

*Da Condição Jurídica dos Cônsules*GERALDO EULÁLIO DO NASCIMENTO
E SILVA

(Professor do Instituto de Altos Estudos Internacionais da Universidade de Paris e do Instituto Rio Branco. Secretário da Comissão Nacional de Codificação do Direito Internacional)

1. CONCEITO DE CÔNSUL

SÃO inúmeras as definições do termo "Cônsul" e de um modo geral as mesmas se limitam a uma enumeração de suas atribuições. É de mister lembrar que a expressão varia no tempo e no espaço: o Cônsul de hoje possui atribuições bem mais complexas do que o de um século atrás, e as funções consulares variam de país para país. Aliás, na organização consular de um mesmo país, na qual todos os funcionários se acham vinculados a um mesmo estatuto, suas atribuições oscilarão de posto para posto, pois nem tôdas as repartições consulares têm por finalidade a proteção do comércio e da navegação e o auxílio de nacionais; algumas são criadas com finalidades políticas, outras terão caráter mais cultural. Também, é necessário, de início, saber se devemos ou não incluir sob a designação de cônsul os chamados cônsules honorários. Alguns autores esclarecidos vêm propugnando desde há muito pela adoção do Regulamento adotado pelo Instituto de Direito Internacional na sua sessão de 1896 (Veneza), no sentido de que o título de cônsul só deve pertencer aos *cônsules missi*, isto é, aos funcionários nacionais do estado que os nomeia e que não exercem outra função que a consular; ao passo que aos chamados *consules electi* se deveria dar o título de *agente consular*. (1)

Infelizmente a questão é de difícil solução, pois os países carecedores de recursos financeiros e que não podem manter um corpo consular organizado hierarquicamente, mas que são forçados a recorrer aos negociantes radicados nas principais cidades e portos comerciais, não se conformarão em acolher uma norma que irá despir os seus representantes da situação social e jurídica de que gozavam, mesmo sabendo que não se justifica a equiparação entre os cônsules de carreira e os agentes consulares.

(1) *Annuaire de l'Institut de Droit International*, vol. III (edição de 1928) p. 1077.

Enquanto este ponto não fôr solucionado satisfatória e unânimemente, perdurarão as polêmicas sobre a condição jurídica dos cônsules e a precedência entre eles.

Seja como fôr, alguns países já reservam o título de cônsul para os funcionários de sua nacionalidade, que percebem vencimentos e são proibidos de exercer outra função remunerada. É pena que o Brasil, cuja organização diplomático-consular é ímpar na América latina, não adote a mesma nomenclatura. Não basta, contudo, adotar as citadas denominações para o corpo consular nacional, é necessário ainda condicionar a concessão do exequatur aos cônsules estrangeiros a esta orientação.

Feita esta introdução, é lícito dar-se uma definição ao termo, a qual como toda definição terá o inconveniente de limitar a instituição em estudo. Conforme foi dito, as definições existentes são de caráter exemplificativo, pois giram em torno de uma enumeração de funções, sejam elas de autoria de etimologistas, internacionalistas, magistrados ou legisladores. Assim CÂNDIDO DE FIGUEIREDO ensina "agente de uma nação, encarregado, em país estrangeiro, de proteger os súditos dessa nação, fomentar o comércio, etc." (2)

Dentre os internacionalistas podemos citar em primeiro lugar a definição de HILDEBRANDO ACCIOLY, que é das mais precisas, embora seja um tanto quanto extensa: "os cônsules são funcionários administrativos ou agentes oficiais, sem caráter diplomático ou representativo, que um Estado nomeia para servirem em cidades ou portos de outros Estados, com a missão de velar pelos seus interesses comerciais, prestar assistência e proteção aos seus nacionais, legalizar documentos pertencentes a estes ou destinados a produzir efeitos no seu país, exercer a polícia da navegação com os portos nacionais, fornecer informações de natureza econômica e comercial sobre o país ou distrito onde sirvam". (3)

Igualmente extenso e mais ou menos nos mesmos moldes é o conceito dado por P. FAUCHILLE: "os cônsules são os agentes oficiais que um Estado estabelece nas cidades ou nos portos de país estrangeiro, com a missão de cuidar de seus interesses comerciais, prestar assistência e dar proteção aos seus nacionais, comerciantes ou viajantes, desempenhar com relação a eles funções administrativas (ou judiciárias), exercer a polícia da marinha mercante, velar pela execução dos tratados de comércio e navegação, fornecer dados sobre as produções agrícolas e industriais e sobre o movimento dos países estrangeiros". (4)

Poderíamos multiplicar as definições dos autores de obras gerais sobre o direito das gentes, mas basta dizer que com algumas variações de fundo ou

(2) *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*, 4.^a ed., Lisboa, vol. 1.^o, p. 514.

(3) *Tratado de Direito Internacional Público*, vol. II, Rio de Janeiro, 1956, n.^o 801, p. 513.

(4) *Traite de Droit International Public*, vol. I, parte 3.^a, Paris, 1926, n.^o 733, p. 109.

forma, de síntese ou análise, seguem orientação parecida às de BLUNTSCHLI, (5) BUSTAMANTE Y SIRVEN, (6) e LUIZ DE FARO JUNIOR. (7)

Os autores de trabalhos específicos sobre o direito consular adotam definições parecidas conforme poderemos constatar pelo exame de algumas.

IRIZARRY Y PUENTE: "No sentido genérico, um cônsul é um funcionário enviado por um Governo para residir num país estrangeiro, e admitido pelo Governo desse país, múltiplas finalidades administrativas, mas antes de tudo para representar, estimular e proteger os seus interesses nas relações econômicas, marítimas e comerciais, bem como as pessoas e os interesses de seus cidadãos ou súditos". (8)

JOÃO PENTEADO ERSKINE STEVENSON: "cônsul é o agente ou delegado que uma nação mantém em país estrangeiro, sobretudo nas cidades comerciais ou portos, para defender seus interesses mercantis ou marítimos, com funções administrativas, judiciárias e acidentalmente políticas, e garantir os direitos e privilégios dos seus súditos". (9)

MARCELO ARDUINO, contudo, não aceita as definições vazadas nos moldes das citadas, julgando-as muito vagas, e criticando o fato de versarem principalmente sobre as atribuições consulares e não conterem uma conceituosa determinação da essência jurídica da função consular em si. (10)

As definições que se nos deparam em algumas decisões jurídicas são fracas, pois a finalidade das mesmas é, geralmente, justificar a competência dos tribunais locais e não dar uma noção científica da instituição. A Primeira Câmara da Corte de Apelação do Distrito Federal, em acórdão de 14 de janeiro de 1907, relativo a uma ação de imissão de posse, na qual era agravante o Cônsul Geral da Suíça, teve ensejo de declarar que "os cônsules não são representantes do Estado, são agentes protetores dos interesses dos cidadãos da Nação que servem dentro do território estrangeiro onde exercem jurisdição". (11)

Os regulamentos consulares freqüentemente contêm definições do caráter dos respectivos funcionários.

O primeiro texto brasileiro sobre a matéria — o decreto n.º 520, de 11 de junho de 1847, que mandava executar o novo regulamento consular, dispunha no artigo primeiro: "Aos cônsules incumbe, nos seus distritos e lugares de residência, promover o comércio e navegação, bem como proteger as pessoas e interesses dos súditos brasileiros." O dispositivo em questão foi reproduzido no Regulamento de 1872 e figurou na primeira Consolidação organizada

(5) *Le Droit International Codifié*, 5.ª ed., Paris, 1895, art. 244, p. 160.

(6) *Droit International Public*, vol. I, Paris, 1934, n.º 301, p. 403

(7) *Manual de Direito Internacional Público*, 2.ª ed., Rio de Janeiro 1956, n.º 720, p. 366.

(8) *Traité sur les Fonctions Internationales des Consuls*, Paris, 1937 p. 9.

(9) *Curso de Direito Consular*, São Paulo, 1939, n.º 64, p. 44.

(10) *Consoli, Consolati e Diritto Consolari*, Milán, 1908. p. 27.

(11) *Revista de Direito* (Bento de Faria), vol. IV (1907), p. 439.

na República, em 1899, com a substituição da palavra "súditos" por "cidadãos".

O Decreto-lei n.º 9.121, de 3 de abril de 1946, que trata da organização do Ministério das Relações Exteriores, não definiu a expressão cônsul, mas sim a de repartição consular.

Finalizando é lícito lembrar que dadas as afinidades entre o serviço consular e o diplomático, não se pode ainda dar uma definição de acôrdo com a indicação de M. ARDUINO: pode-se, isto sim, tentar combinar na mesma a determinação jurídica da função consular (que muito se aproxima à diplomática) e manter uma enumeração de atribuições a fim de caracterizar melhor o cônsul e dizer que é o funcionário público nomeado por um Estado para o representar em pôrto ou cidade de outro, com a incumbência de, evitando se imiscuir nas atribuições da respectiva missão diplomática, velar por todos os seus interesses, quer sejam êles de natureza comercial, econômica, cultural, financeira, política ou social e, principalmente, exercer a polícia da navegação e velar pela pessoa e os bens de seus nacionais. (12)

2. HISTÓRICO DA INSTITUIÇÃO CONSULAR

No estudo da evolução histórica da instituição consular é lícito destacar quatro fases mais ou menos distintas. A primeira abrange as práticas adotadas na antiguidade e que têm certa analogia com a instituição; a segunda começa pouco antes da primeira cruzada e termina com as embaixadas permanentes; a terceira, de decadência da instituição, chega ao século XIX; a quarta surge em meados do século XIX, e nela a instituição consular readquire seu antigo prestígio.

Conforme lembra CLOVIS BEVILAQUA, "as associações políticas primitivas, sob o influxo dos sentimentos guerreiros e religiosos, olhavam para o estrangeiro como para um inimigo que estivesse constantemente ameaçando a sua existência e a sua religião. O estrangeiro não colaborava para o bem estar da comunidade, falava outra língua, adorava outros deuses, adotava outros costumes, não podia merecer benevolência". (13) Na Índia era êle colocado abaixo do pátria; no Egito, ao natural do país repugnava tocar num instrumento utilizado por um grego; na Grécia e em Roma um estrangeiro não podia desposar uma nacional, possuir imóveis ou firmar contrato com um cidadão".

A esta primeira reação de hostilidade veio se juntar outra, mais favorável ao alienígena, geralmente um comerciante, cuja presença vinha trazer benefícios à comunidade. Passaram a ser tolerados; mas como sobrevivência da antiga xenofobia, continuavam à margem da sociedade e de suas leis. Nessas condições, era mister escolher alguém que os julgasse, daí surgindo várias soluções.

(12) G. E. DO NASCIMENTO E SILVA: *Manual de Derecho Consular* (Rosario 1952), p. 72.

(13) *Princípios Elementares de Direito Internacional Privado*, 4.ª ed., Rio de Janeiro, 1944, § pp. 153 e 154.

Na Grécia, havia os *proxenos*, que muito tinham em comum com os atuais cônsules honorários, e cuja origem remonta ao VI século a.C. Os *proxenos* eram indivíduos designados oficialmente por uma cidade grega para em outra velar pelos seus interesses e proteger os seus cidadãos. Eram nacionais da cidade em que exerciam as suas funções e não da representada. Inicialmente, a *proxenia* era uma proteção espontânea, mas com o desenrolar do tempo, dados os bons resultados obtidos, se oficializou, passando a ser um cargo cobiçado, dadas as vantagens e honras que trazia.

É interessante lembrar que os atuais cônsules gregos são igualmente chamados *proxenos*.

Dada a vinculação existente entre a instituição consular e o comércio, é fácil compreender que aquela não tivesse se desenvolvido entre os romanos, avessos à mercancia.

Tinham, contudo, certa semelhança com os *proxenos* os "Patronos" ou "protetores", nomeados geralmente pelo Senado para proteger os interesses das cidades conquistadas pelos exercícios de Roma; se bem que, por vêzes, a escolha fosse feita pela própria cidade.

Em Roma, temos ainda a figura do "praetor peregrinus", incumbido de solucionar as pendências surgidas entre os forasteiros ou entre êles e romanos, de acôrdo com os preceitos do *jus gentium*.

Se bem que o têrmo cônsul seja de origem latina, constata-se que em Roma os cônsules exerciam funções bem distintas dos cônsules da atualidade. Era o título dado, na Roma antiga, depois da expulsão dos reis, aos magistrados incumbidos de velar pelos supremos interesses do Estado. Com o mesmo sentido surgiria na França com a queda da ditadura em fins do século XVIII.

Contudo, só com as cruzadas é que a prática de nomear cônsules em cidades e portos de comércio se consolida, não mais sofrendo ela solução de continuidade.

Não há dúvida de que as Cruzadas tiveram uma influência preponderante, ao ponto de inúmeros autores afirmarem que, a rigor, devemos procurar a origem da instituição consular no tempo das Cruzadas. (14) Com efeito, a fim de garantir a manutenção das tropas e peregrinos, os comerciantes de Veneza, Gênova e Pisa iam estabelecendo feitorias, onde os mesmos pudessem conseguir tudo de que necessitavam. A êstes comerciantes as Cruzadas outorgavam inúmeros privilégios e quando de sua partida, os príncipes maometanos, reconhecendo as vantagens de sua permanência, permitiram que continuassem a usufruir dos mesmos. Assim, os comerciantes formavam uma coletividade não sujeita aos tribunais locais, mas sim a um magistrado de sua

(14) A. HEYKING, *Les Principes et la Pratique des Services Consulaires*, (Paris, 1928) p. 20; A. RECHID, *L'Islam et le Droit des Gens*, em *Recueil des Cours*, tomo 60 (1937-II), p. 423; C. CALVO, *Le Droit International*, tomo III, (Paris — 1888), § 1368, p. 215.

escolha, a quem incumbia igualmente a proteção dos membros da comunidade.

A circunstância de imperar o princípio da personalidade das leis entre os europeus e o fato do Corão só se aplicar aos muçulmanos veio permitir que os magistrados-cônsules desempenhassem, sem atrito, as suas funções judiciárias. Seja como fôr, a fim de evitar possíveis dificuldades, foram firmados entre os príncipes da Cristandade e os de Islam capitulações tendentes a regulamentar as situações supervenientes.

Dentro em breve, o exemplo dos mercadores italianos era imitado pelos de Barcelona e Marselha. A instituição foi sendo acolhida pelos demais povos, chegando ao Báltico.

Nessa segunda fase da instituição, a que P. FAUCHILLE dá a denominação de "período municipal", (15) vemos que o soberano não influiu na designação do cônsul, era ele eleito pelos comerciantes e navegantes de determinada praça marítima, e assim, não tinha relações oficiais com o Estado de que era súdito.

No fim do "período municipal", eram várias as funções consulares e, de acordo com a terminologia moderna, eram elas judiciárias, diplomáticas e consulares propriamente ditas (proteção da navegação e da pessoa e bens de seus nacionais).

A formação dos grandes Estados provocou profundas mudanças na instituição consular, que entrou num período de franca decadência.

Em primeiro lugar, o cônsul deixou de ser uma autoridade escolhida por uma comunidade: passou a ser nomeado por um soberano, adquirindo caráter público. Esta circunstância ligada ao abandono do sistema da personalidade das leis pelo da territorialidade, que vinha sujeitar todos os habitantes à justiça do país, independentemente de sua nacionalidade ou domicílio, acarretou a perda da atribuição principal dos cônsules: o de jurisdição, a não ser nos países não-cristãos.

Com a formação dos grandes Estados surgem as Embaixadas permanentes, que depois do Tratado de Westfália se generalizaram. Com o aparecimento das mesmas, perderam os cônsules as suas funções diplomáticas e representativas, sem esquecer que ficaram num segundo plano em relação aos embaixadores.

Assim, aos cônsules sobravam poucas funções: velar pelos interesses de seus nacionais e da navegação do país que os nomeou; o que pouco significava, já que o comércio marítimo atravessava uma fase de pouco movimento e raros eram aqueles que se aventuravam além das fronteiras de seu país.

Como passaram a ser funcionários de outros Estados, os poderes públicos condicionavam o exercício das funções consulares a uma autorização expressa chamada nos países europeus de *exequatur* e nos da Ásia Menor e do Norte da África de *berat*.

(15) *Op. cit.*, n.º 738, p. 113.

A função consular passou a ser meramente honorífica e quase sempre a escolha iria recair num comerciante local, nacional do país, para o qual a função consular seria secundária e que não pensaria duas vezes na dignidade da nação por êles representada antes de cometer um crime ou recusar-se a pagar um credor.

Esse período dos cônsules honorários coincidiu com o aparecimento das primeiras obras importantes de direito internacional e que iriam pasmar a doutrina futura. Surgiram também as primeiras decisões judiciárias sobre cônsules e agentes consulares, as quais iriam servir de base às decisões posteriores, principalmente na Inglaterra e nos Estados Unidos. O fato da instituição consular haver sofrido uma salutar reforma posteriormente, pela substituição desses cônsules *electi* pelos de carreira, não modificou, como deveria, os ensinamentos dos doutrinadores, que ainda hoje se baseiam no que foi escrito anteriormente, sem levar em consideração a posição real e atual da instituição consular.

No século XIX, a instituição sofreu novas transformações, entrando destarte no seu quarto período, a que poderíamos denominar dos *cônsules de carreira*.

O surto econômico-comercial, com o conseqüente aumento de exportações e importações, veio exigir dos países uma revisão de seu sistema consular, que não mais podia continuar entregue aos cônsules honorários.

Os movimentos migratórios também vieram acarretar maior trabalho nas repartições consulares, quer dos países de imigração (incumbidos da seleção dos imigrantes) quer dos de emigração (proteção de nacionais).

As reformas operadas se concretizaram nos regulamentos adotados ou revistos. Os primeiros regulamentos foram, porém, do século XVII, citando-se em primeiro lugar o dos Países Baixos, de 1658, aplicável aos cônsules na Espanha, França e Itália; e uma ordenança francesa, de 1681, que continha alguns dispositivos sobre cônsules. Estes textos eram, contudo, rudimentares e nos dois citados países surgiram modificações fundamentais em 1871 e 1833.

O Brasil, dada a transplantação da organização burocrática portuguesa para o Rio de Janeiro em 1808, não se viu obrigado a improvisar, como as demais nações latino-americanas, uma repartição dos negócios exteriores: por ocasião da sua emancipação, possuía os elementos necessários, que lhe iriam dar uma posição ímpar na política externa da América do Sul.

Aliás, mesmo antes de nossa Independência JOSÉ BONIFÁCIO nomeou ANTÔNIO MANOEL CORREA DA CÂMARA cônsul e agente comercial em Buenos Aires, isto em maio de 1822.

É curioso lembrar que o Governo Republicano do Recife, em 1817, nomeou ANTÔNIO GONÇALVES DA CRUZ cônsul nos Estados Unidos. O mesmo em 15 de janeiro de 1823 era nomeado Cônsul Geral na União Americana.

Desde cedo sentiu-se a necessidade de um regulamento e no Relatório de 1831 se lembrava a necessidade da aprovação pela Assembléa Geral do Projeto de Regulamento.

O primeiro Regulamento Consular, Decreto n.º 520, de 11 de junho de 1847, antecedeu ao do Corpo Diplomático. Contrariamente ao que sucede com este, o do Corpo Consular é bastante explícito e abrange 230 artigos. Trata da nomeação, classes, vencimentos e prerrogativas dos empregados consulares; do exercício, suspensão e cessação do ofício consular; das relações dos empregados Consulares entre si e com seus superiores; do favor ao comércio; do favor à navegação; dos acidentes, perigos e mais circunstâncias ocorridas na viagem; da proteção aos brasileiros; da Secretaria e Expediente consulares; e de algumas disposições gerais. Foi subscrito por SATURNINO DE SOUSA E OLIVEIRA.

O Regulamento de 1847 foi substituído em 24 de maio de 1872 por outro (Decreto n.º 4.968), que perdurou até o fim do Império. Numerosos foram os Regulamentos e Consolidações baixados durante a República. Atualmente, não há no Brasil uma Carreira Consular independente da Diplomática; existe uma só carreira, a de "Diplomata", cujo estatuto básico é o Decreto-lei n.º 9.202, de 26 de abril de 1946. O último Regulamento Consular foi aprovado pelo Decreto n.º 24.113, de 12 de abril de 1934; mas no exercício de suas funções, os cônsules brasileiros recorrem ao "Manual de Serviço", que dispõe minuciosamente sobre todas as atividades consulares.

3. CÔNSULES E DIPLOMATAS

São inúmeros os autores que têm procurado pôr de relêvo as diferenças existentes entre as carreiras diplomática e consular. Mas se no papel é possível traçar limites claros, constata-se que os mesmos são poucos na prática. Em ambos os casos, trata-se da manutenção dos interesses nacionais na esfera internacional.

De um modo geral é lícito citar as seguintes diferenças entre ambas as carreiras, diferenças estas que nem sempre são absolutas:

1.º) O agente diplomático representa o seu Estado perante outro, ao passo que o cônsul só o representa perante as autoridades locais;

2.º) o agente diplomático é acreditado por meio de credenciais, o cônsul não é acreditado, mas sim munido de uma carta-patente;

3.º) o agente diplomático entra plenamente em função mediante a entrega solene de suas credenciais, ao passo que cônsul o faz após a concessão do exequatur;

4.º) ao terminar a missão do agente diplomático as suas *recredenciais* são entregues ao Governo junto ao qual se achava acreditado, ao cônsul não corresponde um documento equivalente;

5.º) as imunidades diplomáticas são consideráveis e absolutas, as consulares são reduzidas e pessoais;

6.º) o agente diplomático tem jurisdição sobre todo o território do país onde exerce a sua função; a jurisdição do cônsul se limita ao respectivo distrito consular (que poderá abranger todo o território de um país);

7.º) o agente diplomático só lida com o Ministério das Relações Exteriores, ao passo que o cônsul tem contato direto com as autoridades locais, não podendo, contudo, se dirigir diretamente ao Ministério das Relações Exteriores, salvo na hipótese de não existir missão diplomática do respectivo país;

8.º) a origem histórica das funções consulares é distinta da origem histórica da instituição diplomática.

As citadas diferenças são, porém, bastante relativas. Quanto à primeira, por exemplo, constata-se que a maioria dos autores ensina que o diplomata tem caráter representativo, não sucedendo o mesmo com o cônsul. Tal ponto de vista é errado, pois o consul representa o seu Governo perante as autoridades locais, conforme dispõe o artigo 24 do Regulamento brasileiro para o serviço consular, aprovado pelo decreto 24.113, de 12 de abril de 1934, e o Regulamento consular argentino de 1947 (art. 7.º).

A proteção dos nacionais, citada como atribuição característica dos cônsules, é exercida principalmente pelos agentes diplomáticos. Os cônsules não têm o direito de formular uma reclamação a favor de nacional, cabe-lhes, tão somente, interceder junto às autoridades locais. A ação diplomática é, ao contrário, mais objetiva, pode haver reclamação, por intermédio do Ministério das Relações Exteriores, por eventuais denegações de justiça ou arbitrariedades e teremos o exercício da *proteção diplomática*, que é vedada aos cônsules. O "Manual de Serviço" brasileiro dispõe no artigo 566 que "cumpre, igualmente, às Missões diplomáticas prestar assistência aos brasileiros residentes ou de passagem no país, auxiliando-os em suas empresas e defendendo-lhes os interesses", não mencionando, no capítulo referente às atividades consulares, obrigação semelhante.

Contrariu sensu, a função tida por excelência do diplomata, a *política*, não está fora da esfera de ação do cônsul. Aliás, existem consulados políticos e o Consulado Geral da Grã-Bretanha no Cairo, quando o Egito era vassallo da Turquia, pode ser apontado como exemplo típico. Os Consulados do Brasil em Caiena e Paramaribo, criados durante a guerra, tinham notoriamente, um papel político, visto que na época a França e a Holanda se achavam sob o jugo da Alemanha nazista. Atualmente, temos alguns consulares de fronteira, os chamados *privativos*, cuja importância política não pode ser desconhecida.

Mas se ao teórico, ao internacionalista doutrinário, seja lícito dizer que as funções diplomáticas e consulares são distintas, tendo em vista algumas diferenças no modo de nomeação, nas relações com o governo local etc., as decisões dos estadistas devem ser pautadas pela conveniência, baseada na experiência. Durante muito tempo as carreiras diplomática e consular foram carreiras estanques, por considerarem os governos que a especialização em cada era indispensável e que as transferências do corpo consular ao diplomático eram desaconselháveis, dadas as diferenças existentes. A experiência demonstrou, porém, que, ao contrário, a fusão se impunha e que o tirocínio diplomático era indispensável ao cônsul, como a experiência consular o era ao diplomata. No Brasil, a fusão foi feita em duas etapas. O Decreto número 19.592, de 15 de janeiro de 1931, dando o primeiro passo nesse sentido, fun-

diu o antigo quadro da Secretaria de Estado com os do corpo diplomático e do corpo consular. Não se fez então a fusão desses dois últimos quadros, porque — conforme expos o chanceler AFRANIO DE MELLO FRANCO, na Introdução ao Relatório de 1931 — “julgo prudente deixar ao tempo a deputação prévia dos respectivos elementos antes de unificar-lhes o pessoal”. O artigo 22 do citado decreto previa, porém, a transferência de um para o outro serviço.

A fusão definitiva se verificou em 1938, quando foi baixado o Decreto-lei n.º 791, de 14 de outubro, que revogou o Decreto n.º 19.592, de 1931. Se antes da fusão alguns cônsules tinham uma mentalidade exageradamente burocrática, notava-se entre os diplomatas um apêgo excessivo às coisas mundanas. A fusão de ambas as carreiras veio eliminar em parte estes inconvenientes, criando uma nova classe de funcionários dotados da experiência adquirida nos dois ramos do serviço e, que quer trabalhem em repartição diplomática ou consular, adotam a mesma rotina de trabalho. Se bem que persistam algumas diferenças extrínsecas entre as carreiras, estas tendem a sofrer uma diminuição gradual dadas as suas afinidades intrínsecas.

4. CLASSIFICAÇÃO DOS CÔNSULES

Não há, a exemplo do que ocorre com os agentes diplomáticos, uma classificação internacional dos funcionários consulares. Assim, a matéria é deixada à legislação interna dos Estados, que poderá dar livremente aos seus cônsules o título que quiser. Hoje em dia, contudo, já há uma nomenclatura que conta com a aceitação de quase todos os países e constata-se que os cônsules podem ser classificados segundo a remuneração (cônsules de carreira e honorários) e segundo a hierarquia (cônsules gerais, cônsules e vice-cônsules).

Quanto à remuneração, verifica-se que ao lado dos cônsules propriamente ditos, isto é, daqueles que são nacionais do Estado que representam, são por êle remunerados e não podem exercer outra profissão, existem os chamados cônsules honorários, geralmente nacionais de país em que servem e para os quais a função consular é secundária, pois são quase sempre comerciantes.

Aos cônsules de carreira se dá ainda as denominações de cônsules *missi* ou de profissão ao passo que os segundos são ainda chamados *electi*, comerciantes ou *ad-honorem*.

As expressões cônsules *missi* e *electi*, apesar de seu aspecto arcaico, ainda hoje contam com aceitação, se bem que os atuais cônsules honorários (*electi*) não mais sejam eleitos como o eram na Idade Média. No Brasil, o Decreto-lei n.º 4.391, de 18 de junho de 1942, adota a terminologia em questão.

A tendência dos países é no sentido de abolir os cônsules honorários, mas considerações várias, principalmente a econômica, têm impedido a extinção total dos mesmos. Com efeito, a prática tem mostrado a conveniência de sua abolição. FLAVIO GUILHÉN CASTAÑON lembra as seguintes razões contrárias aos cônsules honorários:

a) o cônsul *electi*, ocupado com os seus negócios normais, não tem tempo para tratar das funções consulares;

b) carece de uma instrução adequada para cumprir a contento as suas obrigações;

c) se fôr comerciante não poderá ser imparcial nos assuntos relacionados com o seu ramo;

d) não dá uma garantia completa de segurança nas suas atribuições como depositário do Registro Civil, pelo mesmo fato de carecer de conhecimentos necessários;

e) pela mesma razão pode incorrer em erros nas suas funções políticas, notariais, administrativas etc.;

f) o cônsul negociante, exposto aos azares do comércio, pode sofrer uma falência, e passar por uma vergonha pessoal que compromete a dignidade do governo que representa;

g) geralmente os cônsules *missi* não vêem com bons olhos os *electi*, pois os consideram de categoria inferior, o que provoca sérias dificuldades nos lugares onde existe um corpo organizado. (16)

Os Estados, com o intuito de melhorar cada dia mais o seu serviço exterior, condicionam o ingresso na carreira diplomático-consular ao preenchimento de inúmeras condições, dentre as quais figura uma rigorosa seleção intelectual; e, paradoxalmente, a nomeação dos cônsules honorários, é subordinada a um número irrisório de condições. É óbvio que os cônsules *electi* não podem ter as aptidões necessárias para desempenhar satisfatoriamente as várias funções consulares que hoje lhe incumbem; sem esquecer que um funcionário terá tudo que perder no caso de ser demitido, o honorário pouco sofrerá, no caso de abusar de sua situação.

O Regulamento para o Serviço Consular Honorário do Brasil, aprovado pelo Decreto n.º 23.776, de 30 de setembro de 1947, proíbe expressamente aos cônsules honorários algumas das principais atribuições consulares. O citado Regulamento ainda prevê (art. 37) a designação de um funcionário de carreira para iniciar e instruir, devidamente, os servidores honorários nos negócios das Chancelarias.

A abolição dos agentes consulares, porém, não é viável. Embora não possam desempenhar as funções consulares a contento, prestam, por vezes, reais serviços ao país que os nomeou. Em certas localidades, principalmente portos, é necessário ter uma repartição consular, mas com freqüência o pouco rendimento e as rendas diminutas não justificam a nomeação de um funcionário de carreira. Aliás, os agentes consulares são geralmente escolhidos dentre pessoas de boa situação local, possuem um amplo círculo de amizade, bem como fortuna pessoal. Todas estas qualidades suprirão algumas das inevitáveis falhas que tenham.

IRIZARRY Y PUENTE ensina que a distinção entre cônsules *electi* e *missi* "não tem praticamente nenhuma consequência jurídica especial, pois não existe em direito internacional nenhuma diferença apreciável, do ponto de vista de

(16) *Derecho Consular* em *Revista de la Universidad de San Carlos* (Guatemala), n.º II (1946), pp. 282 e 283.

categoria, das prerrogativas, das imunidades e dos deveres, na situação das duas classes de cônsules". (17)

OPPENHEIM adota igual ponto de vista: "em direito internacional não existe nenhuma diferença na situação geral das duas espécies de cônsules". (18)

Um exame, mesmo superficial, das legislações dos diversos países nos mostra que os citados autores não têm razão. Quanto às atribuições, vimos que os cônsules honorários brasileiros não podem exercer quinze importantes funções consulares. As isenções de impostos aduaneiros dados aos cônsules estrangeiros são quase que invariavelmente privativas dos *missi*. O Decreto-lei 4.391, por exemplo, é explícito, nos artigos 16, 27 e 28, que conferem determinadas isenções aos cônsules de carreira as quais são negadas aos honorários. As normas de precedência, por sua vez, collocam os cônsules *electi* depois dos *missi*.

Finalizando, convém fazer mais duas observações sobre as expressões "cônsules de carreira" e "cônsules honorários".

Embora o título cônsul de carreira seja empregado como sinônimo de cônsul *missi*, verifica-se que, embora todos os cônsules de carreira sejam *missi*, nem todos os *missi* são de carreira. Com efeito, inúmeros países não possuem uma carreira consular, pois, por razões várias, têm o que se chama cônsules de ocasião, nomeados independentemente do preenchimento de determinadas condições e cujo ascenso e aposentadoria não são garantidos. Se a nomeação dos mesmos é fácil e, geralmente, se verifica depois de uma mudança de governo, a destituição o é igualmente. No Brasil existem, ao lado dos cônsules de carreira, os cônsules privativos que são cônsules *missi*, pois percebem gratificação e são brasileiros. Não lhes são aplicáveis, porém, as normas regulamentares em matérias de ajudas de custo, férias extraordinárias, promoção, disponibilidade e aposentadoria (Decreto n.º 19.466, de 6 de dezembro de 1930, art. 3.º).

Em alguns países, quando um funcionário subalterno desempenha durante vários anos as suas funções a contento, se lhe confere o título de cônsul ou vice-cônsul honorário. Nesse caso, o funcionário premiado não poderá ser assimilado aos demais cônsules honorários, pois recebe remuneração. O Brasil tem adotado esta prática, que tem a vantagem de deixar a repartição entregue a um funcionário com a designação de cônsul, nos impedimentos do titular.

Quanto à classificação dos cônsules segundo a *hierarquia*, são adotadas as seguintes denominações: Cônsul Geral, Cônsul e Vice-Cônsul, além de outras de menor aceitação. Os títulos em questão se aplicam tanto aos cônsules *missi* quanto aos *electi*. A doutrina vem propugnando pela não utilização dos mesmos com relação aos segundos, a fim de evitar as habituais divergências entre os dois ramos do serviço consular. A França e a Itália reservam as denominações de cônsul geral, cônsul e vice-cônsul para os funcionários de carreira e utilizam o título de agente consular para os honorários.

(17) *Op. cit.* pp. 24 e 25.

(18) *International Law*, 8.ª edição (Londres — 1955), revista por H. LAUTERPACHT, § 420, p. 832.

Na organização consular brasileira, encontramos três tipos de cônsules, cada qual com a sua hierarquia própria: os cônsules de carreira, os privativos e os honorários.

Os cônsules de carreira são, de acôrdo com a orientação geral adotada para os funcionários públicos brasileiros, de quatro classes: K, L, M, e N. A função de Cônsul Geral só é exercida pelos funcionários de classe N. O título de Cônsul é dado no exterior aos funcionários das classes L e M, quando na direção de um consulado, sendo que os da classe K são denominados Vice-Cônsules, quer trabalhem em Consulado Geral ou Consulado. Os funcionários das classes L e M lotados em Consulados Gerais têm a designação de Cônsules Adjuntos e como tais são os substitutos eventuais do titular. O Cônsules Adjuntos, porém, deverão usar, para fins representativos, de relações com as autoridades locais e sociais, a simples intitulação do Cônsul do Brasil.

Na organização brasileira as funções dos cônsules gerais são idênticas às dos cônsules, não existindo a subordinação destes àqueles, como sucede em outros países. A diferença é que são funcionários mais graduados, incumbidos da direção de uma chancelaria de maior movimento.

Os cônsules privativos são de uma só classe. Geralmente, existem nos consulados privativos vice-cônsules honorários, que poderão ser, eventualmente, encarregados de sua direção.

Os consulados honorários são dirigidos pelo Cônsul Honorário que, nos impedimentos, será substituído pelo Vice-Cônsul Honorário. Quanto aos vice-consulados, a direção cabe a um Vice-Cônsul honorário que terá como substituto um agente consular.

Na organização brasileira não existem cônsules gerais honorários, título pomposo utilizado por alguns países de escassa população e extensão territorial. Com efeito, constatado um aumento considerável de renda e de serviço de um consulado honorário, a medida a ser tomada é transformá-lo em de carreira. No tocante aos cônsules gerais honorários, verifica-se que o título não tem relação com as funções e que o mesmo invariavelmente é o único funcionário do consulado geral.

5. SELEÇÃO DE CÔNSULES

A importância das funções dos cônsules faz com que os governos procurem aperfeiçoar os métodos de sua seleção. Conforme vimos, os quadros consulares podem ser constituídos de três tipos de funcionários: os de carreira, os de ocasião (que sem ser de carreira são funcionários pagos e da nacionalidade do Estado que os nomeia), e os honorários. Só os primeiros é que estão sujeitos a uma seleção rigorosa; sendo que os demais são nomeados mediante o preenchimento de algumas poucas qualidades, cuja apreciação fica a cargo daquele que faz a nomeação.

Já no tocante aos cônsules de carreira, a tendência é no sentido de se exigir determinadas condições, cuja constatação pode ser feita de modo objetivo, o que não sucede com as qualidades. As condições que são geralmente exigidas são: determinado grau de instrução, nacionalidade do país, sexo masculino, saúde e idade. Há tempos apresentamos trabalho no qual foram exa-

minadas, em linhas gerais, as condições exigidas, em que consistem e o sistema de seleção vigente no Brasil, razão porque não serão repetidos os conceitos então expendidos. (19)

6. NOMEAÇÃO PARA SERVIR NO EXTERIOR

O direito internacional não estabelece regras sobre o modo de nomeação dos cônsules. Nessas condições, cabe à legislação interna de cada Estado fixar as normas a respeito. A Convenção de Havana assim se manifesta: "Art. 2.º. A forma e requisitos para serem nomeados... serão regulados pelo direito interno de cada Estado".

Não basta contudo que a nomeação seja feita de acôrdo com a legislação do Estado que o nomeia, é necessário ainda o preenchimento de algumas condições fixadas pelo que o aceita. Embora não haja uniformidade a respeito, a prática tende a igualar as normas adotadas.

Na maioria dos países, a nomeação dos cônsules é atribuição exclusiva do Poder Executivo. É o que sucede na Argentina (Regulamento de 7 de maio de 1947), Bolívia, Chile, Guatemala, Uruguai e Venezuela. Em outros, como nos Estados Unidos, Cuba e Peru, a nomeação é da alçada do Chefe de Estado mas a mesma se acha condicionada à aprovação do Senado.

Quanto ao Brasil, a nomeação é sempre da alçada do Executivo, mas ela não é feita sempre da mesma maneira, dependendo da qualidade do cônsul, se de carreira, privativo ou honorário.

Os cônsules de carreira e os privativos isto é, os cônsules *missi*, são nomeados mediante Decreto firmado pelo Presidente da República e referendado pelo Ministro das Relações Exteriores. A nomeação de ocupantes de funções honorárias será feita por decreto, quando se tratar de Cônsules honorários, e, por *portaria*, quando se tratar de vice-cônsules honorários ou de Agentes consulares (Decreto n.º 23.776, de 30 de setembro de 1947, art. 18).

A nomeação por decreto é, porém, de efeito interno e administrativo. Do ponto de vista do direito internacional a nomeação decorre da Carta-patente, que "é o documento firmado pelo Chefe de um Estado, no qual constam o nome, o título e as atribuições de um funcionário consular e que é remetido ao Governo estrangeiro para que conceda o *exequatur*."

Uma vez firmada pelo Chefe de Estado e referendada pelo Ministro das Relações Exteriores, a Carta Patente é remetida à missão diplomática no país onde o Cônsul servirá a fim de encaminhar à repartição competente para a sua aprovação, que é feita pela concessão do *exequatur*. O *exequatur* é o ato pelo qual o Governo do Estado onde o cônsul vai desempenhar as suas funções o aceita como tal, permitindo que entre no exercício das mesmas.

O *exequatur* pode ser recusado ou poderá subordinar o exercício das atribuições consulares a determinadas obrigações.

A qualidade oficial do cônsul só é reconhecida pelas autoridades locais depois da concessão do *exequatur*, mas isto não significa que antes o cônsul

(19) G.E. DO NASCIMENTO E SILVA: *Seleção de Cônsules e Diplomatas*, em *Revista do Serviço Público*, ano XIV, vol. II — N.º 3, de julho de 1951, pp. 5 e seguintes.

não possa assumir a direção da repartição e se ocupar dos assuntos de caráter interno, como o despacho de navios, legalização de documentos etc. Justifica-se o exercício dessas funções antes do *exequatur*, dada a demora com que o mesmo é concedido em alguns países. A Convenção de Havana (art. 6.º) prevê a concessão de um reconhecimento provisório, até que seja dado o *exequatur* de estilo.

O pedido de *exequatur* é feito por via diplomática, não podendo ser feito pelo cônsul ou o seu antecessor.

O *exequatur* é concedido no Brasil em forma de um documento especial, firmado pelo Presidente da República e referendado pelo Ministro das Relações Exteriores. Em outros, como a Argentina, se escreve na própria carta patente a palavra "acéptase", a qual é subscrita pelo Chefe de Estado e referendada pelo Chanceler.

Uma vez concedido o *exequatur*, pode êle ser cassado, mas geralmente os Estados evitam chegar a êsse extremo, pedindo antes a retirada do funcionário. Em caso de guerra, porém, o *exequatur* é cassado.

Quando o cônsul é nacional do país, as exigências são em maior número. Antes de mais nada, constata-se que o Brasil não dá autorização aos seus funcionários públicos para aceitar o título de cônsul de outro país. No caso do interessado não ser funcionário público, deverá requerer ao Governo da República a necessária licença para aceitar e exercer o lugar de agente consular estrangeiro, sob pena de perder, nos termos do art. 130, n.º II da Constituição, a sua nacionalidade brasileira. O requerimento é dirigido ao Presidente da República, por intermédio do Ministro da Justiça e Negócios Interiores. Expedido o respectivo decreto de licença, é êle remetido pelo Ministério da Justiça ao das Relações Exteriores onde ficará à disposição do interessado. Só depois da expedição do decreto de licença é que se concede o *exequatur* (Decreto-lei n.º 4391, de 18 de junho de 1942, art. 9.º).

Assim que um funcionário consular brasileiro chega ao seu novo pôsto, comunica à Secretaria de Estado das Relações Exteriores que assumiu a direção do Consulado. Antes de tomar essa medida, deverá tomar outras de natureza burocrática, como verificar o estoque de estampilhas consulares, ver se o valor do depósito da renda consular em banco corresponde ao dos emolumentos registrados no "Diário de Emolumentos" e ainda ao das estampilhas que, conforme a escrituração feita no "Diário de Estampilhas", tiverem sido utilizadas durante o mês; se as contas dos adiantamentos das verbas de "Aluguel de Casa" (ou de "conservação do prédio") e de "Expediente" estão corretas; se os papéis e móveis existentes conferem com o último inventário; e se é exato o estoque de passaportes. Se tudo estiver em ordem será lavrado no "Livro de Inventários e entrega do Arquivo" a competente declaração de entrega do Arquivo.

O novo titular deverá também comunicar à Delegacia do Tesouro Brasileiro em Nova York, além de a Secretaria de Estado, que assumiu a direção do Consulado. Deve ainda tornar público pelo meio que julgar mais conve-

niente o fato de ter entrado no exercício de suas funções, para que os brasileiros residentes em sua jurisdição ou de passagem o reconheçam como tal e a êle se possam dirigir. (20)

7. CORPO CONSULAR NACIONAL E ESTRANGEIRO

A expressão corpo consular é empregada em dois sentidos: pode englobar todos os funcionários consulares de um determinado país seja onde estejam, ou abrangerá os cônsules de distintas nacionalidades residentes em determinada cidade. No primeiro caso temos o corpo consular nacional e no segundo o corpo consular estrangeiro.

Quanto ao corpo consular nacional, basta dizer que êle compreende não só os funcionários de carreira senão também os honorários.

Por sua vez, a expressão corpo consular estrangeiro pode ser empregada com duas acepções distintas: ou abrange somente os chefes das repartições consulares ou se estenderá ainda aos vice-cônsules e demais membros constantes da lista do corpo consular.

FLAVIO GUILLÉN CASTAÑON ensina que o corpo consular estrangeiro é "constituído pela reunião de todos os cônsules radicados numa mesma localidade e tem por objeto a união de seus membros, assim como o seu agrupamento protocolar para assistir às cerimônias oficiais e às recepções públicas". (21)

O corpo consular não tem personalidade jurídica própria, e, portanto, não goza de direitos próprios nem tem deveres.

Em algumas cidades, principalmente nas capitais, o corpo consular só existe nominalmente, mas em outras tem uma vida real, possui uma diretoria, regulamento e fundo social.

O corpo consular tem finalidades protocolares eminentes a sua existência e que independem de um regulamento. Além dessas finalidades outras poderão ser criadas pelo próprio corpo que as consolidará no seu Regulamento.

O corpo consular costuma se reunir a fim de tomar decisões sobre assuntos que lhe são inerentes como eleição da diretoria, exame e aprovação das contas do tesoureiro etc. A não ser no tocante aos assuntos que dizem respeito exclusivamente ao corpo consular como um conjunto, as decisões devem ser tomadas por unanimidade. Em outras palavras, o corpo consular poderá se reunir com o intuito de uniformizar o modo de proceder individual de seus membros em determinada questão ou cerimônia e nesse caso o voto da maioria não obriga a um membro, que poderá, livremente, agir em sentido distinto; tratando-se de uma reforma de estatutos, eleição de diretório ou decisão análoga, a unanimidade não é exigida.

Nas votações efetuadas, corresponde um só voto a cada Estado representado, cabendo ao representante de maior hierarquia lançá-lo. A ordem de votação será estabelecida pela procedência ou por ordem alfabética.

(20) JOSÉ ANGELO DE CASTRO, *Início das Funções Consulares no Exterior*, (Funchal, 1948).

(21) *Op. cit.*, pp. 285 e 286.

Da mesma maneira que um Cônsul não deve fazer reclamações perante as autoridades locais, cabendo-lhe fazer simplesmente *solicitações*, o corpo consular deverá se abster de fazer protestos ou reclamações.

Não existe uma norma geral sobre a precedência dos cônsules. De um modo geral, pode-se adotar as seguintes regras, que contam com razoável aceitação: havendo cônsules *electi* e cônsules *missi*, os segundos gozarão invariavelmente de precedência, obedecendo-se quanto a êles a que leva em consideração a categoria (cônsules gerais, cônsules e vice-cônsules) e, dentro de cada classe a ordem de antiguidade do *exequatur*. Quanto aos cônsules honorários, só se deve atender à data da concessão do *exequatur*, pouco importando o título que possuam, seja de cônsul geral, cônsul, vice-cônsul ou agente consular.

O corpo consular é presidido por um Decano e êste será normalmente o cônsul geral de carreira de mais antigo *exequatur*. Mas da mesma maneira que não existe uma regra geral sobre a precedência consular, não há uma relativa ao decanato. Nas cidades em que não existem cônsules gerais de carreira, por exemplo, outra regra terá que ser adotada.

8. AS FUNÇÕES E ATRIBUIÇÕES CONSULARES

As atribuições consulares variam não só de país para país senão também no tempo.

No estudo da evolução da instituição consular tivemos ensejo de notar que as funções dos cônsules na antiguidade e na Idade Média eram bem diversas das de hoje. Ao passo que então a função primordial era a de juiz, exerciam os cônsules outras de caráter político e outras consulares propriamente ditas. J. IRIZARRY Y PUENTE em interessante e importantíssimo trabalho, (22) nos mostra que diversas eram as funções e os poderes dos cônsules na Idade Média. O citado autor as classifica em duas categorias, as de agente político e as de agente comercial. Como agente político tinha audiência direta com o soberano local, exercia a representação diplomática, protegia os interesses nacionais e negociava tratados. As funções que caem sob a rubrica agente comercial eram mais extensas, sendo os seus poderes de caráter executivo, legislativo e judiciário.

Com a formação dos grandes Estados, os cônsules perderam as atribuições judiciárias e as diplomáticas. A redução das funções provocou uma fase de decadência na instituição, mas com os surtos comercial e industrial do século XIX e XX duplicaram-se consideravelmente as atribuições consulares. Não cabe aqui examinar as mesmas detalhadamente, o que será feito oportunamente em trabalho específico sobre a questão. Limitar-nos-emos, portanto, a uma enumeração classificada das citadas funções e atribuições.

Os deveres e as atribuições do cônsul resultam das legislações internas do Estado que o nomeia e da do que o admite, de tratados e convenções e do costume internacional.

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

Inicialmente constatamos que o cônsul tem deveres para com o seu Estado e para com o de residência. Quanto a êstes, é óbvio que o cônsul, como o diplomata, deve evitar tôda ofensa ao país de residência, seus dirigentes, suas instituições e suas leis.

No tocante às funções e atribuições dos cônsules para com o seu próprio país, constata-se que os autores são mais ou menos unânimes na sua enumeração, mas discordam quanto à classificação.

HILDEBRANDO ACCIOLY as coloca em três categorias: funções de observação, funções de proteção e funções executivas (funções de natureza propriamente administrativa, funções notariais e funções de oficial do registro civil). Lembra ainda que além das citadas atribuições de caráter geral, pode a legislação interna de cada país determinar outras, de caráter particular. (23)

Preferimos fazer uma enumeração mais analítica, citando as seguintes classes que freqüentemente se confundem: proteção e tutela dos nacionais, serviço militar, deveres relativos à navegação, econômicas e comerciais, políticas e culturais, aduaneiras e arrecadadoras, judiciárias notariais e de oficial de registro civil, administrativas, de propaganda e outras de somenos importância. (24)

9. PRERROGATIVAS E IMUNIDADES CONSULARES

O direito internacional moderno reconhece que os Cônsules necessitam para o bom desempenho de suas funções um mínimo de prerrogativas e imunidades, tendentes a colocá-los fora da jurisdição do país de residência.

Aos cônsules estrangeiros de carreira se reconhece, com algumas restrições, os seguintes privilégios: inviolabilidade pessoal, imunidade de jurisdição civil e penal, não obrigatoriedade de comparecer em juízo como testemunha e isenção de determinados impostos.

A inviolabilidade se justifica pela necessidade de lhes assegurar o livre exercício de suas atividades. É óbvio que a prisão de um cônsul o impediria de exercê-las. O argumento apresentado por uns de que o consulado não se limita ao cônsul, mas é integrado por outros funcionários, como o vice-cônsul e os chanceleres, não subsiste, pois determinados documentos só podem ser firmados pelo titular. Além do mais, a prisão de um cônsul sempre implicará num acinte ao Estado que o nomeou. A nosso ver, no caso de um cônsul de carreira cometer um crime de certa gravidade, o Estado de residência deverá solicitar do Estado que o nomeou autorização para o julgar e punir. Na hipótese dêste último, aquiescer, o funcionário deverá ser destituído de sua qualidade de cônsul, mediante a cassação do *exequatur*, e será iniciado o competente processo. No caso contrário, o único recurso que restará ao Estado de residência será ou pedir a sua retirada ou então cassar pura e simplesmente o seu *exequatur*.

Seja como fôr, são poucos os autores que equiparam a inviolabilidade consular à diplomática, isto é, a consideram *absoluta*. Igualmente, são raros

(23) *Op. cit.* pp. 396-401.

(24) G.E. DO NASCIMENTO E SILVA: *Manual de Derecho Consular*, p. 112.

aquêles que, baseados nos autores antigos, colocam os cônsules em pé de igualdade com os demais estrangeiros, sujeitando-os a possíveis prisões. Geralmente, os internacionalistas, como as Convenções consulares, reconhecem a inviolabilidade consular com ressalvas, consubstanciada na expressão "salvo no caso de crime inafiançável", ou outro parecido, como "salvo caso de crime" ou "crimes graves ou atrozes". É esta a orientação da Convenção de Havana sobre funcionários consulares, cujo art. 14 dispõe "... os agentes consulares nacionais do Estado que os nomeia não poderão ser detidos, nem processados, senão nos casos de serem acusados de algum fato qualificado de delito pela legislação local".

A inviolabilidade consular só pode ser absoluta, qualquer exceção à mesma, traduzida em fórmulas vagas, é um título em branco para o juiz local, que poderá até condenar um cônsul pelo fato de enviar um relatório político ou econômico, sob o pretexto de que se dedica à espionagem.

A imunidade de jurisdição reconhecida aos cônsules sofre, igualmente, tantas e tamanhas restrições que acabam anulando-a. Aqui, também, nota-se maior liberalidade entre uns que entre outros. De um modo geral, a regra é a da isenção jurisdicional, mas a mesma se acha condicionada aos atos praticados no exercício de suas atribuições ou funções. Outros falam no caráter consular ou na qualidade oficial.

A Convenção de Havana, por exemplo, é clara a respeito, regulando, no artigo 16: "Os Cônsules não estão sujeitos à jurisdição local pelos atos executados com caráter oficial, nos limites da sua competência. No caso em que um particular se considere prejudicado pela ação do cônsul, êle apresentará a sua reclamação perante o Governô, o qual, se a considerar procedente, a fará valer pela via diplomática".

A necessidade de não estorvar o cônsul no exercício de seus deveres justifica o seu não comparecimento como testemunha em processos que não o interessem diretamente. Daí a regra de que o seu depoimento será tomado na chancelaria e com tôda a consideração, a não ser que êle se prontifique a comparecer em juízo para prestá-lo. Em matéria penal, contudo, se tem admitido o comparecimento do cônsul. Nessa hipótese, não deverá ser citado, mas sim convidado por meio de carta escrita em têrmos corteses, carta na qual, de preferência, se lhe permitirá marcar o dia e a hora que mais lhe convier.

A Convenção de Havana se ocupa dessa prerrogativa no seu artigo 15 em redação que poderia ter sido mais feliz. "Nas causas criminais, poderá pedir-se, pela acusação ou a defesa, a assistência em juízo, como testemunhas, dos agentes consulares. Esse pedido se fará com tôda a consideração possível à dignidade consular e aos deveres do cargo, e será cumprido por parte do funcionário consular. *Nos assuntos cíveis* os agentes consulares estarão sujeitos à jurisdição dos tribunais, com a limitação, todavia, de que, quando o cônsul for nacional do seu Estado e não se dedicar a nenhum negócio privado com fins de lucro, a sua declaração lhe será tomada, verbalmente ou por escrito, na sua residência ou escritório e com a devida consideração. O Cônsul poderá, contudo, voluntariamente, prestar declarações como testemunha,

quando isso não lhe ocasione sérios transtornos no desempenho dos seus deveres oficiais”.

Temos por fim a imunidade de jurisdição fiscal. Gozam os cônsules de carreira, sob condições de reciprocidade, de algumas isenções de impostos. A matéria é bastante confusa, mas de um modo geral verifica-se que ela abrange os impostos pessoais diretos como o impôsto de renda, e os que incidam sobre os seus bens móveis. Não gozam, pelo comum, de isenção alfandegária, mas os móveis e objetos destinados à primeira instalação não pagam os impostos aduaneiros. Quanto às entradas subseqüentes, a legislação de alguns países reconhece, sob condição de reciprocidade, semelhante privilégio, como a lei n.º 4640 (de 19 de outubro de 1929) do Chile e a lei sobre tarifa alfandegária da Holanda. Os Estados Unidos, também, são favoráveis a esta norma.

Quanto ao impôsto de renda, a isenção se impõe, pois do contrário haveria uma dupla taxação, já que os cônsules pagam o mesmo ao respectivo país. É lógico que a isenção só se aplica aos vencimentos oficiais e não a possíveis lucros auferidos em atos de comércio no país de residência (aliás, a legislação de quase todos os países veda aos funcionários de carreira o exercício de atos de comércio). No México, no Equador, em Honduras e no Salvador, a legislação prevê expressamente que os cônsules honorários pagarão os impostos como os demais estrangeiros domiciliados ou residentes no seu território.

Também, os artigos de expediente do consulado, bem como os móveis bandeiras, escudos, uniformes, produtos para mostruário, carimbos etc. . . não pagam direitos aduaneiros. Este privilégio, contudo, é inerente ao consulado, e não pode ser considerado um privilégio pessoal do cônsul.

No Brasil, o decreto-lei n.º 4.391, de 18 de junho de 1942, dispõe no artigo 16 que o “Govêrno brasileiro s óconcede isenção de direitos aduaneiros para o primeiro estabelecimento dos Agentes consulares e demais funcionários de *carreira* do Serviço Consular dos países que, não havendo firmado convenções ou acórdos especiais com o Brasil e desde que os mesmos Agentes consulares e funcionários sejam efetivamente de carreira e nacionais do Estado que os nomeou e não exerçam nenhuma outra atividade com o propósito de lucro e desde que não se tratem de artigos cuja importação seja proibida pelas leis brasileiras. § 1.º Concede também isenção de direitos para os artigos de expediente importados pelos Consulados dos países que do mesmo modo procedam para com os Consulados brasileiros”.

O mesmo decreto-lei prevê ainda (art. 27) que as municipalidades brasileiras concederão, sob reciprocidade, isenção de taxas de circulação para os automóveis pertencentes aos funcionários de carreira; mas frisa que os cônsules honorários não gozarão de semelhante franquia.

A Convenção de Havana, por sua vez, trata da imunidade fiscal nos seguintes têrmos: “Tanto os agentes consulares, quanto os empregados de um consulado, nacionais de um Estado que os nomeie, que não se dediquem a negócios, com fins de lucro, no Estado onde desempenhem as suas funções, estão isentos de tôda contribuição nacional do Estado, da província ou do município, imposta à sua pessoa ou bens, exceto da que recaia sobre a posse ou propriedade de bens imóveis situados no Estado em que exerça as suas

funções ou sobre os produtos dos mesmos. Os agentes consulares e empregados nacionais do Estado que representem estão isentos de impostos sobre os ordenados, honorários ou diárias recebidas por eles em retribuição dos seus serviços consulares”.

Além das franquias expressamente previstas nas Convenções e na legislação interna, os cônsules pagarão os demais impostos, como os indiretos (o de consumo, por exemplo), os imobiliários e os referentes a negócios particulares, em que o cônsul possa estar eventualmente metido.

10. TÊRMO DA FUNÇÃO CONSULAR

As funções de cônsul *missi* terminam normalmente pela sua transferência para outro posto ou então para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores. Quanto aos cônsules honorários finalizam a mais das vezes pelo falecimento do titular.

Essa questão, como quase todas as de direito consular, não tem merecido a devida atenção dos autores, que se limitam a transcrever o que foi dito anteriormente. EPITÁCIO PESSOA, no seu Projeto de Código de Direito Internacional Público (art. 178), diz que as funções do cônsul cessam :

- a) pelo seu falecimento;
- b) pela sua aposentadoria, remoção, demissão ou declaração em disponibilidade;
- c) pela cassação do exequatur.

O citado artigo foi acolhido *ipsis literis* pelo Projeto sobre Cônsules adotado, em 1927, pela Comissão Internacional de Jurisconsultos Americanos (art. 26) e pela Convenção sobre agentes consulares de Havana (art. 23), que suprimiu apenas a referência à “declaração em disponibilidade”.

A enumeração não satisfaz e parece-nos preferível dizer que as funções do cônsul *missi* podem findar por ação do Estado que o designa, por ação do que o aceita ou poderá resultar de causas intrínsecas ao funcionário.

Quanto à primeira hipótese — ação do Estado que o designa, temos a remoção ou transferência, a aposentadoria prematura, a declaração em disponibilidade, a demissão ou, excepcionalmente, uma alteração bastante no Estado ou no Governo.

Finalizará a missão consular em virtude de ação do Estado que o aceita pela expulsão, pedido de retirada e cassação imediata do exequatur. No caso do Estado ou Governo sofrer uma transformação transcendental, poderá haver também o fim das funções.

Por fim, as funções poderão terminar por causas intrínsecas ao próprio funcionário, como licença, demissão ou aposentadoria a pedido, abandono, aposentadoria automática, invalidez ou falecimento.

Alguns autores ainda ensinam que a missão poderá terminar por ação de ambos os Estados e, exemplificando, dão as seguintes hipóteses: rompimento de relações ou guerra. *Data venia*, discordamos nesse particular. Com efeito, em ambas as hipóteses não há um ato bilateral da qual resulta a terminação das funções consulares dos representantes dos dois Estados; mas sim cada

Estado, unilateralmente, cassa o exequatur dos cônsules do outro. Embora autores de nomeada, como CLOVIS BEVILAQUA, LAFAYETTE R. PEREIRA, F. DESPAGNET e I. IRIZARRY Y PUENTE (25) citem a guerra entre os modos pelos quais finda a missão consular, julgamos preferível adotar a doutrina contrária, acolhida tácitamente, por exclusão, pela Convenção de Havana, por EPITÁCIO PESSOA, P. FAUCHILLE e ANTERO. (26) Este último assim se exprime: "A guerra não põe necessariamente fim às funções consulares, visto que elas representam um caráter pacífico, e podem, por isso, coexistir com o Estado de beligerância. Todavia, de fato, e regra geral, as missões consulares acabam pela guerra e os consulados são confiados a uma nação amiga".

A prova de que a guerra não põe termo automaticamente às funções do cônsul está na prática dos Estados que, depois de haverem declarado a guerra, cassam, por um ato distinto, os exequatur dos cônsules do outro país; sendo que entre a declaração de guerra e a cassação dos exequatur pode haver um período mais ou menos extenso. O Brasil, por exemplo, em 11 de abril de 1917 declarava sem efeito os exequatur concedidos a todos os funcionários consulares do Império alemão no Brasil (Dec. 12.441). Em 28 de janeiro de 1942 adotava igual procedimento com relação aos cônsules da Alemanha nazista.

No caso de guerra seguida de cassação de exequatur, os Estados costumam entregar a proteção dos cônsules de uma nação amiga os interesses até então confiados aos seus próprios funcionários.

Quanto à ruptura de relações, constata-se, igualmente, que a função só termina havendo a revocação do exequatur. Quando ocorre simplesmente a ruptura de relações diplomáticas, ela não atinge às funções consulares.

As modificações bruscas no regimen político de um país também não afetam, de imediato, a situação de seus cônsules no exterior, nem implicam na exigência de novo exequatur para os estrangeiros residentes no país. Nada obsta, contudo, que, como consequência de uma revolução ou mudança política violenta, sejam afastados os cônsules, como os diplomatas, que não merecem a confiança do novo regimen.

Se, porém, o território onde se acha instalada a repartição consular passar a pertencer a outro Estado ou se emancipar, será necessário outro exequatur.

A função consular terminará também pela extinção do Estado que nomeia ou pela do Estado que aceita.

Quando um cônsul é transferido ou é chamado de volta ao respectivo país, a missão diplomática não é obrigada a comunicar tal fato ao Governo do país, pois esse tomará conhecimento da mudança do cônsul quando for solicitado exequatur para o novo titular. O Cônsul removido deverá, contudo, despedir-se das autoridades de sua jurisdição, por meio de visitas ou comunicações.

(25) *Op. cit.*, vol. 1.º, p. 413; *Princípios de Direito Internacional* vol. 1.º (Rio de Janeiro — 1902), p. 464; *Cours de Droit International Public* (Paris — 1910), p. 537; *op. cit.*, p. 478.

(26) *Projeto de Código de Direito Internacional Público*, Rio de Janeiro, 1911, art. 178; *op. cit.* p. 140; *O Direito Internacional* (1932), p. 292.