

Versão anonimizada

Tradução

C-641/18 – 1

Processo C-641/18

Pedido de decisão prejudicial

Data de entrada:

12 de outubro de 2018

Órgão jurisdicional de reenvio:

Tribunale di Genova (Tribunal de Génova, Itália)

Data da decisão de reenvio:

28 de setembro de 2018

Demandantes:

LG e o.

Demandados:

Rina SpA

Ente Registro Italiano Navale

RG N.9852/2013

O TRIBUNALE DI GENOVA

[Omissis]

na ação civil intentada por

LG e os outros demandantes [omissis] que elegem como domicílio, Génova,
[omissis]

Demandantes.

Contra

RINA s.p.a. e ENTE REGISTRO ITALIANO NAVALE, [omissis] que elegem como domicílio, Génova, [omissis]

Demandados.

1. PROCESSO PRINCIPAL

1.1. *Exposição sucinta do processo*

Por citação [omissis] os demandantes – familiares das vítimas e passageiros sobreviventes do naufrágio do navio Al Salam Boccaccio '98, ocorrido em 2-3/2/2006 no Mar Vermelho, com mais de 1 000 vítimas – intentaram uma ação contra os demandados a fim de se apurar a responsabilidade civil conjunta e/ou solidária dos mesmos por todos os danos patrimoniais e não patrimoniais sofridos *jure proprio* ou *jure successionis* por causa do referido acidente, bem como a fim de obter a consequente condenação no ressarcimento de tais danos. Os demandantes alegam que as atividades de classificação e certificação exercidas pelos demandados, bem como as decisões e as orientações tomadas foram executadas de forma negligente, produzindo a instabilidade do navio e a insegurança da sua navegação e causando o seu afundamento.

Os demandados constituíram-se em juízo [omissis], contestando os pedidos dos demandantes sob vários aspetos, entre os quais, em especial – no que aqui interessa – a imunidade dos demandados da jurisdição italiana. Tal exceção baseia-se, em síntese, no facto de que a RINA s.p.a. e o RINA ENTE foram demandados em relação a atividades exercidas na qualidade de delegados de um Estado soberano estrangeiro, a República do Panamá; atividades que constituem expressão das prerrogativas soberanas do Estado delegante estrangeiro, em cujo nome e interesse foram exercidas pelos mesmos demandados.

Quanto à questão – a única relevante no presente processo de decisão prejudicial – os demandantes replicam que, dada a sede em Itália de ambas as partes demandadas (em Génova) e tendo em consideração a natureza de «matéria civil» do litígio, a jurisdição italiana e a competência do Tribunale no qual foi proposta a ação subsistem na aceção do artigo 2.º, [n.º] 1, do Regulamento CE n.º 44/2001 (Bruxelas I). Designadamente, segundo os demandantes:

- na aceção do artigo 1.º, o Regulamento Bruxelas I não é aplicável quando o litígio diz respeito a «*matérias fiscais, aduaneiras e administrativas*» ([n.º] 1);
- todavia, nesses casos limitados – e em especial em matéria administrativa – não é abrangido o caso da exceção de imunidade jurisdicional suscitada pelos dois demandados RINA porque o conceito de atos *jure imperii* se restringe aos atos adotados por Estados e autoridades públicas no exercício

político da soberania estatal, não sendo abrangidas as atividades de planificação, classificação e certificação, regidas por normas técnicas, destituídas de discricionariedade e de qualquer modo estranhas às escolhas políticas e às prerrogativas de um Estado soberano;

- e isso igualmente – no que respeita à regulamentação europeia – à luz do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, do artigo 6.º, n.º 1, da CEDH e do considerando 16 da Diretiva 2009/15/CE relativa às regras comuns para as organizações de vistoria e inspeção de navios e para as atividades relevantes das administrações marítimas (versão reformulada).

1.2. Breve resumo dos factos

[Omissis] [omissis] [Questões processuais relevantes apenas a nível interno]

2. DIREITO NACIONAL

2.1. Disposições nacionais invocadas

Artigo 10.º, primeiro parágrafo, da Constituição [italiana]

Direito internacional e condição jurídica dos estrangeiros

«O ordenamento jurídico italiano conforma-se com as normas do direito internacional geralmente reconhecidas.»

Artigo 24.º, primeiro parágrafo, da Constituição [italiana]

Proteção dos direitos subjetivos e dos interesses legítimos

«Todos podem agir em juízo para a proteção dos seus direitos e interesses legítimos.»

2.2. Jurisprudência nacional na matéria

Acórdão da Corte Costituzionale de 22/10/2014, n.º 238 (Massima)

«A Constituição impõe que se apure se a norma internacional sobre a imunidade dos Estados, tal como é interpretada no ordenamento internacional, pode ser transposta para o ordenamento italiano, na medida em que não seja contrária aos princípios fundamentais e direitos invioláveis; com efeito, verificando-se essa última situação, exclui-se a operatividade do mecanismo de adaptação automática do artigo 10.º, primeiro parágrafo, da Constituição, com a consequência inevitável de que a norma internacional, na parte em que conflitua com os referidos princípios e direitos, não entra no ordenamento e não pode portanto ser aplicada. Entre os princípios fundamentais do ordenamento constitucional existe o direito

de agir e de resistir em juízo em defesa dos seus direitos (o direito de acesso à justiça) reconhecido pelo artigo 24.º da Constituição *in primis* para a proteção dos direitos fundamentais da pessoa. O artigo 24.º da Constituição está estreitamente ligado ao artigo 2.º da Constituição: este último é a norma substancial que preside, entre os princípios fundamentais da Constituição, à inviolabilidade dos direitos fundamentais da pessoa, entre os quais *[omissis]* a dignidade; o primeiro presidia igualmente à dignidade da pessoa, protegendo o seu direito de acesso à justiça para invocar o seu direito inviolável. Nas relações com os Estados estrangeiros, o direito fundamental à proteção jurisdicional pode ser limitado desde que exista um interesse público reconhecido como potencialmente proeminente em relação ao princípio consagrado no artigo 24.º da Constituição. Todavia, a norma consuetudinária internacional sobre a imunidade da jurisdição dos Estados estrangeiros, na medida em que exclui a jurisdição do juiz nas ações de indemnização de danos sofridos pelas vítimas de crimes contra a humanidade e de graves violações dos direitos fundamentais da pessoa, determina o sacrifício total do direito à proteção jurisdicional dos direitos das referidas vítimas, sem que se possa descortinar um interesse público proeminente que se lhe oponha. A imunidade do Estado estrangeiro da jurisdição do juiz italiano reconhecida pelos artigos 2.º e 24.º da Constituição, embora tenha um sentido lógico antes ainda do sentido jurídico, suscetível de justificar o sacrifício do princípio da proteção jurisdicional dos direitos invioláveis, deve estar ligada, substancial e não apenas formalmente, à função soberana do Estado estrangeiro, ao exercício típico do seu poder de governação. Os crimes contra a humanidade, como a deportação, os trabalhos forçados e os massacres, não podem justificar o sacrifício total da proteção dos direitos invioláveis das vítimas desses crimes. Num contexto institucional distinto do da centralidade dos direitos do homem, acentuados pela abertura do ordenamento constitucional às fontes externas, a circunstância de se precluir a verificação jurisdicional para a proteção dos direitos fundamentais das vítimas de crimes e causa torna totalmente desproporcionado o sacrifício de dois princípios supremos consagrados na Constituição a respeito do objetivo de não incidir na soberania do Estado, quando esta soberania se manifeste por comportamentos manifestamente criminosos e alheios ao exercício legítimo dos poderes de governação.

Além disso, o direito de acesso à justiça consagrado pela Constituição exige uma proteção efetiva dos direitos dos indivíduos: mesmo a impossibilidade de uma proteção efetiva dos direitos fundamentais mediante um juiz torna manifesta a oposição da norma internacional, tal como é definida pelo TIJ, aos artigos 2.º e 24.º da Constituição. Tal oposição impõe que se exclua que opere o reenvio do artigo 10.º, primeiro parágrafo, da Constituição, limitadamente à extensão da imunidade dos Estados da jurisdição civil dos outros Estados às ações de indemnização de danos provocados por atos considerados *iure imperii* em violação do direito internacional e dos direitos fundamentais da pessoa. Portanto, a parte da norma internacional que contraria os referidos princípios fundamentais não entrou no ordenamento italiano e não produz nele qualquer efeito.»

Acórdão da Corte di Cassazione a Sez. Un. de 29/7/2016, n.º 15812 (Massima)

«A imunidade da jurisdição civil dos Estados estrangeiros por atos “iure imperii” constitui uma prerrogativa (e não um direito) reconhecida por normas consuetudinárias internacionais, cuja operatividade é precludida no nosso ordenamento, na sequência do Acórdão da Corte Costituzionale de 2014, n.º 238 no que se refere aos “delicta imperii”, isto é, os crimes cometidos em violação de normas internacionais de “ius cogens”, na medida em que lesam valores universais que transcendem os interesses das comunidades estatais individuais.»

Acórdão da Corte d’Appello di Genova, de 26/4/2017, n.º 534 [omissis]

«[...] os recorrentes invocaram o considerando 16 da Diretiva 2009/15 CE, que declara o seguinte: “Os Estados-Membros deverão considerar a possibilidade de conceder às organizações reconhecidas, aos seus inspetores ou ao seu pessoal técnico que emitam certificados relevantes em nome da administração, no que se refere a essas atividades delegadas, garantias jurídicas e proteção jurisdicional proporcionais, incluindo o exercício das ações de defesa adequadas, com exceção da imunidade, prerrogativa que apenas os Estados-Membros podem invocar como um direito de soberania inalienável o qual, consequentemente, não pode ser delegado.”

O primeiro juiz salientou, compreensivelmente, que os considerandos não são uma parte precativa das diretivas mas exprimem apenas uma sugestão aos Estados-Membros, que no caso em análise, a Itália não seguiu, transpondo a diretiva no ordenamento interno com o D. Lgs. 104/2011, não se prevendo nenhum afastamento da imunidade, pelo menos relativamente às organizações reconhecidas.

[...]

Ou melhor, o trabalho e a longa elaboração de que dão conta os recorrentes, que reportaram as diversas versões assumidas por aquilo que, enfim, se tornou o considerando 16, demonstram que existe o benefício a favor das organizações reconhecidas, porque não se justifica, de outro modo, o desejo da sua eliminação do âmbito comunitário, funcional, aliás, próprio das finalidades prosseguidas pela União.»

3. DISPOSIÇÕES DE DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

Regulamento (CE) n.º 44/2001

Artigo 1.º, [n.º] 1

«1. O presente regulamento aplica-se em matéria civil e comercial e independentemente da natureza da jurisdição. O presente regulamento não abrange, nomeadamente, as matérias fiscais, aduaneiras e administrativas.»

Artigo 2.º, [n.º] 1

«Sem prejuízo do disposto no presente regulamento, as pessoas domiciliadas no território de um Estado-Membro devem ser demandadas, independentemente da sua nacionalidade, perante os tribunais desse Estado.»

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

Artigo 47.º

Direito à ação e a um tribunal imparcial

«Toda a pessoa cujos direitos e liberdades garantidos pelo direito da União tenham sido violados tem direito a uma ação perante um tribunal nos termos previstos no presente artigo. Toda a pessoa tem direito a que a sua causa seja julgada de forma equitativa, publicamente e num prazo razoável, por um tribunal independente e imparcial, previamente estabelecido por lei. Toda a pessoa tem a possibilidade de se fazer aconselhar, defender e representar em juízo. É concedida assistência judiciária a quem não disponha de recursos suficientes, na medida em que essa assistência seja necessária para garantir a efetividade do acesso à justiça.»

Convenção Europeia para a proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais

Artigo 6.º, n.º 1

Direito a um processo equitativo

«Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de caráter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela. O julgamento deve ser público, mas o acesso à sala de audiências pode ser proibido à imprensa ou ao público durante a totalidade ou parte do processo, quando a bem da moralidade, da ordem pública ou da segurança nacional numa sociedade democrática, quando os interesses de menores ou a proteção da vida privada das partes no processo o exigirem, ou, na medida julgada estritamente necessária pelo tribunal, quando, em circunstâncias especiais, a publicidade pudesse ser prejudicial para os interesses da justiça.»

Diretiva 2009/15/CE

Considerando 16

«Os Estados-Membros deverão considerar a possibilidade de conceder às organizações reconhecidas, aos seus inspetores ou ao seu pessoal técnico que emitam certificados relevantes em nome da administração, no que se refere a essas atividades delegadas, garantias jurídicas e proteção jurisdicional proporcionais, incluindo o exercício das ações de defesa adequadas, com exceção da imunidade,

prerrogativa que apenas os Estados-Membros podem invocar como um direito de soberania inalienável o qual, consequentemente, não pode ser delegado.»

Diretiva 2014/111/UE (posterior quer aos factos do processo, quer à interposição da própria ação)

Considerando 17

«Em primeiro lugar, o parágrafo 16.1 da parte 2 do Código III contém uma lista mínima de recursos e processos a estabelecer pelos Estados de bandeira, na qual se inclui a emissão de instruções administrativas respeitantes *inter alia* aos certificados de classificação exigidos pelo Estado de bandeira para efeitos da demonstração da conformidade dos navios com as prescrições relativas à estrutura, às máquinas e às instalações elétricas e/ou outras prescrições das convenções internacionais de que é parte ou com as prescrições da sua própria regulamentação. No entanto, conforme se refere no considerando 21, o direito da União estabelece uma distinção entre certificados oficiais e certificados de classificação. Os últimos são documentos de natureza privada, não constituindo a sua emissão ato do Estado de bandeira nem ato praticado em nome deste. A referida disposição do Código III prende-se, de facto, com a regra 3-1 do capítulo II-1, parte A-1, da Convenção SOLAS, segundo a qual o projeto, a construção e a manutenção dos navios devem satisfazer as prescrições de natureza estrutural, mecânica e elétrica de uma sociedade de classificação reconhecida pela Administração em conformidade com a regra XI-1/1.1. A Convenção SOLAS identifica claramente o navio, ou o seu representante legal perante o Estado de bandeira, como o objeto de tal requisito. Além disso, a organização reconhecida, quando age enquanto sociedade de classificação, emite os certificados de classificação segundo as suas próprias regras, procedimentos, e condições, e no âmbito de contratos de direito privado em que o Estado de bandeira não é parte. A disposição do Código III contraria, assim, a definição das atividades de classificação e oficiais estabelecida na legislação da UE em vigor.»

4. RESUMO DOS FUNDAMENTOS DO REENVIO PREJUDICIAL

A questão que deu origem ao presente reenvio prejudicial refere-se à determinação da competência do tribunal italiano no caso vertente, caracterizado pelo facto de os demandados terem sede em Itália, mas terem agido na qualidade de delegados de um Estado terceiro (o Panamá) e portanto – segundo a tese dos demandados – *jure imperii*.

Trata-se portanto de verificar se os artigos 1.º, [n.º] 1, e 2.º, [n.º] 1, do Regulamento (CE) n.º 44/2001 devem ser interpretados no sentido de que abrangem ou não em «matéria administrativa» as atividades exercidas pelos demandados por delegação de um Estado terceiro e que são objeto do processo, a fim de excluir (ou não) a competência jurisdicional do Estado em cujo território os demandados estão estabelecidos (isto é, a Itália).

As dúvidas de interpretação deste juiz decorrem do facto de que:

- por um lado, a jurisprudência acima referida – além da do Tribunal Internacional de Justiça no acórdão de 3/2/2012 no processo FERRINI – parece excluir a competência;
- por outro lado, os princípios contidos nas fontes referidas pelos demandantes parecem conferir prevalência ao direito à proteção jurisdicional no Estado do foro;
- não parecem existir precedentes nessa matéria na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia.

5. ARGUMENTOS ESSENCIAIS DAS PARTES NO PROCESSO PRINCIPAL

As posições das partes sobre a questão que é objeto do presente reenvio já foram substancial e resumidamente expostas *supra*.

6. PONTO DE VISTA DO ÓRGÃO JURISDICIONAL DE REENVIO

O Tribunale di Genova, na pessoa deste juiz, já se manifestou sobre uma questão análoga, suscitada noutro processo muito semelhante ao presente, na sentença n.º 2097 de 8/3-1/6/2012. A referida sentença julgou procedente, pelo menos em parte, a exceção de imunidade da jurisdição do juiz italiano suscitada pelo demandado.

Designadamente, nas páginas 31 e seguintes dessa sentença pode ler-se o seguinte:

«5. O considerando 16 da Diretiva 2009/15/CE

A demandante invoca a doutrina francesa que, ao criticar a decisão da Cour d'appel de Paris em relação às suas afirmações sobre a “imunidade jurisdicional” (“Le raisonnement paraît fragile”), salientou igualmente que estas contrariam o considerando 16 da Diretiva 2009/15/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, relativa às regras comuns para as organizações de vistoria e inspeção de navios e para as atividades relevantes das administrações marítimas (versão reformulada).

[*Omissis*] [reprodução do considerando 16, já referido]

Todavia, como replica eficazmente a RINA quanto a esse ponto, o Estado italiano não introduziu a exortação do considerando 16 numa norma de direito interno. O D. Lgs. 104/2011, que transpõe a Diretiva e prevê normas sobre a relação Estado/organizações reconhecidas, nada diz a esse respeito. Por outro lado, um considerando não faz parte do conteúdo normativo de uma diretiva. Portanto, o considerando 16 da diretiva em questão não pode ser considerado idóneo para

derrogar a aplicação do princípio da imunidade aplicável por remissão prevista no artigo 10.º da Constituição.

Além disso, a RINA agiu no caso vertente como delegado de um Estado terceiro, em conformidade com a Convenção SOLAS.

Por último, a existência do considerando 16 parece até demonstrar, *a contrario*, que o ordenamento da União reconhece mesmo no seu seio o princípio de direito internacional da imunidade do Estado. Sendo irrelevante, na situação atual, que de *iure condendo* preveja a sua superação quanto às organizações reconhecidas que operem por delegação dos próprios Estados-Membros. Portanto – à parte o facto decisivo de os “considerandos” não terem sido inseridos na lei italiana que transpôs a diretiva – o argumento pode ser interpretado também no sentido de que, ainda que se deseje atualmente ultrapassar a tendência atual, reconhece-se a imunidade das organizações reconhecidas.»

A fundamentação da referida sentença parece confirmada à luz dos referidos Acórdãos da Corte Costituzionale de 22/10/2014, n.º 238 e da Corte di Cassazione a Sez. Un. [em secção única] de 29/7/2016, n.º 15812. Estes parecem, com efeito, limitar a inoperatividade do princípio da chamada «imunidade restringida»:

- a atos de um Estado estrangeiro que consistam em crimes de guerra e contra a humanidade, lesivos dos direitos invioláveis da pessoa, bem como
- às situações em que a aplicação do princípio da imunidade restringida preclui – ao contrário do caso vertente (no qual a competência do Panamá subsiste com certeza) – a possibilidade de recorrer a qualquer autoridade jurisdicional (como resulta também do referido Acórdão do Tribunal Internacional de Justiça de 3/2/2012, n.º 104).

7. REENVIO DAS QUESTÕES PREJUDICIAIS AO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Pelos fundamentos expostos, o Tribunale, ao abrigo do artigo 267.º TFUE, submete ao Tribunal de Justiça da União Europeia a seguinte questão prejudicial:

Devem os artigos 1.º, [n.º] 1, e 2.º, [n.º] 1, do Regulamento (CE) n.º 44/2001, de 27 de dezembro de 2000, ser interpretados – também à luz do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, do artigo 6.º, n.º 1, da CEDH e do considerando 16 da Diretiva 2009/15/CE – no sentido de que se opõem, em relação a uma ação de indemnização para ressarcimento de danos decorrentes de morte e danos pessoais causados pelo naufrágio de um navio de passageiros e na qual é alegada a existência de responsabilidade por negligência, a que um juiz de um Estado-Membro possa declarar-se incompetente, reconhecendo a imunidade jurisdicional de entidades e pessoas coletivas privadas que exercem atividades de classificação e/ou de certificação, com sede nesse

Estado-Membro, e relativamente ao exercício dessa atividade de classificação e/ou de certificação por conta de um Estado extracomunitário?

Génova, 28/9/2018

[Omissis]

DOCUMENTO DE TRABALHO