEL, Vicente Marotta. A tramitação do Projeto de Lei nº 974/88 sobre cumprimento de legislação trabalhista pelas Representações Diplomáticas e Consulares Estrangeiras. Alteração por ele sofrida. Propósito do Projeto. Possibilidade de equívocos. Eventual vício de inconstitucionalidade [1991]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty: (1990-1999)*. Brasília: Senado Federal, 2008. v. 9. p. 92-97.
- RANGEL, Vicente Marotta. Imunidade jurisdicional dos Estados e sua propriedade. Relevância e atualidade do tema. Comentários sobre o Projeto de Artigos C.D.I. Pontos positivos e negativos. Da conveniência ou não da convocação de Conferência Internacional [1992]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty: (1990-1999)*. Brasília: Senado Federal, 2008. v. 9. p. 126-129.
- RANGEL, Vicente Marotta. Questões trabalhistas relativas a funcionários do Sistema das Nações Unidas. O artigo 114 da Constituição Federal. Distinção entre "entes de direito público externo" e as imunidades de jurisdição que lhes sejam pertinentes. Alcance da Nota Circular 560 [1991]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty: (1990-1999)*. Brasília: Senado Federal, 2008. v. 9. p. 67-73.
- RÊGO BARROS, Sebastião do. Imunidade de Jurisdição. Notificação da 2ª Junta de Conciliação do Distrito Federal à Embaixada dos Estados Unidos da América [1944]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty: (1935-1945)*. Brasília: Senado Federal, 2000. v. 3. p. 535-536.
- RÊGO BARROS, Sebastião do. Imunidades dos serviços de guerra. Navio auxiliar "Duque de Caxias". Dúvidas, no porto de Lisboa [1946]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty: (1946-1951)*. Brasília: Senado Federal, 2000. v. 4. p. 24-27.
- RÊGO BARROS, Sebastião. Isenção de contribuições sobre imóveis pertencentes a Estados estrangeiros [1942]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty: (1935-1945)*. Brasília: Senado Federal, 2000. v. 3. p. 464-466.
- REZEK, Francisco. A Imunidade das Organizações Internacionais no Século XXI. In: GARCIA, Márcio; MADRUGA FILHO, Antenor Pereira (coord.). *A Imunidade de Jurisdição e o Judiciário Brasileiro*. Brasília: CEDI, 2002. p. 13-24.
- ROCHA, Augusto de Rezende. Auxiliares de Adidos Militares: prerrogativas e vantagens a que fazem jus. Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas [1973]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty: (1972-1984)*. Brasília: Senado Federal, 2004. v. 7. p. 103-114.
- ROCHA, Augusto de Rezende. Consulado em Berlim: ação trabalhista e sua execução condenatória contra o governo brasileiro. Controvérsia acerca da liceidade da execução: renúncia à imunidade, antes e depois da execução; quando a execução voluntária se impõe, embora com notificação expressa de que não há renúncia à imunidade: por que essa forma decorre do contexto da Convenção de Viena [1974]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty: (1972-1984)*. Brasília: Senado Federal, 2004. v. 7. p. 117-125.

PALCHETTI, Paolo. Italian Concerns after sentença 238/2014: possible reactions, possible solutions. Disponível em <https://verfassungsblog.de/italian-concerns-after-sentenza-2382014-possible-reactions-possible-solutions/>.

SALMON, Jean et SUCHARITKUL, Sompong. Les Missions Diplomatiques entre Deux Chaises: Immunité Diplomatique ou Immunité D'État? *Annuaire Française de Droit International*, v. XXXIII, p. 163-194, 1987.

SHAN, Wenhua and WANG, Peng. Divergent Views on State Immunity in the International Community. In: RUY, Tom; ANGELET, Nocolas; FERRO, Luca (eds.). *The Cambridge Handbook of Immunities and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. p. 61-78.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Das Imunidades de Jurisdição e de Execução*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Órgãos dos Estados nas Relações Internacionais: Formas da Diplomacia e as Imunidades*. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

TIBURCIO, Carmen. *Extensão e Limites da Jurisdição Brasileira: Competência Internacional e Imunidade de Jurisdição*. Salvador: JusPODIVM, 2019.

VALLADÃO, Haroldo. Ações cominatória e de despejo contra a sede da representação diplomática da Bolívia – Imunidade de jurisdição, não renunciada de forma expressa e regular – Não cabe ao Ministério das Relações Exteriores dar ciência à Embaixada da Bolívia de sentença decretando o despejo da sede daquela representação diplomática no Rio de Janeiro [1963]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty: (1961-1971)*. Brasília: Senado Federal, 2002. v. 6. p. 105-116.

VALLADÃO, Haroldo. O Ministério das Relações Exteriores deve continuar a manter entendimentos com os órgãos do Poder Judiciário, prestando e apresentando informações e esclarecimentos sobre matérias de direito internacional, imunidade de jurisdição, vigência de tratados, etc. – Ao Ministério é facultado também, se dirigir aos órgãos do Poder Judiciário, tendo em vista a competência privativa da União e do Poder Executivo Federal para “manter relações com os Estados estrangeiros”, por intermédio do Procurador-Geral da República a quem cabe “velar pela execução dos tratados” e “representar a União nas causas cíveis... em que for interessada” (Lei nº 1341, de 1951, arts. 1º e 5º, I e

II) [1963]. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty: (1961-1971)*. Brasília: Senado Federal, 2002. v. 6. p. 117-123.

WOOD, Michael. Legal Advisers. *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013. para 19. Disponível em: <http://opil.ouplaw.com>.

WUERTH, Ingrid. International Law in Domestic Courts and the Jurisdictional Immunities of the State Case. *Melbourne Journal of International Law*, v. 13, n. 1, p. 1-19, 2012.

YELIN, Head of State Immunity as Sole Executive Lawmaking. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, v. 44, n. 4, p. 911-998, 2011.