

# ADMINISTRAÇÃO GERAL

## PESSOAL

### *As Atribuições Diplomáticas e Consulares*

G. E. DO NASCIMENTO E SILVA

#### 1. CONFRONTO DAS ATRIBUIÇÕES DIPLOMÁTICAS COM AS CONSULARES

Do confronto das principais características das instituições diplomática e consular, pode-se ficar com a impressão de forte analogia entre as duas. Com efeito, tanto o diplomata como o cônsul exercem as suas funções públicas no exterior; quer um quer outro têm por incumbência principal trabalhar pelo fortalecimento do potencial nacional no panorama internacional; incumbindo-lhes, outrossim, a proteção dos interesses de seu país, bem como a dos respectivos nacionais.

A definição ampla dada à diplomacia por R. E. L. VAUGHAN WILLIAMS: "a ciência das relações exteriores e dos negócios estrangeiros dos Estados" (1) pode ser igualmente aplicada à instituição consular.

Uma comparação das atribuições diplomáticas com as consulares nos mostrará, contudo, que, à parte algumas aparentes duplicações, ambas se diferenciam radicalmente.

É por esse motivo que a doutrina, diante da dificuldade de apresentar uma definição de cônsul que caracterize satisfatoriamente os mesmos em confronto com os diplomatas tende a recorrer a uma enumeração das atribuições consulares (2) sem levar em conta, conforme salienta MARCELO ARDUINO, a essência jurídica da função consular em si. (3)

Além do mais, cumpre ponderar que as qualidades requeridas ao bom diplomata não são aquelas que se exigem do cônsul. Ao passo que a ação diplomática, nos seus diversos aspectos, pede o desenvolvimento de uma série de qualidades, como o bom senso, tato, discrição, prudência e o senso de oportunidade, para mencionar apenas alguns, o cônsul necessita daqueles atributos inerentes ao bom burocrata, dentre os quais o perfeito conhecimento de uma vasta e por vezes colidente legislação. Eis por que TALLEYRAND não hesitava

(1) "Les méthodes de travail de la diplomatie" em *Recueil des Cours*, vol. 4 (1924-III), pág. 230.

(2) Vide G. E. DO NASCIMENTO E SILVA: "Condição jurídica dos Cônsules", em *Revista do Serviço Público*, fevereiro de 1957, pág. 189 e seguintes.

(3) *Consoli, Consolati e Diritto Consolare* (Milão — 1908) pág. 27.

(4) Apud CELEDONIO MELGAREJO LEDESMA: "Consules y Consulados" (Salta — Argentina — 1954), pág. 28.

em exclamar: "após haver sido um bom diplomata, quantas coisas precisamos conhecer para ser um bom cônsul." (4)

No presente estudo, quer as atribuições diplomáticas, quer as consulares serão abordadas.

Quanto às diplomáticas, seguiremos a orientação de quantos o têm feito, isto é, tendo em vista a ação desenvolvida. Nesse sentido, teremos quanto aos deveres com o país que os nomeie as funções de representação, negociação, observação, informação e proteção.

Igual orientação poderia ser seguida quanto às funções consulares, a exemplo do método que se nos depara em HILDEBRANDO ACCIOLY que nos fala em funções de observação, funções de proteção e funções executivas ou administrativas. (5)

Preferimos, porém, para melhor caracterizar as funções consulares, enumerar as mesmas tendo em vista a instituição visada pela ação consular.

## 2. ATRIBUIÇÕES DIPLOMÁTICAS

"As Missões diplomáticas destinam-se a assegurar a manutenção de boas relações entre o Brasil e os Estados em que se acham acreditadas e a proteger os direitos e interesses do Brasil e dos brasileiros". Esta é a determinação das atribuições diplomáticas que se nos depara no art. 10 do Decreto-lei n.º 9.121, de 3 de abril de 1946, o estatuto básico da organização do serviço exterior do Brasil. Este texto sintetiza a finalidade precípua das relações diplomáticas: a preservação e o desenvolvimento dos vínculos de amizade entre as nações, cabendo, em segundo lugar, ao agente diplomático manter o seu Governo bem informado dos acontecimentos políticos, militares, econômicos, culturais, sociais etc. que ocorrem no país onde serve.

Ao contrário do que sucede com as atribuições dos cônsules de hoje, que pouco têm em comum com os da Idade Média, as funções dos diplomatas pouco mudaram. Houve, isto sim, uma metamorfose no modo de encarar a finalidade da Missão diplomática, já que as primeiras Embaixadas permanentes eram freqüentemente focos de intrigas e conspirações contra o soberano junto ao qual se achavam acreditadas.

Não mais se justifica a muito repetida frase de CALLIÈRES de que "on appelle ambassadeur un honorable espion", nem tão pouco a de SIR HENRY WOTTON de que "um Embaixador é um homem honesto enviado para o Estrangeiro a fim de mentir pelo seu país". (6)

Hoje a posição do Embaixador é das mais honrosas e ele deve ser leal e honesto a fim de que a sua palavra sempre mereça fé.

É bem verdade que se as funções pouco mudaram na sua enumeração, muito mudaram em seu volume e conteúdo. Outrora as informações requeri-

(5) *Tratado de Direito Internacional Públíco*, tomo 1.º (2.ª edição — Rio de Janeiro — 1956), n.º 825, pág. 526.

(6) Ver a respeito "Satow's Guide to Diplomatic Practice" (4.ª edição — Londres — 1957), § 224, pág. 132.

das versavam principalmente sobre questões político-militares e daqueles países com os quais havia um contato qualquer. Hoje, quase todos os problemas interessam às chancelarias e cada dia que passa as questões econômicas vão assumindo um lugar de preeminência. Também, dadas as facilidades de transporte e de comunicações existentes já se pode dizer que, com algumas raras exceções, nenhum país do mundo dista dos outros mais de quarenta e oito horas.

Os deveres dos agentes diplomáticos são para com o seu próprio Estado, para com o Estado perante o qual se acham acreditados e para com o corpo diplomático local.

### 3. DEVERES PARA COM O PRÓPRIO GOVÉRNO

A Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas enumerou no seu esboço de Convenção sobre "As relações e imunidades diplomáticas", aprovada em sua nona sessão, celebrada em Genebra em 1957, (7) as funções das missões diplomáticas, salientando que as mesmas consistem, *inter alia* nas seguintes:

- "a) Representar o Govêrno do Estado que envia no Estado que recebe;
- b) Proteger os interesses do Estado que envia e de seus nacionais no Estado que recebe;
- c) Negociar com o Govêrno do Estado que recebe;
- d) Verificar por todos os meios legais as condições e o desenvolvimento do Estado que recebe, remetendo relatórios ao Govêrno do Estado que envia".

Dentro dessa enumeração parece-nos preferível dizer que os deveres do diplomata para com o Estado que o recebe — os seus deveres por excelência — são os de representação, negociação, observação, e proteção, além de outros de natureza doméstica que variam de país a país.

Ao passo que os dois primeiros são exercidos *vis-à-vis* do Govêrno local, os três últimos o serão no tocante ao respectivo Govêrno.

O dever de *representação*, tido por alguns como o mais importante, acha-se previsto nas próprias credenciais. Inicialmente, cumpre lembrar, que o diplomata, segundo os ensinamentos da doutrina e da Convenção de Havana de 1928, representa o respectivo Govêrno e não a pessoa do chefe de Estado. A fim de poder cumprir a contento as suas atribuições de caráter representativo, o diplomata deve reunir uma série de qualidades, sem as quais lutará com dificuldades na execução de suas funções. Como representante de seu país, o diplomata falará em seu nome quando as circunstâncias o exigirem; representa o seu Govêrno perante aquél junto ao qual se acha acreditado, nas cerimônias oficiais e oficiosas. O dever de representação implica no de elevar ao máximo o nome do país e para tal deverá se esforçar por manter as melhores relações possíveis com todos os círculos do país em que serve. Hoje em

---

(7) "Report of the International Law Commission covering the work of its ninth session, 23, april — 28 june 1957". Doc. Suplement n.º 9 (A/3623).

dia a propaganda cultural, por meio de palestras e conferências, exerce um papel importante neste setor. Cumpre-lhe ainda transmitir ao Ministério das Relações Exteriores local as instruções e comunicações recebidas de seu Governo.

Nem sempre será fácil distinguir na prática a *negociação* da representação, e as qualidades exigidas num caso são de rigor noutro. A arte de negociar não é atributo de todos e para levar uma negociação a bom termo o diplomata necessitará além de apurado conhecimento da questão vertente, muito tato, paciência e persistência sabendo ceder em certas ocasiões a fim de não malograr a sua gestão.

A negociação poderá versar sobre um tratado ou, o que é mais comum, sobre assuntos pendentes ou que venham a surgir. Podemos lembrar que neste particular uma boa reputação é indispensável já que um enviado com reputação de pouco amigo da verdade lutará contra um handicap quase invencível.

Os deveres de observação e informação são correlativos já que os frutos da observação deverão ser transmitidos ao Governo. Neste particular constata-se que dia a dia aumentam as atribuições, à medida que aumenta a interdependência entre os Estados. Atualmente, as informações não deverão versar sólamente sobre questões de caráter internacional, sobretudo as políticas; o diplomata deverá levar ao conhecimento de seu Governo todas as inovações, medidas e projetos que poderão ser levados a cabo com igual proveito em seu país quer seja no setor agrícola, industrial, comercial, social, militar, educacional, de comunicações ou administrativo. O serviço competente de seu país de posse da informação recebida poderá em muitas circunstâncias adaptar com real proveito às condições locais a experiência de outros países.

Outrora o trabalho de recolher informações seguras sobre o país, seus habitantes, desenvolvimento e potencial, nem sempre era fácil e freqüentemente o diplomata se via obrigado a recorrer a certos extremos. Hoje em dia, a não ser nos países comunistas, tem o seu trabalho bastante facilitado nesse particular, dada a prática dos Governos de publicar estatísticas completas destinadas a manter a opinião pública devidamente esclarecida. É bem verdade que a sua tarefa será de saber tirar as deduções corretas do material de que dispõe, dada a natural tendência dos Governos de pôr de relêvo o lado favorável de sua administração.

As informações de caráter puramente militar nas grandes Embaixadas acham-se entregues a adidos militares, navais ou da aeronáutica, os quais estarão mais aptos a manter os seus superiores devidamente informados nesse particular. A êstes devemos ainda acrescentar os adidos civis, cuja enumeração aumenta dia a dia, pois, hoje já se podem mencionar os adidos comerciais, culturais, de imprensa, de relações públicas e operários; isto sem falar nas missões norte-americanas que contam ainda com um sem-número de adidos técnicos. Mas se o trabalho informativo e de observação torna-se mais perfeito graças a êsses adidos, compete ao chefe de missão a tarefa complexa de coordenar todas as informações e orientar todos os seus subordinados.

Diante da multiplicação dos organismos internacionais onde de um momento a outro qualquer questão pode vir à baila, as missões diplomáticas

devem fazer com que as respectivas chancelarias disponham dos necessários elementos de apreciação para tomar uma decisão imediata.

A proteção é exercida a favor dos direitos e interesses do respectivo Estado e da pessoa e bens de seus nacionais. Esses dois aspectos do dever de proteção se entrosam já que os interesses do Estado são, em última análise, os dos seus habitantes.

O agente diplomático tem, em consequência, a seu cargo velar para que os tratados firmados entre o seu país e aquêle onde serve sejam fielmente executados por este último. Se serve em país fronteiriço ao seu, cuidará para evitar que os eventuais atritos de fronteira assumam gravidade etc.

A proteção diplomática dos nacionais, exercida cumulativamente pelas missões diplomáticas e repartições consulares, tem dois aspectos: a proteção propriamente dita, quando o nacional sofre dano ocasionado pelas autoridades locais; e a simples assistência geral, que consiste em facilitar a estada dos cidadãos que se encontram no país onde serve.

O estrangeiro depende do ponto de vista jurídico de dois poderes: do país de residência e do que é nacional. Não há conflito de poderes, mas harmonia. Antes de mais nada, o direito de jurisdição, segundo o qual o Estado responde por todo ato ocorrido em seu território, não é absoluto. Os Estados devem aceitar a justiça dos demais, mas a má administração não poderá ser invocada como uma barreira à proteção diplomática. Em outras palavras, se o Estado não protege os direitos dos estrangeiros, haverá uma verdadeira violação do direito internacional. Assim, proteção diplomática é um direito e um dever: direito a ser exercido com relação a um Estado estrangeiro; dever, pelo menos moral, de proteger o nacional que tenha sofrido um dano.

Pergunta-se se todo indivíduo no exterior tem o direito à proteção diplomática. Segundo o Código Penal Português de 1852, revisto em 1884, será demitido ou suspenso, segundo as circunstâncias, e condenado à pena de prisão correccional por seis meses no máximo, todo agente diplomático que se furtar ao dever de proteção que, em virtude das leis, lhe incumbem para com os portugueses que se encontram no país estrangeiro onde exercer as suas funções (art. 154). (8)

Os tribunais federais suíços, ao contrário, têm se pronunciado no sentido de que o direito suíço não reconhece ao indivíduo isoladamente um direito pessoal à proteção. Significa que, em tese, todo cidadão tem direito à proteção, mas que em certas condições o agente diplomático ou consular pode e deve recusar a proteção a determinado indivíduo.

A proteção diplomática pode ser oficial ou oficiosa. A oficial é automática: deve ser exercida independentemente de instruções específicas. A proteção oficiosa é facultativa, não diz respeito aos negócios do Estado — é um simples poder de proteção a ser exercido com bom senso, já que o abuso acabará por acarretar o descrédito do agente diplomático ou do cônsul. Ao con-

(8) *Apud ERNEST LEHR: Des Agents Diplomatiques et Consulaire* (Paris — 1888), n.º 422, pág. 101.

trário da proteção oficial, exercida por intermédio do ministério das relações exteriores local, na proteção oficial há o contato direto entre o agente e a autoridade ou o particular. É o que ocorre quando o diplomata ou cônsul intercede junto aos tribunais ou à polícia ou quando se imiscui em caso privado entre um seu nacional e um cidadão do país.

A proteção diplomática oficial nunca deverá ser prematura. Em questão submetida aos tribunais locais o diplomata deve deixar que a justiça siga a sua marcha normal, pois "não existe regra de direito internacional mais firmemente estabelecida, ensina CLYDE EAGLETON, do que aquela segundo o qual onde houver recursos legais instituídos pelo Estado deve se tratar primeiro de obter reparações por essa via". (9) Nesse sentido, devemos lembrar um parecer de AMARO CAVALCANTI no qual salienta "a intervenção diplomática a todo propósito é, quando menos, uma desatenção para com a ordem judiciária do país". (10) Depois que os tribunais deram a última palavra, só será lícita a proteção se houver denegação de justiça.

O agente diplomático só pode intervir a favor de seus nacionais e, excepcionalmente, no caso de seu país haver acedido, em virtude de guerra ou de ruptura de relações diplomáticas, a proteção dos interesses de um país estrangeiro, a dos nacionais desse país. Tratando-se de indivíduo de uma ou mais nacionalidades, o agente diplomático deverá se abster de qualquer gestão a seu favor se ele possuir igualmente a nacionalidade do país onde o diplomata serve.

Pode um indivíduo ou uma empresa renunciar voluntariamente o recurso à proteção diplomática de seu governo em questão relacionada com o seu contrato? A constituição e leis de alguns países exigem que os contratos firmados com firmas ou particulares estrangeiros devem conter uma cláusula, ora dispondo que as partes se conformarão com as decisões dos tribunais locais; ou equipara, para efeitos do contrato, os estrangeiros aos nacionais.

Essas cláusulas passaram a surgir, sobretudo, em países latino-americanos que haviam sido vítimas do exercício abusivo da proteção diplomática por parte de algumas nações europeias e dos Estados Unidos. Têm sido impugnadas, principalmente sob o fundamento de que cabe exclusivamente ao Estado decidir quando deve exercer a proteção, não tendo um particular o direito de repudiar a proteção de seu país. São, não há dúvida, razoáveis quando procuram obrigar o estrangeiro a recorrer aos tribunais do país, visto que é ele obrigado a se sujeitar ao direito local.

Temos por fim determinadas atribuições que não são comuns a todos os serviços diplomáticos, mas que figuram nos regulamentos de determinados países. No Brasil, por exemplo, não havendo repartição consular brasileira na cidade onde se acha sediada a Missão diplomática, o chefe da mesma designará um dos secretários a quem caberá a direção do serviço consular. Se bem que

(9) *The Responsibility of States in International Law* Nova York, 1928 p. 217.

(10) "Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores" (Rio de Janeiro — 1956), p. 21.

as repartições consulares não se acham subordinadas às Missões diplomáticas, estas deverão orientar as suas atividades no tocante aos assuntos de caráter político, econômico e cultural. Cabe ainda às missões diplomáticas expedir e visar passaportes diplomáticos e encaminhar cartas rogatórias e pedidos de extradição.

As vezes, para que a Missão diplomática estrangeira possa exercer estas atribuições específicas, estranhas às funções diplomáticas propriamente ditas, é necessário que as leis locais não contenham dispositivo impedindo o seu exercício. Assim, com relação à celebração de matrimônios em Embaixadas e Legações, contata-se que a legislação de alguns países prevê a sua realização em suas missões diplomáticas, a exemplo do que sucedia com a brasileira anterior ao Código Civil. Mas a Lei n.º 3.238, de 1.º de agosto de 1957, que modifica, de maneira infeliz, a Lei de Introdução ao Código Civil, autoriza as autoridades diplomáticas e consulares estrangeiras a celebrar casamentos de estrangeiros desde que ambos os nubentes possuam a sua nacionalidade (novo § 2.º do art. 7.º). (11)

#### 4. DEVERES PARA COM O GOVÉRNO LOCAL

Conforme salientamos, a função principal do agente diplomático é manter e desenvolver por todos os meios ao seu alcance os vínculos de amizade entre o país que representa e aquêle onde serve. Será, sobretudo, pela representação que ele levará a cabo essa missão, pois a representação como a negociação são deveres exercidos *vis-à-vis* do Governo local.

As relações do agente diplomático para com o Governo local são de três categorias: as *oficiais* quando fala em nome de seu Governo; as *oficiosas* nas quais seu ato não implica necessariamente a responsabilidade do respectivo Governo; e as *confidenciais* ou secretas (oficiais ou oficiosas).

Nessas relações, se comunicará verbalmente ou por escrito. A não ser nas comunicações pró-forma convém evitar as comunicações escritas, efetuando as demarches verbalmente.

A correspondência com o Governo local pode ser de três tipos: as *notas* para os assuntos de maior importância e que levam assinatura; as *notas verbais*, escritas na terceira pessoa; e as *cartas particulares* quando o diplomata não quer dar a um assunto um cunho oficial.

A correspondência oficial trocada entre as missões diplomáticas e as chancelarias não deve ser divulgada sem que ambas as partes estejam de acôrdo.

Além dessa função principal, o agente diplomático tem para com o Governo local os chamados deveres de lealdade. Assim, está na obrigação de respeitar as leis e regulamentos locais, muito embora goze de imunidade de jurisdição local. Não deve se imiscuir na política interna do país, nem tão pouco na sua administração. Nesse particular, constata-se que muitos diplo-

(11) G. E. DO NASCIMENTO E SILVA: "O casamento consular", em *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, n.ºs 17 e 18 (1953), pág. 10.

matas são propensos a se manifestar favorável ou desfavoravelmente sobre questões alheias a sua função. Não raro um diplomata de boa fé poderá se ver envolvido num incidente de repercussão prejudicial à sua carreira, em virtude de uma indiscrição. Exemplo frisante ocorreu com LORDE SACKVILLE, Embaixador britânico em Washington, em 1888. Consultado por um indivíduo que se dizia norte-americano naturalizado, mas inglês de origem, sobre como votar nas eleições, indicou o nome de CLEVELAND. A sua carta foi reproduzida por um jornal, provocando sérias controvérsias. O resultado foi que o Governo estadunidense em nota informou o diplomata britânico de que "seria incompatível com as melhores intenções e prejudicial às boas relações entre ambos os Governos se Vossa Excelência continuasse a manter sua posição oficial nos Estados Unidos".

Posteriormente, verificou-se que a carta que dera origem à questão fôrava escrita por um norte-americano nato, que recebeu inúmeras congratulações do Partido Republicano pela "sua notável façanha" e que LORDE SACKVILLE havia sido vítima de uma armadilha. (12)

Às vêzes, a ingerência é mais séria como quando o agente diplomático, seguindo instruções de seu Governo ou por iniciativa própria, conspira contra o Governo constituído com vistas a provocar uma mudança dos dirigentes do país (como nas conspirações do CONDE DE GYLLENBERG, Embaixador da Suécia em Londres, contra o rei GEORGE 1º da Inglaterra e a do Príncipe de CELLAMARE, Embaixador da Espanha na França, para privar o duque de ORLEANS da Regência na França e entregá-la a FILIPE V da Espanha); ou exerce atos contrários a sua segurança, como ocorreu nos Estados Unidos em 1915, onde os adidos naval e militar da Alemanha, capitães BOY-ED e VON PAPEN, se viram envolvidos em atos de destruição e sabotagem.

Depois da 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial vêm se multiplicando os casos de adidos militares da Rússia Soviética e de seus satélites serem expulsos de países cuja hospitalidade violaram pela prática de atos de espionagem.

É igualmente condenável, por constituir uma ingerência indireta na vida do país, a prática de alguns Estados totalitários de subvencionar jornais e estações de rádio estrangeiros, com o fito de influir sobre a opinião pública.

Por fim, o agente diplomático deve tratar as autoridades do país com todo o respeito, o que não impedirá a adoção de uma atitude enérgica quando a defesa dos interesses de seu país assim o exigirem.

Em tese, o diplomata não deve tão pouco imiscuir-se na política externa do país de residência deixando-lhe plena liberdade de ação; mas na prática é ele obrigado, por meios suasórios, a fazer com que a mesma vá de encontro aos interesses de sua pátria. Por ocasião dos grandes congressos e conferências, sobretudo nas reuniões das Nações Unidas, esse fenômeno é de fácil constatação, quando a atividade das chancelarias sofre forte aumento para que as delegações presentes ao conclave sejam devidamente informadas a fim de que lancem os seus votos de conformidade com as suas diretrizes internacionais.

(12) G. E. DO NASCIMENTO E SILVA: "Térmo de Missão diplomática" em *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, ano 2, n.º 4. (1946), págs. 51-52.

### 5. DEVERES PARA COM O CORPO DIPLOMÁTICO

Os deveres do diplomata para com os seus colegas estrangeiros são, no dizer de RUBENS DE MELLO, dois: cortesia e solidariedade. *Cortesia* do ponto de vista das relações oficiais e mundanas, no decorrer das quais, diga-se de passagem, o diplomata pode conseguir de seus colegas importantes informações que de outro modo dificilmente conseguiria; e *solidariedade* nos casos em que as prerrogativas de um ou mais membros do corpo diplomático estejam em jôgo. (13)

### 6. AS FUNÇÕES CONSULARES NO TEMPO E NO ESPAÇO

As atribuições por excelência das chancelarias consulares são aquelas previstas pelo art. 15 do Decreto-lei n.º 9.121, de 3 de abril de 1946, ou seja "promover o comércio e a navegação entre o Brasil e o distrito de sua jurisdição, bem como a proteger as pessoas e os interesses dos brasileiros".

Note-se, contudo, que as funções variam no tempo e no espaço, isto é, de país para país.

No estudo da evolução histórica da instituição consular, pode-se constatar como as funções mudaram com o correr do tempo.

Inúmeras eram as atribuições consulares na Idade Média. Conforme nos ensina J. IRIZARRY Y PUENTE em precisa monografia (14) podiam elas ser classificadas em duas categorias: as de agente político e as de agente comercial.

Como agente político tinha audiências diretas com o soberano local, exercia a representação diplomática, protegia os interesses nacionais e negociava tratados. (15)

As funções principais eram, contudo, as que IRIZARRY Y PUENTE inclui sob a rubrica Agente Comercial e que o mesmo subdivide em poderes de Execução, legislativos e judiciais.

De um modo geral, "os seus poderes executivos consistem em assistir, reclamar e defender perante as autoridades locais os direitos, o estatuto, privilégios e imunidades" dos bens e da propriedade de seus nacionais. (16)

A fim de poder administrar convenientemente a comunidade, o cônsul tinha competência para criar, modificar ou repelir o direito existente dentro dos dois grandes princípios legais da Idade Média; o exclusivismo político e o personalismo legal.

Como consequência do personalismo legal, os cônsules desempenhavam funções judiciais, no exercício das quais tinham jurisdição principalmente sobre

(13) *Tratado de Direito Diplomático*, 1.º vol. (2.ª Edição — Rio de Janeiro — 1949), n.º 207, pág. 258.

(14) *Functions and Powers of the Foreign Consulate — A Study in Medieval Legal History*, (New York 1944).

(15) *ibidem*, págs. 3 e 4.

(16) *ibidem*, pág. 6.

os seus nacionais, mas essa estendia-se, em alguns casos, aos nacionais de terceiros Estados e aos do país de residência.

Ainda com referência a atribuições consulares. É interessante lembrar um trabalho de ADOLPHE SCHAUBE mostrando algumas analogias entre os próximos gregos e alguns tipos de cônsules medievos que exerciam funções de *hospes, defensor et protector; rector et judex*. (17)

Seja como fôr, com a formação dos Estados modernos as funções consulares modificar-se-iam fundamentalmente. A adoção do princípio de territorialidade em matéria legal acarretou a perda da principal função consular, ou seja, a judiciária; e a criação das embaixadas permanentes traria consigo a transferência às mesmas das atribuições de agente político, ou seja, as diplomáticas.

Com relação à variação no espaço não queremos nos referir apenas às diferenças notadas nos regulamentos consulares dos diversos países, mas sim a circunstâncias de que os funcionários consulares de um mesmo país, e sujeitos, portanto, a um mesmo regulamento, podem exercer atribuições distintas segundo o posto em que se acham lotados. É óbvio que só os consulados de portos têm a ver com a navegação. Também a assistência e tutela de nacionais é uma atribuição que diz mais de perto aos cônsules de países de emigração: os cônsules dos países americanos, por exemplo, só se vêem às voltas com essas questões em algumas grandes cidades e, mesmo nesses casos, poucos são aquêles que necessitam realmente da assistência (indigentes, enfermos etc.) já que na maioria dos casos trata-se de turistas, dotados, normalmente, de recursos suficientes.

Cabe primordialmente às Missões diplomáticas o exercício das funções políticas, mas seria um êrro desconhecer o papel importante que o cônsul pode desempenhar. Aliás, a legislação brasileira prevê o exercício de atividades políticas, mas, prudentemente, o Decreto-lei n.º 9.121, de 3 de abril de 1946, prevê que “as Missões diplomáticas deverão orientar as atividades das Repartições consulares de carreira com sede nos países em que se acham acreditadas, no tocante aos assuntos de caráter político e econômico” (art. 11).

Mas a função política pode ser primordial. O exemplo do antigo Consulado Geral da Grã-Bretanha no Cairo, sobretudo quando o Egito era vassalo da Turquia, é típico.

Os Consulados de carreira criados pelo Brasil em Caiena e Paramaribo, durante a segunda guerra mundial, quando a França e os Países Baixos se encontravam sob o jugo da Alemanha nazista, tinham notoriamente um papel político, já que o comércio era inexistente, não havia renda consular, nem se podia falar em assistência a nacionais.

A importância política dos consulados de fronteira (no Brasil denominados consulados privativos) tem sido reconhecida. HENRIQUE C. R. LISBOA, por exemplo, assim se manifesta a respeito: “como agentes políticos de seus governos, os cônsules cooperaram como Ministro diplomático de quem dependem, para que o seu Governo seja mantido a par dos acontecimentos políticos

(17) *La Proxénie au Moyen Âge* em *Revue de Droit International et de Législation Comparée*, t. 28 — (1896), págs. 531 e segs.

de interesse. Nas regiões fronteiriças estas atribuições políticas dos cônsules têm, freqüentemente, grande importância. Devem não raro intervir a fim de solucionar conflitos com as autoridades ou os habitantes de países limítrofes, e para isto devem possuir qualidades diplomáticas. Às vezes, também, devem velar para que no seu distrito consular não se organizem expedições revolucionárias contra o seu Governo". (18)

Às vezes, o consulado é criado tendo em vista certas finalidades culturais.

Nas grandes cidades culturais, para onde afluem estudantes visando ao aperfeiçoamento de seus conhecimentos, o Cônsul pode exercer um papel importante no auxílio aos estudantes de seu país, sobretudo graças a contatos com os decanos e professores locais.

Por fim, temos a função arrecadadora, cuja importância não pode ser subestimada. Basta atentar à circunstância de que a arrecadação do Consulado Geral do Brasil em Nova York é suficiente para cobrir todas as despesas do Ministério das Relações Exteriores.

#### 7. NATUREZA JURÍDICA DAS FUNÇÕES CONSULARES

Conforme salienta ARRIGO CAVAGLIERI as funções consulares "exercidas por órgãos de um Estado estrangeiro, que tomam a respectiva lei como base exclusiva de sua competência, implicam em grave renúncia por parte do Estado de residência ao exercício absoluto de sua soberania territorial sobre todos aqueles que se encontram sob sua jurisdição e significam uma limitação bastante ampla ao direito de que em seu território as atividades sejam reservadas exclusivamente aos seus órgãos públicos." Acrescenta ainda que a atividade consular "é a manifestação da soberania pessoal de um Estado, da competência que o mesmo pretende exercer no exterior *ratione personae*". (19)

Seja como fôr, um Estado só pode estabelecer consulado no território de outro mediante o consentimento desse e o seu cônsul, uma vez nomeado, só poderá entrar no exercício de suas funções após a concessão do exequatur.

Não há dúvida de que o desempenho das funções consulares representa o exercício por Entidade pública estrangeira de atribuições soberanas, mas também é necessário lembrar que não se trata de imposição do Estado estrangeiro, mas sim de uma concessão graciosa do soberano territorial.

É ainda necessário ter em mente que o Cônsul exerce as funções que lhe são permitidas pelo Governo local. É possível estipular no exequatur quais esses direitos, mas geralmente a permissão se acha consignada em Convenção consular ou decorrerá dos usos locais.

No exercício de suas funções, os cônsules acham-se sob a influência do princípio da reciprocidade e, assim sendo, não poderão reclamar o exercício de atribuição que as leis do país onde serve não reconhecem aos seus funcio-

(18) *Les Fonctions Diplomatiques en Temps de Paix* (Santiago do Chile — 1908), pág. 105.

(19) *Règles gén-rales du Droit de la Paix*, em *Recueil des Cours*, T 26 (1929-I), págs. 461 e 462.

nários, ou cujo exercício pelos cônsules estrangeiros no seu próprio país é proibido.

O Regulamento consular argentino de 1947, por exemplo, (art. 8.<sup>o</sup>, letra B, n.<sup>o</sup> 5) prevê que os cônsules argentinos podem exercer o cargo de tutor de menores ou de curador de incapazes “sempre que leis do país o permitam ou os Tratados o estipulem”.

Por sua vez, o Regulamento consular brasileiro de 1934 contém uma norma nesse mesmo sentido no parágrafo único do art. 13, que dispõe: “Os consulados de carreira só poderão celebrar casamentos quando ambos os nubentes forem brasileiros e a legislação local reconhecer efeitos civis ao casamento assim celebrado”. Em consequência desse dispositivo, os cônsules brasileiros na Argentina, por exemplo, estão vedados de celebrar casamentos.

A fim de dirimir os inevitáveis conflitos entre os regulamentos consulares e as leis locais, as convenções consulares soem discriminá-las atribuições consulares. O Brasil firmou, durante o Império, várias convenções nas quais se enumeraram as funções que poderiam ser desempenhadas pelos cônsules das partes contratantes. Dúvidas, porém, se suscitaram sobre a interpretação de textos dessas convenções, principalmente dos artigos referentes ao espólio dos estrangeiros, e, “após novas negociações, foram elas substituídas por outras mais explícitas e precisas”. (20)

Atualmente, o Brasil não se acha vinculado a nenhum tratado bilateral no qual estejam enumeradas as atribuições dos cônsules. Os poucos acôrdos consulares existentes em negociação visam às prerrogativas, sobretudo a questão das isenções fiscais de que gozarão os consulados e os funcionários consulares de carreira.

O Comité de Peritos para a Codificação Progressiva do Direito Internacional da extinta Liga das Nações incluiu na lista de temas que julgava passíveis de codificação a “Situacão Jurídica e as Funções dos Cônsules”.

O Relatório de GUSTAVO GUERRERO, porém, só se ocupou da situação legal dos cônsules, visto o mesmo ser de opinião que não era necessário definir as suas funções em convenção, “porque essas funções são perfeitamente conhecidas e não dão lugar a desacordo, e porque a determinação dessas funções é sobretudo matéria de direito interno, visto que só o próprio Estado pode determinar as funções de seus próprios oficiais”. (21)

O Relatório de GUSTAVO GUERRERO falha na parte relativa à situação legal dos cônsules, não escapa naquela referente às suas funções; basta dizer que todos os três argumentos apresentados contra da codificação são errados. As atribuições consulares não são perfeitamente conhecidas, ou melhor dito, os regulamentos consulares dos diversos países não apresentam uma harmonia satisfatória a respeito, daí ocorrendo, às vezes, conflitos entre os regulamentos consulares e as leis locais. Não há dúvida de que “só o próprio Estado pode determinar as funções de seus próprios oficiais”, mas é igualmente indiscutível

(20) RODRIGO OCTAVIO: *Evolução do Direito Internacional Privado no Brasil* (Rio de Janeiro — 1918), pág. 13.

(21) Texto no *The American Journal of International Law*, vol. 22 (1928), suplemento, pág. 109.

que o exercício das mesmas se acha condicionado ao beneplácito do governo local.

Assim sendo, não se pode dizer que a determinação das funções consulares seja desnecessária.

CLÓVIS BEVILÁQUA ao apreciar o Relatório de GUSTAVO GUERRERO opinava em Parecer de 26 de novembro de 1927: "Foi posta de lado a determinação das funções consulares, que, entretanto, conviria, para melhor harmonia das relações internacionais, regular por convenção. A junta de jurisconsultos, reunida no Rio de Janeiro, êste ano, estabeleceu algumas normas gerais que podem figurar em acôrdos com as nações de outros continentes, além do americano, pois não foram imaginadas para uma situação especial dos países que êsses jurisconsultos representavam." (22)

É de se notar que o art. 10 do Projeto sobre cônsules, de 1927, da Comissão Internacional de Jurisconsultos Americanos adotava uma orientação ampla e genérica ao estipular: "Os cônsules exercerão as atribuições que, sem prejuízo da legislação territorial, lhe confira a lei de seu Estado". Esse artigo, com ligeiras modificações de forma, se transformou no ano seguinte no art. 10 da "Convenção sobre Agentes Consulares", firmada por ocasião da 6.<sup>a</sup> Conferência Internacional Americana celebrada em Havana.

De qualquer maneira, não será fácil regulamentar em ato internacional a questão, sendo de notar que, em última análise, o art. 10 da Convenção de Havana pouco ou nada diz.

A única solução será organizar uma lista mínima de funções cujo exercício não pode ser vedado aos cônsules estrangeiros, relação esta que poderá ser ampliada em Convenções consulares bilaterais. Essas convenções, a multilateral e as bilaterais, não deverão, contudo, impedir que, tacitamente, a enumeração seja ampliada de acordo com os usos e costumes locais.

O grupo de juristas americanos reunido em Harvard — a *Harvard Research* — com o intuito de colaborar com a Comissão de Peritos da Liga das Nações elaborou um esboço, em 1931, cujo art. 11 ao encarar o tema adotou a orientação acima citada ao dispor "O Estado que recebe permitirá ao cônsul o exercício de qualquer ato autorizado por tratado em vigor entre o Estado que envia e o Estado que recebe ou que seja autorizado pelo costume local; e a exercer as seguintes funções como agente de Estado que envia dentro do distrito consular, desde que semelhante exercício não implique no uso de compulsão pelo Estado que envia dentro do território do Estado que recebe; essa enumeração não exclui o exercício por um cônsul de outra função que lhe foi conferida pelo Estado que envia e cujo exercício não seja proibido pelas leis ou pela prática do Estado que recebe". (23) A seguir, o artigo enumera as atribuições em questão que classifica em onze classes.

---

(22) Texto no "Relatório do Ministério das Relações Exteriores de 1927", anexo A, pág. 140.

(23) Texto no *The American Journal of International Law*, vol. 26 (1932), suplemento, págs. 195 e 196.

O comentário ao artigo salienta que o mesmo menciona o mínimo de funções que o cônsul deve ser admitido a exercer e de modo algum limita a capacidade do cônsul de exercer outras funções autorizadas pelo seu Estado desde que o de residência a isso não se oponha. (24)

#### 8. CLASSIFICAÇÃO E ENUMERAÇÃO DAS FUNÇÕES CONSULARES

Não é fácil apresentar uma classificação rigorosa das atribuições consulares, dado sobretudo à circunstância de muitas delas se entrosarem.

Na prática, os regulamentos consulares soem enumerar pura e simplesmente as ditas atribuições evitando classificações. É esta a orientação da legislação brasileira, paraguaia e portuguesa, para mencionar apenas três.

Já o regulamento consular argentino (aprovado pelo Decreto n.º 12.354, de 7 de maio de 1947) ao agrupar as atribuições em oito capítulos distintos como que apresenta uma classificação dos mesmos: das pessoas e dos bens argentinos (arts. 131 a 238); das migrações (art. 239 a 242), das passaportes (arts. 243 a 265), da matrícula (art. 266), das legalizações e das certidões (arts. 267 a 284), das funções notariais e de registro civil (arts. 285 a 357), da natureza e arrecadação dos emolumentos consulares (arts. 358 a 391) e da documentação comercial (arts. 392 a 553).

Os juristas, porém, quer em obras gerais sobre o direito internacional, quer em trabalhos específicos sobre o direito consular, procuram apresentar as atribuições consulares de maneira sistemática.

Conforme JAROSLAG ZOUREK salienta no Relatório sobre relações e imunidades consulares, apresentado em 1957 à Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas, algumas atribuições consulares, como a proteção ao comércio, controle da navegação, auxílio aos navios de guerra e a proteção aos nacionais, sempre foram reconhecidas em direito internacional; outras funções decorrem de convenções individuais cujo alcance em muitos casos foi ampliado pela cláusula da nação mais favorecida. Encontram-se nessa situação o registro civil, as funções notariais, a entrega de citações, recebimento de depoimentos a pedido dos tribunais, controle da tutela ou curatela de nacionais, desenvolvimento de relações culturais, auxílio a aeronaves etc. (25)

Temos, portanto, aqui uma divisão das atribuições: tradicionais e eventuais.

JAMES DONNADIEU, por sua vez, nos fala em atribuições econômicas, políticas, relativas às pessoas, relativas aos bens, marítimos e judiciários. (26)

MORENO QUINTANA e BOLLINI SHAW, depois de salientarem que "os cônsules não exercem atribuições políticas" (é a orientação argentina) citam as seguintes: comércio, navegação e saúde; atos administrativos; atos notariais; assistência aos nacionais e informações. (27)

(24) *Ibidem*, pág. 250.

(25) Doc. A/CN.4/107, de 15 de abril de 1957, pág. 62.

(26) *Les consuls de France* (Paris — 1928) pág. 41 e seguintes.

(27) *Derecho Internacional Público* (Buenos Aires — 1950), págs. 286 e 287.

PAUL FAUCHILLE nos fala em proteção geral do comércio e da navegação, fiscalização geral da navegação nacional, funções administrativas, atos do estado civil, atribuições como oficiais ministeriais, proteção dos interesses de nacionais, atribuições judiciárias e informações políticas. (28)

Na obra de OPPENHEIM, atualizada por LAUTERPACHT lemos que as funções consulares podem ser reunidas sob as seguintes rubricas: fomento do comércio e indústria, supervisão da navegação, proteção e funções notariais. (29)

Dada a complexidade e variedade das funções consulares, parece-nos difícil agrupar num resumido número de classes as mesmas e nesse sentido julgamos preferível falar nas seguintes classes que, é importante repetir, freqüentemente se entrosam e completam: proteção e tutela; serviço militar; supervisão da navegação; controle e fomento do intercâmbio econômico e comercial; políticas e culturais; aduaneiras e fiscais; judiciárias; notariais e de oficial do registro civil; administrativas; de propaganda e outras.

Inúmeras são as funções que figuram sob a rubrica *proteção e tutela*, que dizem respeito aos nacionais do cônsul. É, portanto, indispensável ao cônsul conhecer com precisão as leis de seu país relativas à aquisição, perda e reaquisição da nacionalidade a fim de estar capacitado a saber quais aqueles que têm direito a sua assistência. (30) No exercício dessa atribuição o cônsul tratará da assistência aos nacionais (31), repatriação de indigentes (32), registro de nacionais (33) falecimento de nacionais no exterior e sua sucessão (34) além de outras de somenos importância.

Problema afim é o do *recrutamento* para o serviço militar de nacionais no exterior. Trata-se de função a ser exercida com toda a cautela para não ferir suscetibilidades nacionais. O conhecimento das leis sobre nacionalidade é imprescindível e o cônsul não deve perder de vista que os binacionais que possuam igualmente a nacionalidade do país de residência não devem ser convocados. (35)

(28) "Traité de Droit International Public", t. 1º, pt. 3º (Paris — 1926) — págs. 132 a 139.

(29) "Oppenheim's International Law", t. 1 (8.ª edição — 1955), § 429, pág. 837.

(30) ILMAR PENA MARINHO: "Tratado sobre a nacionalidade", 4 vols. (Rio de Janeiro, 1956-1957); EDUARDO ESPÍNOLA e EDUARDO ESPÍNOLA FILHO: "Tratado de Direito Civil Brasileiro — vol. V — Da nacionalidade brasileira" (Rio de Janeiro — 1940; JOSÉ TORROBA: "Derecho consular" (Madrid — 1929), pág. 205; LAUDELINO MORENO: "Derecho Consular Guatemalteco" (Guatemala — 1946), pág. 93.

(31) ARMANDO MARTINS: "Regulamento Consular Português" (Pôrto — 1949), pág. 194; ROMEO MAESO: "Legislación Consular del Uruguay", (Montevideu — 1945), pág. 151.

(32) DANIEL ANTOKOLETZ: "Tratado de Derecho Diplomático y Consular" t. 2º (Buenos Aires — 1948) pág. 181; MILTON FARIA: "Prática Consular" (Rio de Janeiro — 1951), pág. 163.

(33) JONAS GUERRA ARAYA: "Derecho Consular Chileno", pág. 168; MILTON FARIA, op. cit., pág. 157.

(34) ANTÔNIO AZEVEDO CASTRO: "O livro das Convenções". Consulares "Irizany y Puente": "Traité sur les fonctions internationales des Consules", pág. 402.

(35) EDWIN BORCHARD: "Diplomatic Protection of citizens abroad" (Nova York — 1928), pág. 64; HILDEBRANDO ACCIOLY: "Tratado de Direito Internacional Público", vol. 1º (2.ª edição — Rio de Janeiro — 1956) n.º 600, pág. 395; HAROLDO VALLADÃO: "Estudos de Direito Internacional Privado" (Rio de Janeiro — 1947), pág. 83 e segs.

As funções relativas à navegação são, normalmente, as mais importantes num consulado. Inúmeros são os problemas, como as formalidades relativas a aquisição de embarcações no exterior (36), intervenção consular no caso de sinistros marítimos (37) e, sobretudo, o despacho consular de embarcação. (38)

As questões que dizem respeito aos marítimos merecem, igualmente, um lugar de destaque, sobressaindo a solução das questões de salário e as disciplinares (39), a deserção de marítimos (40) e os crimes cometidos a bordo em alto mar (41) ou em porto estrangeiro. (42)

A aeronavegação também vai merecendo a atenção do direito consular surgindo problemas quase análogos àqueles que se nos deparam na navegação marítima. Temos, assim, as questões relativas à nacionalidade das aeronaves, (43) o seu despacho consular (44) e a situação dos tripulantes. (45)

(36) CELEDONIO MELGAREJO LEDESMA: "Cónsules y Consulados" (Salta — 1954) pág. 106; IRIZARRY Y PUENTE, *op. cit.* pág. 330.

(37) DUDLEY FIELD: "Projet d'un Code International" (Paris — 1881) art. 379 e seguintes e 345 e seguintes; MÁRIO SCERN: "Il Diritto Internazionale Privato Maritimo y Aeronáutico" (Padua — 1936) pág. 275.

(38) ÂNGELO DA SILVA NEVES: "Despacho Consular de Embarcações" (Rio de Janeiro — 1945); G. E. DO NASCIMENTO E SILVA: "Despacho Consular de Embarcações", em *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*; vol. 15, pág. 272.

(39) G. E. DO NASCIMENTO E SILVA: "Autoridade do Cônsul para decidir questões sobre salários de tripulantes", em *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, ano IV, n.º 8 (1948); GREEN HACKWORTH: "Digest of International Law", vol. IV (Washington, D.C. — 1942), pág. 876; ALPHONSE HEYKING: "La théorie et la pratique des Services Consulaires" em *Recueil des Cours*, t. 34 (1930 — IV), pág. 851.

(40) G. E. DO NASCIMENTO E SILVA: "Deserção de Tripulantes" em *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, ano X, n.ºs 19 e 20 (1954), pág. 22 e seguintes.

(41) Regularamento Consular Argentino, art. 8, letra "F", Nº 39; RODRIGO OCTAVIO, "Dicionário de Direito Internacional Privado" (Rio de Janeiro — 1933), Nº 290, pág. 57, Nº 293, pág. 51; PROSPERO FEDOZZI, "La condition juridique des navires de commerce", en "Recueil des Cours", t. 10, (1925-V), pág. 83 J. TORROBA, *op. cit.* pág. 601; CARLOS ALBERTO ALCORTA, "Principios de Derecho Penal Internacional" (Buenos Aires — 1931), 283; M. QUINTANA Y BOLLINI SHAW, *op. cit.*, pág. 446.

(42) H. ACCIOLY: *Tratado*, vol. 2º (Rio de Janeiro — 1956), nº 1563, pág. 384; CHARTERIS — "The Legal position of merchantmen in foreign Ports and national waters", en British Year-Book of International Law, (1920-21); IRIZARRY Y PUENTE, *op. cit.*, pág. 343; HACKWORTH, Digest of International Law, vol. 2 (1941), § 140, pág. 208; TORROB (J., *op. cit.*, pág. 601; CARLOS ALBERTO ALCORTA, *op. cit.*, pág. 283.

(43) MARIO SCERNI, *op. cit.*, pág. 321; HUGO SIMAS, "Código Brasileiro do Ar", art. 22, pág. 75; MORENO QUINTANA Y BOLLINI SHAW, *op. cit.*, pág. 246; HACKWORTH, "Digest of International Law, t. 4º, § 366, pág. 359.

(44) G. E. DO NASCIMENTO E SILVA: "Despacho Consular de Aeronaves" em *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*, vol. 15; R. MAESO, *op. cit.* pág. 337; M. FARIA, *op. cit.*, pág. 350.

(45) H. SIMAS — *op. cit.* pág. 92, art. 28.

Terminado o estudo das funções consulares relativas à nacionalidade e à navegação (marítima e aérea), temos as funções econômicas e comerciais (46) bem como as políticas e culturais. (47)

No estudo das funções aduaneiras (48) e fiscais (49) sobressaem as questões relacionadas com as faturas consulares (50) e os conhecimentos e manifestos de carga. (51)

A função judiciária, que era a função por excelência dos cônsules medievais, não mais é exercida pelos atuais. No século passado e no início do atual, os cônsules nos países de capitulações ainda podiam servir como juízes, mas era uma exceção. Hoje em dia, porém, os regulamentos de alguns países conferem aos seus cônsules algumas funções auxiliares da justiça como o de tomar depoimentos, (52) encaminhar rogatórias (53) e intervir em extradições. (54)

Os cônsules brasileiros têm competência para celebrar o casamento de nacionais no exterior (vide Lei n.º 3.238, de 1.º de agosto de 1957). Como a celebração do casamento no Brasil é da alçada dos juízes, os cônsules brasileiros ao praticarem esse ato exercem função judicial. (55)

As funções *notariais* (56) e as de *oficial de registro civil* (57) figuram dentre as funções consulares clássicas e se acham consignadas em quase todos os regulamentos.

(46) HEYKIN, *op. cit.*, págs. 79 y 154; GRAHAM STUART, "Le droit et la pratique diplomatiques et consulaires", em "Recueil des Courts", t. 48, (1934. II), J. TORROBA, *op. cit.*, pág. 645; L. MORENO, *op. cit.*, pág. 470.

(47) HENRIQUE C. R. LISBOA, "Les Fonctions Diplomatiques en temps de paix" (Santiago de Chile — 1908), pág. 105; L. MORENO, *op. cit.*, pág. 22 in fine; IRIZARRY Y PUENTE, *op. cit.*, pág. 305; J. TORROBA, *op. cit.* n.º 9, pág. 53; JAMES DONNADIEU, "Les Consuls de France" (Paris — 1928), pág. 48.

(48) TORROBA *op. cit.*, pág. 339; L. MORENO, *op. cit.*, pág. 249.

(49) Reglamento Consular Argentino, arts. 358/391; J. GUERRA, *op. cit.*, pág. 49; BUSTAMANTE, *op. cit.*, t. 1, Nº 310, pág. 418; J. TOBOBBA, *op. cit.*, pág. 465; L. MORENO, *op. cit.*, pág. 343.

(50) Reglamento Consular Argentino, arts. 505/553; ANGELO NEVES, "Regulamento de faturas consulares" (1945); GREEN HACKWORTH, "Digest of International Law", vol. 4, pág. 947; R. MAESO, *op. cit.*, págs. 277 y 295; M. F(RIA, *op. cit.*, pág. 204; AMTOKOLETZ "Derecho Diplomático y Consular", t. 2, págs. 211 y 215.

(51) Reglamento Consular Argentino, arts. 496/498, A. NEVES, *op. cit.*, pág. 109; R. MAESO, *op. cit.*, pág. 331.

(52) ARMANDO DE MENDONÇA PAIS: "Citação de portugueses no Brasil por intermédio dos Agentes Consulares" em *Scientia Jurídica* (Braga-Portugal), março de 1955.

(53) J. TORROBA, *op. cit.*, pág. 458; L. MORENO, *op. cit.*, pág. 355; FRANCISCO FERRARA, "Diritto Consolare" (Pádua), pág. 181.

(54) IRIZARRY Y PUENTE, *op. cit.*, pág. 280; L. MORENO, *op. cit.*, pág. 365.

(55) G. E. DO NASCIMENTO E SILVA: "O casamento consular" em *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, ano IX, n.ºs 17 e 18 (1953), pág. 5 e seguintes.

(56) Reglamento Consular Argentino, arts. 305/324, J. TORROBA, *op. cit.*, pág. 411; IRIZARRY Y PUENTE, *op. cit.*, pág. 457, R. MAESO, *op. cit.*, pág. 225; L. MORENO, *op. cit.*, pág. 287; C. JORDAN, "Attributions Notariales des agents diplomatiques et consulaires", em *Revue de Droit International Privé* (Clunet), t. 10 (1905).

(57) Reglamento Consular Argentino, arts. 296/304; J. TORROBA, *op. cit.*, pág. 367; IRIZARRY Y PUENTE, *op. cit.*, pág. 468; R. MAESO, *op. cit.*, pág. 211; L. DE MON-

Por fim, na enumeração das atribuições consulares podemos lembrar a concessão de vistos e a fiscalização da entrada de estrangeiros no país, (58) as funções informativas e de propaganda, (59) e aquelas que dizem a salvaguarda da saúde pública do país, (60) que se concretiza pelo controle das cartas de saúde das embarcações, (61) fiscalização de imigrantes e a remessa de informes sobre o estado sanitário local.

#### 9. AS FUNÇÕES CONSULARES NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

O Decreto-lei n.º 9.121, de 3 de abril de 1946, ao se ocupar das finalidades das repartições consulares diz apenas que as mesmas se destinam a promover o comércio e a navegação bem como a proteger as pessoas e os interesses dos brasileiros.

O citado decreto-lei nunca foi seguido de um regulamento conforme exige a boa técnica legislativa e assim sendo o serviço consular brasileiro se orienta sobretudo pelo *Manual de Serviço*, publicado anualmente, mediante portaria do Ministro das Relações Exteriores, consoante o art. 91, item II, da Constituição. O *Manual de Serviço* é uma consolidação das leis, decreto, portarias e instruções relativas ao Ministério das Relações Exteriores e versa sobre todas as atividades do Serviço exterior brasileiro.

Quanto ao serviço consular, constata-se que as atribuições variam quer se trate de consulado de carreira, privativo ou honorário.

Seja como fôr, o Decreto n.º 24.113, de 12 de abril de 1934, que aprova os regulamentos para os serviços diplomático e consular, contém no art. 13 uma enumeração ainda atual das funções desempenhadas normalmente pelos consulados brasileiros de carreira, ou seja:

I — prestar assistência aos brasileiros residentes na sua jurisdição, auxiliando-os em suas emprêsas e defendendo-lhes os direitos;

II — observar o movimento comercial e econômico do Estado onde funcionarem, dirigindo a respeito relatórios à Secretaria de Estado com os esclarecimentos úteis;

III — comunicar, imediatamente, à Secretaria de Estado e aos comandantes de navios brasileiros, que chegarem aos portos de sua jurisdição o apacimento ou a ameaça de febre amarela, peste, cólera e varíola;

TLUC, "De la compétence à attribuer aux agents diplomatiques et consulaires comme officiers de l'état civil" em *Anuario del Instituto de Derecho Internacional*, vol. 3º (1895), págs. 597/614; E. LEHR, "Diplomates et Consuls comme officiers de l'état civil", em *Revue Générale de Droit International Public*, t. 1, (1894), págs. 97/103.

(58) Reglamento Consular Argentino, arts. 259/265; R. MAESO, *op. cit.*, pág. 183; J. GUERRA, *op. cit.*, pág. 182; ANTOKOLETZ, "Tratado de Derecho Diplomático y Consular", t. 2, pág. 474; M. FARIA, *op. cit.*, pág. 194.

(59) R. MAESO, *op. cit.*, pág. 381; J. GUERRA, *op. cit.*, pág. 45.

(60) J. TORROBA, *op. cit.*, pág. 325; J. GUERRA, *op. cit.*, pág. 45; L. MORENO, *op. cit.*, pág. 219.

(61) Reglamento Consular Argentino, arts. 468 y 81; A. NEVES, *op. cit.*, pág. 67; R. MAESO, *op. cit.*, pág. 307; Código Sanitário Panamericano, de 1924, Nº 30.

IV — animar e promover a visita, ao Brasil, de industriais e comerciantes interessados nos produtos nacionais;

V — comunicar, periódicamente, à Secretaria de Estado as estatísticas mais recentes;

VI — comunicar, periódicamente, à Secretaria de Estado uma resenha da situação econômico-financeira do Estado onde funcionem, acentuando se as circunstâncias favorecem ou contrariam, e, por que razão, a expansão comercial e industrial do Brasil;

VII — comunicar à Secretaria de Estado as modificações havidas na legislação fiscal ou aduaneira, no que possa ser de interesse para o Brasil;

VIII — apresentar à Secretaria de Estado observações a respeito dos atos internacionais concluídos pelo Estado onde funcionem, nomeadamente dos tratados de comércio e navegação e convenções postais, acentuando a utilidade ou os inconvenientes que dêles possam resultar para o Brasil;

IX — estar em atenta vigilância quanto às leis e regulamentos sobre emigração e dar a respeito conta circunstanciada à Secretaria de Estado, fazendo as sugestões que julgar convenientes;

X — pedir, dentro da sua competência, às autoridades locais, as provisões possíveis em proveito do comércio brasileiro;

XI — informar, avisar e aconselhar os brasileiros, residentes ou de passagem, acerca das exigências legais que lhes interessem;

XII — retificar, por meio de comunicados à imprensa local, quaisquer notícias falsas ou tendenciosas, que comprometam o bom nome do Brasil ou de suas instituições ou sejam prejudiciais a seus interesses políticos e econômicos, de tudo cientificando a Secretaria de Estado e a Missão diplomática competente;

XIII — expedir títulos de nacionalidade e ter em dia a matrícula dos brasileiros residentes nos seus distritos, com as devidas especificações, remetendo anualmente à Secretaria de Estado uma relação dos registros efetuados;

XIV — promover a criação de câmaras de comércio brasileiras e prestar seu apoio e colaboração às existentes, tomando parte ativa no seu funcionamento e ajudando-as na sua orientação;

XV — manter mostruários dos principais produtos brasileiros;

XVI — promover conferências e exposições para propaganda do Brasil;

XVII — divulgar, com estatísticas e preços, notícias sobre as indústrias brasileiras, especialmente sobre as de maior importância para a economia nacional;

XVIII — ter em dia uma relação das firmas comerciais e industriais estabelecidas no Brasil;

XIX — remeter à Secretaria de Estado, mensalmente, pelo menos, uma memória sobre assunto que interesse à economia brasileira, e, semestralmente, relatórios referentes ao movimento comercial, industrial e econômico, bem como à navegação e colonização;

XX — atender, prontamente, a tôdas as consultas e pedidos de informações sôbre assuntos comerciais e industriais referentes ao Brasil;

XXI — exigir, quando lhes forem negadas, a manutenção das regalias gerais, consagradas pelo Direito das Gentes, favor do Governo, título de posse ou direito consuetudinário;

XXII — intervir nas questões comerciais entre negociantes brasileiros, para solucioná-las amistosamente;

XXIII — solicitar às autoridades competentes informações sôbre a mudança eventual de nacionalidade de navios brasileiros;

XXIV — informar os capitães dos navios mercantes e dos vasos de guerra brasileiros sôbre tudo o que interesse à navegação local e sôbre os usos, leis e práticas dos portos dos seus distritos;

XXV — obter das autoridades locais, onde a lei o permitir, a captura de marinheiros desertores de navios brasileiros;

XXVI — providenciar sôbre o tratamento de tripulantes de navios brasileiros, que ficarem doentes em terra;

XXVII — proceder à arrecadação de aparelhos e objetos de bordo, deixados em terra por embarcação brasileira;

XXVIII — intervir nos casos de insubordinação ou de conflitos a bordo de navios brasileiros, solicitando a ação das autoridades locais, quando necessário;

XXIX — ordenar vistorias nas embarcações brasileiras, nos casos previstos no Regulamento das Capitanias de Portos;

XXX — prestar assistência aos brasileiros envolvidos em processos criminais;

XXXI — proceder ao registo civil e a atos notariais, de conformidade com as leis brasileiras;

XXXII — proceder ao despacho de embarcações e aeronaves, à legalização de manifestos e conhecimentos de carga, ao visto de cartas de saúde, de listas de passageiros e de matrículas de equipagem;

XXXIII — expedir, renovar e visar passaportes, dentro da sua competência;

XXXIV — legalizar faturas consulares;

XXXV — proceder aos demais atos consignados na Tabela de Emolumentos consulares;

XXXVI — enviar, em janeiro de cada ano, um quadro estatístico do movimento do Consulado no ano anterior;

XXXVII — celebrar casamentos quando ambos os nubentes forem brasileiros e a legislação local reconhecer efeitos civis aos casamentos assim celebrados.

Os consulados privativos foram criados pelo Decreto n.º 19.466, de 6 de dezembro de 1930, visando a manter em postos de fronteira funcionários irremovíveis familiarizados com o meio.

A legislação a respeito dos consulados privativos é a mais parca possível. O Decreto-lei n.º 9.121, por exemplo, limita-se a dizer (art. 20) que "os consulados privativos serão dirigidos por cônsules privativos". De um modo geral, elas têm as mesmas atribuições dos consulados de carreira, mas, contrariamente a êsses, a sua jurisdição se limita à cidade onde funcionam. Outrossim, só podem se dirigir ao órgão do Ministério das Relações Exteriores a que estiverem subordinados diretamente (habitualmente a um consulado geral) à Delegacia do Tesouro em Nova York, às Alfândegas brasileiras e ao Serviço de Estatística Econômica e Financeira do Ministério da Fazenda, e cem as autoridades locais e particulares.

Contrariamente ao que sucede com os consulados de carreira e os privativos, foi baixado em 30 de setembro de 1947, pelo Decreto n.º 23.776, o Regulamento para o Serviço Consular honorário do Brasil. Aliás, este decreto veio substituir outro, de n.º 23.102, de 28 de maio do mesmo ano, subscrito pelo titular interino Embaixador Hildebrando Accioly. O Regulamento em questão enumera no art. 14 as atribuições dos Consulados e Vice-Consulados honorários, em número de vinte e seis, citando no artigo seguinte os atos que os mesmos não podem desempenhar, ou seja: proceder à matrícula de cidadãos brasileiros e expedir certificados de nacionalidade; proceder ao alistamento militar de cidadãos brasileiros e a outros atos consignados no Regulamento do Serviço Militar; apor vistos em certidões de matrícula e em documentos expedidos por autoridades brasileiras; reclamar concessões de regalias por parte do Governo ou Estado onde funcionem; ordenar vistorias em embarcações brasileiras; proceder a mudança da bandeira brasileira para estrangeira de embarcações e vice-versa; celebrar casamentos; proceder a registro de nascimentos, casamentos e óbitos; expedir certidões de nascimentos, casamentos e óbitos; lavrar e aprovar testamento; proceder a inventários de bens por falecimento; proferir sentenças arbitrais; lavrar procurações; conceder e renovar passaportes brasileiros; visar passaportes brasileiros ou estrangeiros, salvo quando expressamente autorizados pela Secretaria de Estado.

Com relação às atribuições consulares previstas na legislação brasileira, cumpre notar que o seu exercício está condicionado à aquiescência local. Aliás, o Regulamento do Serviço Consular honorário estipula expressamente que no exercício das atribuições devem ser "observadas as leis locais".

Por sua vez, o Decreto 24.113 (art. 13, § único) ao reconhecer competência aos cônsules de carreira para celebrar casamentos de brasileiros no exterior acrescenta quando "a legislação local reconhecer efeitos civis aos casamentos assim celebrados".

A recente Lei n.º 3.238, de 1º de agosto de 1957, ao modificar, de modo infeliz, a Lei de Introdução ao Código Civil não consignou semelhante ressalva. Aparentemente exige que o casamento de brasileiros no exterior seja unicamente celebrado por autoridade consular brasileira, sem levar em conta a possibilidade de a lei local o proibir. Também ao falar em cônsul, dá competência aos cônsules honorários de celebrarem semelhante casamento, não obstante a proibição expressa do Regulamento do Serviço Consular honorário.