

TRABALHO DE ALUNO

Umunidades Diplomáticas

Paulo Borba Casella

Aluno do Curso de Pós-Graduação

O estudo das imunidades diplomáticas é tarefa sobremodo difícil. Trata-se de tema vasto e complexo, intrincado de usos e costumes regionais, erigido de sutilezas e dados de conveniência política. Extensamente estudado de longa data, o próprio volume de informações acumulado tem o dom de, em lugar de facilitar, antes fazer parecer temerária a empresa.

Assim, o enfoque da questão deve privilegiar a concentração da abordagem. Esgotar o tema é impossibilidade material. Aventar respostas definitivas para numerosos pontos controvertidos é temeridade. A simplicidade, neste campo, não é uma virtude: é uma imposição.

A questão das imunidades é tema capital do direito e da vida diplomática, na medida em que define e delimita o escopo de atuação dos órgãos de representação interestatais: a definição das imunidades e privilégios diplomáticos, de seus beneficiários, e de suas modalidades de exercício é que vai fornecer os lineamentos da atuação diplomática.

O ponto básico para exame da questão deve, necessariamente, recair sobre a **Convenção de Viena sobre relações diplomáticas**, de 1961, texto de direito positivo internacional, e, além de simples indicativo de eficácia jurídica, fruto de longo e metucioso estudo, resultado significativo alcançado após décadas de encontros internacionais, e tentativas de codificação na matéria.

A reflexão em torno dos dispositivos contidos no texto da convenção sobre o assunto comporta igualmente o exame dos trabalhos preparatórios que culminaram no documento resultante da Conferência de Viena, bem como a indispensável retomada de conceitos fundamentais expendidos pela doutrina.

Tal proposta não decorre de mero pendor de erudição, o mais das vezes tanto estéril quanto cansativo, mas é imperativo decorrente da mais estrita necessidade, na medida em que, como percuientemente adverte o Prof. Hildebrando ACCIOLY, a análise de qualquer texto de acordo ou convenção internacional, traz como requisito, para sua

efetiva compreensão, o acompanhamento de seus trabalhos preparatórios, uma vez que o texto final, freqüentemente, encerra tão-somente sucintos indicativos das intenções e da extensão do conteúdo desejada pelas partes que celebram o acordo ou convenção.

Vale lembrar a sucinta e ampla colocação do Prof. Haroldo VALLADÃO (in **Direito Internacional Privado**, Vol. III, p. 145) caracterizando a **imunidade internacional de jurisdição** como «isenção, para certas pessoas, da jurisdição civil, penal, administrativa, por força de normas jurídicas internacionais, originalmente costumeiras, ultimamente convencionais».

A problemática das imunidades fica assim delienada em seus pontos básicos: (a) a **imunidade**, colocada em termos jurídicos, como isenção de jurisdição, (b) **sua extensão**, abrangendo o campo civil, penal e administrativo, e (c) **sua regulamentação**: por força de normas jurídicas internacionais, antes costumeiras, atualmente convencionais.

Assim esboçada a questão, passa-se ao enfoque de seu tratamento na Convenção de Viena de 1961.

A questão das imunidades é regulada pelo artigo 31 da Convenção de Viena. Segundo o Emb. Geraldo Eulálio do NASCIMENTO E SILVA (in **A imunidade de jurisdição na Convenção de Viena sobre relações diplomáticas**, 1964), o artigo 31, sob certos aspectos, representa o dispositivo mais importante do texto convencional. Vale a pena cingir preponderantemente a análise da questão ao conteúdo do referido artigo:

§ 1º O agente diplomático gozará da imunidade de jurisdição penal do Estado acreditado. Gozará também da imunidade de jurisdição civil e administrativa, a não ser que se trate de:

a) uma ação real sobre imóvel privado situado no território do Estado, salvo se o agente diplomático o possuir por conta do Estado acreditante para os fins da Missão;

b) uma ação sucessória na qual o agente diplomático figure, a título privado e não em nome do Estado, como executor testamentário, administrador, herdeiro ou legatário;

c) uma ação referente a qualquer profissão liberal ou atividade comercial exercida pelo agente diplomático no Estado acreditado fora de suas funções oficiais.

§ 2º O agente diplomático não é obrigado a prestar depoimento como testemunha.

§ 3º O agente diplomático não está sujeito a nenhuma medida de execução, a não ser nos casos previstos nas

alíneas c), b) e a) do § 1º deste artigo e desde que execução possa realizar-se sem afetar a inviolabilidade de sua pessoa ou residência.

§ 4º A imunidade de **jurisdição** de um agente diplomático no Estado acreditado não o isenta da jurisdição do Estado acreditante.

É oportuno lembrar que o termo **imunidade** é empregado pela Convenção no sentido mais generalizado, para designar situações em que intervem o Poder Judiciário, e, nas quais vinga a regra de não sujeição do agente diplomático às leis e tribunais locais.

Muito embora se possa discutir a conveniência de ver conferida tal abrangência ao vocábulo, esta tem sua razão de ser, na medida em que uniformiza e torna mais seguro o entendimento do termo, inserindo-o na regulamentação trazida pelo texto convencional.

O artigo 31 da Convenção de Viena sobre relações diplomáticas abrange todos os casos de **imunidade jurisdicional**.

Resultante do princípio da **inviolabilidade pessoal do diplomata** constata-se o **caráter absoluto da imunidade jurisdicional em matéria penal**. Vale, contudo, frisar que a imunidade de jurisdição penal do agente diplomático não tem como objetivo considerá-lo impune. Esse desiderato fica patenteado e resguardado pela letra do parágrafo 4º do artigo 31: a imunidade de jurisdição de um agente diplomático no Estado acreditado não o isenta da jurisdição do Estado acreditante. O agente diplomático deverá responder perante os tribunais do Estado acreditante por atos de natureza criminosos praticados no Exterior.

Por seu turno, em **matéria civil**, a imunidade do agente diplomático não é absoluta. O Emb. NASCIMENTO E SILVA ressalta a necessidade de orientação cautelosa das codificações de Direito Internacional, lembrando que a Convenção de Viena veio tratar de problema complexo, tendo alcançado soluções adequadas, prevendo acertadamente as exceções à imunidade em matéria civil e/ou administrativa, reguladas pelas alíneas «a», «b» e «c» do parágrafo primeiro do artigo 31 da Convenção.

As exceções à imunidade civil e administrativa do agente diplomático, colocadas pelas alíneas do parágrafo 1º do artigo 31 são facilmente compreensíveis quanto à sua existência e justificáveis quanto à sua extensão. A posição do diplomata decorre da necessidade de assegurar ao representante do Estado acreditante as prerrogativas indispensáveis ao exercício de suas funções, mas, por outro lado, é necessário poder contar com instrumentos que evitem abusos.

As três alíneas prevêm hipóteses onde se faz presente a ação do agente diplomático na sua qualidade de particular, de indivíduo não revestido pelo exercício de sua missão oficial, excetuando expressamente sua atuação enquanto representante do Estado.

Não cabe aqui traçar paralelo com as imunidades consulares, e a colocação da aplicabilidade ou não da imunidade em face da distinção entre atos praticados no exercício das funções consulares ou atos particulares (como regulada pela Convenção de Viena sobre relações consulares de 1963, artigo 43), uma vez que a questão é regulada diversamente em se tratando de agentes diplomáticos.

Assim, a alínea «a» regula a hipótese de ação real sobre imóvel privado situado no território do Estado acreditado, ressalvando, contudo, a possibilidade de ser essa titularidade privada simplesmente nominal, como no caso de países onde Estado estrangeiro não possa adquirir bens imóveis, sendo portanto necessário que pessoa física seja o titular (nominal) do bem. Nestes casos, não há que se cogitar de exceção à imunidade jurisdicional, uma vez que estaria envolvido o interesse do próprio Estado acreditante.

A alínea «b» regula a hipótese de ação sucessória na qual o agente diplomático figure a título privado, e não em nome do Estado, seja como executor testamentário, administrador, herdeiro ou legatário. Em se tratando de interesse particular do agente diplomático, não haveria motivo para privar o foro do Estado acreditado da possibilidade de exercer sua jurisdição. Também aqui fica totalmente, excluída limitação da imunidade jurisdicional em se tratando de ato praticado pelo agente diplomático na sua qualidade de representante do Estado acreditante.

Finalmente, a alínea «c» do parágrafo primeiro do artigo 31 exclui a possibilidade de vir o agente diplomático beneficiar-se de imunidade de jurisdição em caso de ação referente a qualquer profissão liberal ou atividade comercial exercida pelo agente diplomático no Estado acreditado, fora de suas funções oficiais. O exercício de profissão liberal ou atividade comercial é incompatível com a posição oficial do agente diplomático. Por esse motivo não haveria que se cogitar excluir do alcance dos tribunais do Estado acreditado a possibilidade de processar e julgar questão envolvendo tal matéria. A proteção da imunidade jurisdicional não pode ser invocada para resguardar agente diplomático que transgrida seus deveres oficiais internacionais.

O parágrafo segundo do artigo 31 da Convenção prevê, para o agente diplomático, a não obrigatoriedade da prestação de depoimento na qualidade de testemunha. Mas, muito embora não se possa compelir um agente diplomático a prestar depoimento em Juízo, é razoável a expectativa de que este se prontifique a colaborar com as autoridades locais, visando ao bom desempenho da Justiça.

A renúncia à imunidade diplomática é possibilidade regulada por mecanismo próprio, configurada no artigo 32 da Convenção, aplicável a casos em que a colaboração do agente diplomático seja indispensável para o deslinde de controvérsia judicial específica.

Poder-se-ia colocar como aspiração ideal a pautar a conduta dos agentes diplomáticos, a disponibilidade para colaborar com os tribunais do Estado acreditado, sempre que tal colaboração não acarrete prejuízo para o eficaz desempenho das funções oficiais do agente diplomático.

O parágrafo terceiro do artigo 31 da Convenção prevê a não sujeição do agente diplomático a medidas de execução promovidas pelo Estado acreditado, excetuadas as previsões contidas nas alíneas «a», «b» e «c» do parágrafo primeiro do artigo 31, e necessariamente «desde que a execução possa realizar-se sem afetar a inviolabilidade de sua pessoa ou residência».

O parágrafo terceiro é decorrência lógica do parágrafo primeiro do artigo 31. O agente diplomático não está sujeito à jurisdição civil e administrativa do Estado acreditado e não pode estar sujeito a medidas de execução ditadas pelos respectivos tribunais. Contudo, como visto, a regra de não sujeição às medidas executórias sofre as exceções previstas nas alíneas do parágrafo primeiro.

O parágrafo quarto do artigo 31, já mencionado, estipulando que «a imunidade de jurisdição de um agente diplomático no Estado acreditado não o isenta da jurisdição do Estado acreditante», consagra regra importante e indispensável à boa administração da justiça, uma vez que visa a responsabilizar o agente diplomático por violações da lei penal, ou indica à parte contrária um tribunal competente perante o qual uma ação civil ou administrativa pode ser movida contra o mesmo. Porque, em suma, em matéria penal, a imunidade não quer dizer impunidade e, em questões civis, não implica em irresponsabilidade (G. E. do NASCIMENTO E SILVA).

A legislação brasileira regula a matéria das imunidades não somente prevendo a competência de seus tribunais nas ações movidas contra diplomata brasileiro que desfruta de imunidade jurisdicional no Estado acreditado, bem como também fixa o juízo competente para o processo e julgamento da questão. Em matéria civil a questão é regulada pelo Código Civil (Lei 3071, de 01-01-1916), no seu artigo 41 (conforme redação dada pelo Decreto 3725, de 15-01-1919), dispondo que «o ministro ou agente diplomático do Brasil, citado no estrangeiro, alegar extraterritorialidade, sem designar, onde tem, no país, o seu domicílio, poderá ser demandado no Distrito Federal, ou no último ponto do território brasileiro onde o teve». Por outro lado, em matéria penal, aplicam-se as normas do Código Penal (Decreto-lei 2848, de 07-12-1940), artigo 5º, inciso II, alínea «a», que prevê a sujeição à lei brasileira dos crimes praticados por brasileiro, não obstante o fato de terem sido cometidos no estrangeiro. Complementarmente, nesta mesma esfera especificamente o artigo 86, inciso III, que prevê «a competência privativa do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar os Embaixadores e Ministros diplomáticos nos crimes comuns e de responsabilidade» e, para os demais casos, o artigo 88 da mesma lei adjetiva penal, que dispõe: «no processo por crimes

praticados fora do território brasileiro, será competente o juízo da capital do Estado onde houver por último residido o acusado. Se este nunca tiver residido no Brasil, será competente o juízo da capital da República».

A abordagem da questão dos privilégios e imunidades diplomáticos está indissociavelmente ligada à determinação dos beneficiários dos privilégios e imunidades. Este foi um problema delicado, com o qual teve de se defrontar a Conferência de Viena.

Não existe qualquer dúvida com relação à prerrogativa de gozo das imunidades e privilégios diplomáticos por parte dos **agentes diplomáticos**. Os membros do pessoal diplomático da Missão gozam dos privilégios e imunidades reconhecidos ao chefe da Missão.

Com relação à **família** do diplomata, igualmente existiu acordo de que deveriam se beneficiar das prerrogativas, mas, como lembra G. E. do NASCIMENTO E SILVA, «não foi possível chegar-se a um denominador comum no tocante às pessoas que deveriam ser consideradas como membros da família dos diplomatas, afora a esposa e os filhos menores».

Grande dificuldade surgiu na caracterização da condição jurídica do **pessoal administrativo e técnico** da Missão, conforme regula a matéria o parágrafo segundo do artigo 37 da Convenção. A Conferência de Viena acabou por não acolher a equiparação do pessoal administrativo e técnico ao pessoal diplomático.

O artigo 37, nos seus dispositivos, regulou a difícil questão da caracterização e da delimitação do **status** das diferentes categorias que integram o viver diário das Missões diplomáticas, e situando, no interior desse universo, (a) os membros da família do agente diplomático (parágrafo 1º), (b) os membros do pessoal administrativo e técnico da Missão (parágrafo 2º), (c) os membros do pessoal de serviço da Missão (parágrafo 3º) e (d) os criados particulares dos membros da Missão. Comenta G. E. do NASCIMENTO E SILVA:

«O artigo 37 como finalmente adotado é importante passo na evolução do direito internacional, e representa o fruto de um metuculoso e exaustivo estudo, não só da Comissão de Direito Internacional e da Conferência de Viena, senão também de todos os governos que tiveram ensejo de manifestarem-se a respeito do esboço de 1957. Com o artigo 37, conseguiu-se fixar em quatro parágrafos as quatro categorias de pessoas às quais as prerrogativas diplomáticas se estendem, estabelecendo, em ordem decrescente, para cada uma, de conformidade com a sua posição dentro da Missão diplomática, as prerrogativas a que têm direito».

Indispensável, finalmente, considerar a possibilidade de **renúncia** à imunidade, bem como as modalidades de sua efetivação. A Convenção de Viena separa nitidamente as exceções específicas à imunidade jurisdicional (artigo 31), das imunidades genéricas, dentre as

quais a mais importante é a da renúncia, pelo Estado acreditante, à imunidade gozada por seu agente diplomático (artigo 32).

A possibilidade de renúncia à imunidade de jurisdição somente se efetiva mediante **renúncia expressa** (conforme artigo 32, parágrafo 2º) feita pelo Estado acreditante. A prerrogativa de renúncia à imunidade não compete ao indivíduo, mas ao Estado em nome, e na representação do qual atua o agente.

Fica, ademais, ressaltados que a renúncia à imunidade de jurisdição, de acordo com o artigo 32, não dispensa a necessidade de nova renúncia, no tocante à execução da sentença.

Em matéria de imunidades diplomáticas, o conceito fundamental é oferecido pela própria Convenção. A finalidade das imunidades não é beneficiar indivíduos, mas garantir o eficaz desempenho das funções das missões diplomáticas, em seu caráter de representante dos Estados. A prerrogativa das imunidades só é atribuída aos agentes diplomáticos tendo em vista assegurar-lhes a liberdade de ação no desempenho de seu mister profissional. A adequada colocação do tema traz à luz o ideal sempre presente da manutenção e desenvolvimento do bom relacionamento entre os povos.