IMUNIDADE DIPLOMÁTICA — SENTIDO RELATIVO — ATO PRIVADO

— É meramente relativa a imunidade dos Estados soberanos, não alcançando situação privada alheia às funções diplomáticas.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
Ação Cível Originária nº 575-6

Autor: Distrito Federal

Relator: Min. CELSO DE MELLO

Despacho do Relator

Advda.: PGDF — Márcia Guasti Almeida

Ré: República de Camarões

EMENTA: IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO. LITÍGIO ENTRE ESTADO ESTRANGEIRO E O DISTRITO FEDERAL. AÇÃO CÍVEL DE REPARAÇÃO PATRIMONIAL (ACIDENTE QUE ENVOLVE VEÍCULO DIPLOMÁTICO). COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (CF. ART. 102, I, “e”). EVOLUÇÃO DO TEMA NA DOCTRINA, NA LEGISLAÇÃO COMPARADA E NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: DA IMUNIDADE JURISDICCIONAL ABSOLUTA À IMUNIDADE JURISDICCIONAL MERAMENTE RELATIVA. PRECEDENTES DO STF (RTJ 133/159 E RTJ 161/643-644)

DESPACHO: o Distrito Federal promove a presente ação civil de reparação patrimonial contra a República dos Camarões, sob a alegação de que um membro integrante da Missão Diplomática desse Estado estrangeiro, “dirigindo veículo pertencente à Embaixada” (placas CD-602), teria ocasionado danos materiais ao patrimônio público local, eis que o automóvel conduzido pelo diplomata Jean-Blaise Konn, desenvolvendo velocidade excessiva (fls. 17), “chocou-se com um poste de iluminação pública”, causando os prejuízos cujo valor se acha estimado na peça documental produzida a fls. 45.

Cabe reconhecer, preliminarmente, que, tratando-se de litígio entre Estado estrangeiro e o Distrito Federal, assiste, ao Supremo Tribunal Federal, competência originária para processá-lo e julgá-lo, inocorrendo, a esse respeito, notadamente em face da existência de explícita previsão constitucional (CF, art. 102, I, “e”), qualquer divergência de índole doutrinária em torno do órgão investido de jurisdição, para, no plano interno, dirimir conflitos interestatais (PONTES DE MIRANDA, “Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969”, tomo IV/24-25, item nº 11, 2ª ed./2ª tir., 1974, RT; JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, “Comentários à Constituição de 1988”, vol. VI/3084-3086, item nº 105, 1992, Forense Universitária; WALTER CENEVIVA, “Direito Constitucional Brasileiro”, p. 195, item nº 4, 1989, Saraiva; PINTO FERREIRA, “Comentários à Constituição

Brasileira”, Vol. 4/104, 1992, Saraiva; CELSO RIBEIRO BASTOS/IVES GANDRA MARTINS, “Comentários à Constituição do Brasil”, vol. 4, tomo III/167, 1997, Saraiva; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, “Comentários à Constituição Brasileira de 1988”, vol. 2/219, 1992, Saraiva, v.g.).

Impõe-se analisar, contudo, uma outra questão prévia, impregnada do mais alto relevo jurídico, consistente na discussão relativa à imunidade jurisdiccional de Estados estrangeiros perante o Poder Judiciário nacional.

Como se sabe, a imunidade de jurisdição dos Estados estrangeiros derivava, ordinariamente, de um princípio básico — o princípio da *comitas gentium* — consagrado pela prática consuetudinária internacional, assentado em premissas teóricas e em concepções políticas, que, fundadas na essencial igualdade entre as soberanias estatais, legitimavam o reconhecimento de que *par in parem non habet imperium vel iudicium*, consoante enfatizado pelo magistério da doutrina (JOSÉ FRANCISCO REZEK, “Direito Internacional Pública”, p. 173/178, itens nºs 96 e 97, 7ª ed., 1998, Saraiva; CELSO DUVIVIER DE ALBUQUERQUE MELLO, “Direito Constitucional Internacional”, p. 330/331, item nº 3, 1994, Renovar; ALFRED VERDROSS, “Derecho Internacional Publico”, p. 171/172, 1972, Aguilar, Madrid; JACOB DOLLINGER, “A Imunidade Estatal à Jurisdição Estrangeira”, in “A Nova Constituição e o Direito Internacional”, p. 195, 1987, Freitas Bastos; JOSÉ CARLOS DE MAGALHÃES, “Da Imunidade de Jurisdição do Estado Estrangeiro perante a Justiça Brasileira”, in “A Nova Constituição e o Direito Internacional”, p. 209/210, 1987, Freitas Bastos; AMILCAR DE CASTRO, “Direito Internacional Privado”, p. 541/542, item nº 295, 4ª ed., 1987, Forense, v.g.).

Tais premissas e concepções — que justificavam, doutrinariamente, essa antiga prática consuetudinária internacional — levaram a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, notadamente aquela que se formou sob a égide da revogada Carta Política de 1969, a empregar, num primeiro momento, caráter ab-

soluta à imunidade de jurisdição instituída em favor dos Estados estrangeiros (RTJ 66/727) RTJ 104/990 — RTJ 111/949 — RTJ 116/474 — RTJ 123/29).

Essa orientação, contudo, sofreu *abrandamentos*, que, na vigência da *presente* ordem constitucional, foram introduzidos pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da *Apelação Cível* 9.696-SP, Rel. Min. SYDNEY SANCHES (RTJ 133/159) e do Ag 139.671-DF (AgRg), Rel. Min. CELSO DE MELLO (RTJ 161/643-644).

Em função dessa nova orientação, a *jurisprudência* firmada pelo Supremo Tribunal Federal, tratando-se de atuação de Estado estrangeiro em matéria de ordem privada, notadamente em conflitos de natureza trabalhista, consolidou-se no sentido de atribuir *caráter meramente relativo* à imunidade de jurisdição, tal como reconhecida pelo direito internacional público e consagrada na prática internacional.

Esse entendimento jurisprudencial, formulado sob a égide da vigente Constituição, foi bem sintetizado pela Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, que, ao julgar o Ag 139.671-DF (AgRg), Rel. Min. CELSO DE MELLO, proferiu decisão unânime, consubstanciada em acórdão assim ementado:

“A imunidade de jurisdição do Estado estrangeiro, quando se tratar de litígios trabalhistas, revestir-se-á de caráter meramente relativo e, em consequência, não impedirá que os juízes e Tribunais brasileiros conheçam de tais controvérsias e sobre elas exerçam o poder jurisdicional que lhes é inerente.

.....
O novo quadro normativo que se delineou no plano do direito internacional, e também no âmbito do direito comparado, permitiu — ante a realidade do sistema de direito positivo dele emergente — que se construísse a teoria da imunidade jurisdicional relativa dos Estados soberanos, tendo-se presente, para esse específico efeito, a natureza do ato motivador da instauração da causa em juízo, de tal modo que deixa de prevalecer, ainda que excepcionalmente, a prerrogativa institucional da imunidade de jurisdição, sempre que o Estado estrangeiro, atuando em matéria de ordem

estritamente privada, *intervier em domínio estranho àquele em que se praticam os atos jure imperii*. Doutrina. Legislação comparada. Precedente do STF.

A teoria da imunidade limitada ou restrita objetiva institucionalizar solução jurídica que concilie o postulado básico da imunidade jurisdicional do Estado estrangeiro com a necessidade de fazer prevalecer, por decisão do Tribunal do foro, o legítimo direito do particular ao ressarcimento dos prejuízos que venha a sofrer em decorrência de comportamento imputável a agentes diplomáticos, que, agindo ilicitamente, tenham atuado *more privatorum* em nome do País que representam perante o Estado acreditado (o Brasil, no caso).

Não se revela viável impor aos súditos brasileiros, ou a pessoas com domicílio no território nacional, o ônus de litigarem, em torno de questões meramente laborais, mercantis, empresariais ou civis, perante tribunais *alienígenas*, desde que o fato gerador da *controvérsia judicial* — necessariamente estranho ao específico domínio dos *acta jure imperii* — tenha decorrido da *ceetrita* atuação *more privatorum* do Estado estrangeiro (....).”

(RTJ 161/643-644, Rel. Min. CELSO DE MELLO — grifei)

Uma das razões decisivas dessa nova visão jurisprudencial da matéria deveu-se ao fato de que o tema da imunidade de jurisdição dos estados soberanos — que, antes, como já enfatizado, radicava-se no plano dos costumes internacionais — passou a encontrar fundamento jurídico em *convenções internacionais* (a Convenção Européia sobre Imunidade dos Estados de 1972) ou, até mesmo, consoante informa LUIZ CARLOS STURZENEGGER (RDA 174/18-43), na própria legislação interna de diversos Estados, como os ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (*Foreign Sovereign Immunities Act* de 1976), o REINO UNIDO (*State Immunity Act* de 1978), a AUSTRÁLIA (*Foreign States Immunities Act* de 1985), CINGAPURA (*State Immunity act* de 1979), a REPÚBLICA DA ÁFRICA DO SUL (*Foreign States Immunities Act* de 1981) e o PAQUISTÃO (*State Immunity Act* de 1981), exemplificativamente.

O novo quadro normativo que se delineou no plano do direito internacional, e também no âmbito do direito comparado, *permitiu* — ante a realidade do sistema de direito positivo dele emergente — que se construísse, inclusive no âmbito da jurisprudência dos Tribunais, a *teoria da imunidade jurisdicional meramente relativa* dos Estados soberanos.

É por essa razão — *já vigente o novo ordenamento constitucional brasileiro* — que tanto a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RTJ 133/159 — RTJ 161/643-644) quanto a do Superior Tribunal de Justiça (RSTJ 8/39 — RSTJ 9/53 — RSTJ 13/45), refletindo o consenso emergente que se formou na análise do tema a partir de recentes resoluções internacionais e de decisões legislativas adotadas no plano do direito comparado, consolidaram-se no sentido de reconhecer que, modernamente, *não mais deve prevalecer*, de modo incondicional, no que concerne a determinadas e específicas questões — *tais como aquelas de direito privado* — o princípio da imunidade jurisdicional absoluta, circunstância esta que, *em situações como a constante destes autos*, legitima a plena submissão de qualquer Estado estrangeiro à *jurisdição doméstica* do Poder Judiciário nacional.

É bem verdade que o Supremo Tribunal Federal, tratando-se da questão pertinente à *imunidade de execução* (matéria que não se confunde com o tema concernente à imunidade de jurisdição ora em exame), continua, quanto a ela (imunidade de execução), a entendê-la como sendo de *caráter absoluto*, ressaltadas as hipóteses excepcionais (a) de *renúncia*, por parte do Estado estrangeiro, à prerrogativa da *intangibilidade* dos seus próprios bens (RTJ 167/761, Rel. Min. ILMAR GALVÃO — ACO^r 543-SP, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE) ou (b) de *existência*, em território brasileiro, de bens, que embora pertencentes ao Estado estrangeiro, sejam *estranhos*, quanto à sua destinação ou utilização, às legações diplomáticas, ou representações consulares por ele mantidas em nosso País.

Cabe referir, neste ponto, a propósito da questão *específica* da imunidade de execução,

o autorizado magistério de JOSÉ FRANCISCO REZEK (*“Direito Internacional Público”*, p. 176/177, item nº 97, 7ª ed., 1998, Saraiva):

“A execução forçada da eventual sentença condenatória, entretanto, só é possível na medida em que o Estado estrangeiro tenha, no âmbito espacial de nossa jurisdição, bens estranhos à sua própria representação diplomática ou consular — visto que estes se encontram protegidos contra a penhora ou medida congênere pela inviolabilidade que lhes asseguram as Convenções de Viena de 1961 e 1963, estas seguramente não derogadas por qualquer norma ulterior (...).” (grifei)

Essa, contudo, não é a hipótese dos autos, pois, aqui, ainda se está em face de *processo de conhecimento* destinado à obtenção de um provimento judicial condenatório, motivado por atuação de agente diplomático estrangeiro, em situação aparentemente, *desvinculada* do contexto de suas funções de representação do Estado acreditante (*“État d’envoi”*).

Vê-se, portanto, como já ressaltado, que a questão prévia a ser examinada na presente causa *diz respeito* ao tema da *imunidade de jurisdição*.

Impõe-se destacar, por isso mesmo, na linha dos precedentes firmados pelo Supremo Tribunal Federal (RTJ 133/159 — RTJ 161/643-644), que deixará de prevalecer, excepcionalmente, a prerrogativa institucional da imunidade de jurisdição (não se discute, no caso, a questão pertinente à imunidade de execução), sempre que o representante do estado estrangeiro, por atuar em matéria de ordem estritamente privada, intervier em domínio estranho àquele em que usualmente se praticam, no plano das relações diplomáticas, atos *jure imperii*.

Esse entendimento — que aparentemente se revela aplicável ao caso ora em análise (direção perigosa de veículo automotor, por agente diplomático estrangeiro, em situação *alheia* ao exercício das funções diplomáticas, de que resultou dano ao patrimônio público do Distrito Federal) — encontra fundamento, como já referido, em precedentes firmados

pelo Supremo Tribunal Federal (RTJ 133/159, Rel. Min. SYDNEY SANCHES — RTJ 161/643-644, Rel. Min. CELSO DE MELLO), apoiando-se, ainda, em autorizado magistério doutrinário (PONTES DE MIRANDA, “*Comentários ao Código de Processo Civil*”, tomo II/263-265, 2ª ed., 1979, Forense; CLOVIS RAMALHETE, “*Estado Estrangeiro Perante a Justiça Nacional*”, in “*Revista da Ordem dos Advogados do Brasil*”, nº 4/315-330, Setembro/Dezembro 1970; AMILCAR DE CASTRO, “*Direito Internacional Privado*”, p. 540-541, itens nº 295, 4ª ed., 1987, Forense; CLÓVIS BEVILÁQUA, “*Direito Público Internacional*”, tomo I/79, 2ª ed., Freitas Bastos; OSCAR TENÓRIO, “*Direito Internacional Privado*”, vol. II/351, 11ª ed., Freitas Bastos; HILDEBRANDO ACCIOLY, “*Tratado de Direito Internacional Público*”, vol. I/227, item nº 330, 2ª ed., 1956, Rio de Janeiro; PEDRO LESSA, “*Do Poder Judiciário*”, p. 212, 1915, Livraria Francisco Alves; GUIDO FERNANDO SILVA SOARES, “*Das Imunidades de Jurisdição e de Execução*”, p. 152-161, 1984, Forense; LUIZ CARLOS STURZENEGGER, “*Imunidades de Jurisdição e de Execução dos Estados — Proteção a Bens de Bancos Centrais*”, RDA 174/18; OSIRIS ROCHA, “*Reclamações Trabalhistas contra Embaixadas: uma competência inegável e uma distinção imprescindível*”, in LTr, vol. 37/602; JOSÉ FRANCISCO REZEK, “*Direito Internacional Público*”, p. 175/178, item nº 97, 7ª ed., 1998, Saraiva; GERSON DE BRITTO MELLO BOSON, “*Constitucionalização do Direito Internacional*”, p. 248/249, 1996, Del Rey).

Registre-se, neste ponto, por necessário, que a própria Missão Diplomática da República dos Camarões, em Nota Verbal encaminhada ao Ministério das Relações Exteriores do Brasil (NV 011/97), reconheceu que o evento danoso ao patrimônio público do Distrito Federal — precisamente por resultar de comportamento estranho ao exercício da função diplomática — constituiu um “*affaire parlement privé*” (fls. 44).

Sendo assim, e considerando-se a natureza do fato ensejador do ajuizamento da presente ação, parece revelar-se viável a instauração desta causa perante o Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102, I, “e”).

Antes de ordenar a citação, no entanto — e atento às implicações que desse ato podem resultar, em face do que dispõem os Artigos 22 e 30 da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas (v., a propósito, GERALDO EULÁLIO DO NASCIMENTO E SILVA, “*A Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas*”, p. 107, 2ª ed., 1978, Brasília) —, determino que se transmita o inteiro teor do presente despacho ao Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, para que Sua Excelência inste a República dos Camarões a pronunciar-se, por intermédio de sua Missão Diplomática, sobre a sua eventual submissão à jurisdição do Poder Judiciário brasileiro.

Com a resposta a ser encaminhada a esta Corte, pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil, apreciarei, então, a questão jurídica pertinente ao tema da imunidade de jurisdição.

Publique-se.

Brasília, 01 de agosto de 2000.

Ministro CELSO DE MELLO — Relator