

## BREVE ANÁLISE SOBRE O INSTITUTO DA DIPLOMACIA: IMUNIDADE ABSOLUTA E SUAS CONSEQUÊNCIAS

### A BRIEF ANALYSIS OF DIPLOMACY: ABSOLUTE IMMUNITY AND ITS CONSEQUENCES

*Luciana Carolina Klider\**

**Resumo:** O instituto da diplomacia existe desde os tempos mais remotos, mas foi com a expansão marítima que nasceu a necessidade de transformar os costumes internacionais em regulamentos efetivos e vigentes. Para isto houve um longo processo na história internacional, o que acabou culminando em duas convenções imprescindíveis para a manutenção da soberania nacional e do prezado instituto. Estas convenções aprovadas em Viena no ano de 1961 e 1963 regulam respectivamente, os privilégios e imunidades dos diplomatas e dos cônsules. Desta forma este estudo visa, além de analisar o instituto da diplomacia, descrever quais são as prerrogativas inerentes da função dos diplomatas, sua extensão e a sua importância no mundo internacional. E por fim tentar entender as diferenças dos diplomatas com os cônsules.

**Palavras-chave:** Diplomacia. Imunidades. Diplomata. Cônsul.

**Abstract:** Diplomacy exists since ancient times, but it was due to maritime expansion that the need to transform international costumes into effective and working regulations emerged. For this to happen there has been a long process in international history that ended up in two essential conventions for the maintenance of national sovereignty and the valued institute. The conventions approved in Vienna in 1961 and 1963 control the privileges and immunities of diplomats and ambassadors. Thus, this study aims at analyzing diplomacy, describing the inherent prerogatives of diplomat functions, their extension and their importance in the international world. The study also aims at understating the difference between diplomats and ambassadors.

**Keywords:** Diplomacy. Immunity, Diplomat, Ambassador.

---

\* Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). E-mail: <luciana-ck@hotmail.com>

## 1 Introdução

No decorrer da história, nem sempre foi passível de solução o exercício concorrente das competências de dois Estados sobre um mesmo território. Na prática, constatou-se que a maneira mais segura de soberania de um Estado é obter por intermédio das relações diplomáticas e consulares um representante em pé de igualdade em outro país soberano (NGUYEN, 2003a, p. 753).

Para haver igualdade nessa relação, faz-se necessário criar prerrogativas, as quais são chamadas de *privilégios e imunidades*.

Dessas prerrogativas suscitadas pela doutrina e jurisprudência, qual seriam sua importância e sua extensão? As imunidades e privilégios são estendidos aos seus familiares? Essas prerrogativas afetariam o direito soberano até então absoluto? Existe uma sanção para Estados que descumpram as convenções?

Esses problemas em virtude da concorrência das competências tendem a aumentar na medida em que os Estados têm regimes políticos, econômicos e sociais diferenciados e, também, aqueles que são ex-colonizados temem a perda da soberania (NGUYEN, 2003b, p.753).

Portanto, a grande problemática é unir o princípio da soberania nacional e as exigências das relações internacionais (NGUYEN, 2003c, p.754).

### 2 Prerrogativas dos agentes diplomáticos: teorias

No decorrer da história da diplomacia, as imunidades e privilégios foram tema de muita controvérsia, havendo sobre esse assunto numerosas teorias para justificar a

razão de tal prerrogativa. Com a Convenção de Viena regulando essas imunidades e privilégios, a posição da doutrina é quase unânime. E ela se justifica em razão da sua função e não mais da extraterritorialidade, como o foi no século XVII (MELLO, 2000, p. 1301).

Albuquerque de Mello enumera algumas teorias que tentaram justificar a razão das imunidades e privilégios para os agentes diplomáticos (MELLO, 2000, p. 1301).

#### 2.1 O agente diplomático representante do soberano ou do estado estrangeiro

A teoria representada por Montesquieu e Burlamaqui, surgida nos tempos medievais, justificava a imunidade em razão de o Estado ser propriedade do soberano e, portanto, ofender o Estado seria ofender o soberano estrangeiro. Com a Revolução Francesa, desvincula-se a noção de Estado como propriedade do soberano logo, os agentes diplomáticos representavam o próprio Estado. Como a teoria tem base na representatividade dos agentes diplomáticos e os familiares dos agentes diplomáticos não a possuem, Celso acredita que esta teoria não se adapta à realidade, pois não justifica o porquê de esta imunidade ser extensiva.

#### 2.2 Teoria da extraterritorialidade

Fundada no século XVII, por Hugo Grotius, que acreditava que “por meio de uma ficção a embaixada faz parte do território do Estado de que ela é nacional” (MELLO, 2000, p. 1301).

A aludida teoria sofreu muitas críticas ao longo do tempo. Um dos autores modernos que a defendeu foi Genet. Foi

abandonada no século XIX porque, sendo cometidos crimes dentro da embaixada, que em tese seria território estrangeiro, o criminoso deveria ser extraditado para ser punido, o que não justificaria a imunidade diplomática. Outro exemplo é que a embaixada pode conceder asilo político, mas o asilado ainda continua em território estrangeiro. Por essas razões, caiu em desuso. (MELLO, 2000, p. 1301).

### 2.3 Direito de legação de onde decorre a imunidade fazendo parte do direito natural

De acordo com esta teoria, a razão dos privilégios e imunidades dos agentes diplomáticos decorreriam de um acordo tácito entre os Estados. É criticada por Albuquerque de Mello porque o acordo tácito pode ser denunciado a qualquer momento ou não dar o consentimento, o que torna essa teoria totalmente descabida (MELLO, 2000, p. 1302).

### 2.4 Teoria do interesse da função

Esboçada por Vattel e positivada pela Convenção de Viena de 1961, que no seu preâmbulo afirma que, para garantir o desempenho das funções das missões, são necessárias os privilégios e imunidades e dos agentes diplomáticos (MELLO, 2000, p. 1302). É esta teoria que atualmente encontra-se em vigor, pois foi a que melhor explicou o porquê das imunidades diplomáticas.

## 3 Classificação

Alguns doutrinadores classificam as imunidades em inviolabilidade; imunidade de jurisdição civil, administrativa, e criminal; e isenção fiscal.

### 3.1 Inviolabilidade

Brownlie classificou a inviolabilidade em duas: a inviolabilidade das missões diplomáticas e a inviolabilidade dos representantes diplomáticos (BROWNLIE, 1997, p. 374).

A primeira se refere às instalações das missões, que são invioláveis. Segundo ele, a convenção estabeleceu esta inviolabilidade não para casos de emergência e nem para proteger a sede de cometimentos de fins ilícitos, mas por princípios gerais, pois a embaixada representa o pedaço de terra em solo estrangeiro.

A convenção de 1961, em seu artigo 22, também esclarece que o Estado receptor tem “a obrigação especial de adotar todas as medidas apropriadas para proteger os locais da missão contra qualquer intrusão ou dano e evitar perturbações à tranquilidade da missão ou ofensas à sua dignidade”. Brownlie acredita que a convenção redobrou o cuidado mesmo sabendo que é uma obrigação normal o Estado proteger o Estado visitante (BROWNLIE, 1997, p.374). E no mesmo artigo a convenção protege os locais da missão, mobiliário e meio de transporte e demais bens neles situados, não podendo estes ser “objeto de busca, requisição ou medida de execução”. A residência particular do agente também recebe essa proteção, podendo conceder asilo político a quem lhe pedir.

O artigo 41 da convenção explana que os locais da missão não poderão “ser utilizados de maneira incompatível com as funções da missão”. Como bem lembra Brownlie, aqui a convenção exclui a possibilidade da proteção do asilo diplomático a criminosos de direito comum dentro da missão (BROWNLIE, 1997, p. 375)

Accioly explica que a Convenção de Havana, de 1928, admite o asilo a criminosos políticos por ser ato humanitário e que “cabe ao Estado que presta o asilo qualificar como política a acusação levantada contra o refugiado” (ACCIOLY, 2009, p. 378).

E ainda a estabelece a convenção, em seu artigo 24, que “os arquivos e documentos da missão são invioláveis, em qualquer momento e onde quer que se encontrem.” Toda correspondência que tenha relação com a missão também tem imunidade, sendo ela inviolável e chamada de *correspondência oficial da missão*.

Um dos grandes abusos das imunidades está na prerrogativa de que o agente diplomático não precisará abrir sua mala para revista. A convenção estabelece “que deverão conter sinais exteriores visíveis que indiquem o seu caráter” e que os documentos e objetos oficiais estejam relacionados diretamente com a missão. Na prática, esta fiscalização “grosso modo”, ou seja, poder fiscalizar somente o exterior da mala é bem complicada, existindo uma exceção a esta regra quando o Estado anfitrião tiver fortes suspeitas de que os objetos dentro da mala são ilícitos. Brownlie afirma que a Comissão de Direito Internacional está tentando criar normas reguladoras mais eficazes (BROWNLEE, 1997, p. 376)

Quanto à segunda classificação de Brownlie, a inviolabilidade dos representantes diplomáticos está no artigo 29 da Convenção de Viena: “A pessoa do agente diplomático é inviolável”,<sup>1</sup> não podendo ser preso e nem detido, devendo o Estado anfitrião

<sup>1</sup> Artigo 29. A pessoa do agente diplomático é inviolável, não poderá ser objeto de qualquer forma de detenção ou prisão. O Estado acreditador tratá-la-á com o devido respeito e adotará todas as medidas adequadas para impedir qualquer ofensa à sua pessoa, liberdade ou dignidade.

impedir ofensa à sua pessoa, sua liberdade e dignidade. A inviolabilidade inicia-se com a entrada do agente no país o qual enviado (MAZZUOLI, 2007, p. 434).

Segundo Accioly, esta inviolabilidade não é absoluta, podendo o Estado receptor apresentar um pedido de retirada do agente diplomático em casos em que ele fere a ordem pública ou a segurança do Estado acreditado, mas em hipótese alguma poderá prendê-lo. Se o agente diplomático não se retirar do país acreditado espontaneamente, ou o Estado acreditante não o retirar, poderá o Estado acreditado, neste caso, justificando *a posteriori* o uso da violência, expulsá-lo (ACCIOLY, 2009, p. 376).

### 3.2 Imunidade de jurisdição

Segundo Mazzuoli, a imunidade de jurisdição existe para assegurar a “independência e estabilidade dos representantes do Estado” (MAZZUOLI, 2007, p. 434).

Para Accioly, o agente diplomático, desde que não restrinja o exercício de sua função, deve respeitar os regulamentos internos, como por exemplo “as normas de trânsito” (ACCIOLY, 2009, p. 379).

Para Mazzuoli (2007, p. 438), a jurisdição civil, de natureza absoluta e irrenunciável, sofre algumas exceções segundo a Convenção de Viena, em seu artigo 31:

- uma ação sobre imóvel privado situado no território do Estado acreditado, salvo se o agente diplomático o possuir por conta do Estado acreditante para os fins da missão;
- 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;

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

E Accioly explica alguns casos de exceções. Ele afirma que, se a renúncia da imunidade de jurisdição civil for manifestada pelo agente diplomático, o Estado local pode aceitar esta renúncia, como por exemplo quando o agente diplomático renuncia à imunidade e obedece ao Estado local, ou quando ele procura o Judiciário local para entrar com alguma ação (ACCIOLY, 2009, p. 379).

Meira Mattos ressalta mais uma exceção, que está no artigo 42 da convenção: “O agente diplomático não exercerá no Estado acreditado nenhuma atividade profissional ou comercial em proveito próprio”, ou seja, não poderá exercer nem mesmo atividade profissional liberal (MATTOS, 2002, p. 269).

A Convenção de Viena, de 1961, assegurou ao diplomata a faculdade de prestar depoimento como testemunha e garantiu que ele não está sujeito a nenhuma medida de execução, salvo as exceções mencionadas acima e desde que não afete a inviolabilidade de sua pessoa ou residência (MAZZUOLI, 2007, p. 438).

No Brasil, a imunidade civil é em relação aos atos de império e gestão e não aos atos particulares da vida civil – logo, ela não é absoluta, como exemplifica Chimenti: o STF (RSTJ/ 9/63) já decidiu nesse sentido (CHIMENTI, 2005, p. 45).

No que tange à imunidade de jurisdição penal, também absoluta e irrenunciável pelo agente diplomático, possui apenas uma exceção: ela é renunciável, mas essa renúncia somente será dada pelo governo credenciado, não podendo de nenhuma outra forma o agente diplomático renunciar a esta prerrogativa por vontade própria, como acontece na imunidade civil e administrativa, que alguns tribunais estão concedendo (ACCIOLY, 2009, p. 379).

A imunidade penal está no artigo 31 da Convenção de Viena, que afirma de maneira clara que “O agente diplomático gozará da imunidade de jurisdição penal do Estado acreditado.” Segundo a lição de Brownlie, se o agente diplomático cometer crimes, poderá o Estado acreditado declará-lo *persona non grata*, mas não poderá processá-lo (BROWNIE, 1997, p. 378)

Quem irá processá-lo, segundo a convenção, será o seu país de origem, e conforme Mazzuoli não poderia ser diferente, pois o que se espera de quem pratica um crime é a punição, não importa em qual país. E nada impede que ocorra uma investigação policial colhendo provas e informações necessárias, enviando para o país competente processar e julgar conforme as leis do país de origem do diplomata (MAZZUOLI, 2007, p. 441).

No Brasil, a competência para julgar crimes praticados por chefes de missões diplomáticas é do Supremo Tribunal Federal (CHIMENTI, 2005, p. 44).

A imunidade penal não alcança os crimes de competência do Tribunal Penal Internacional, pois o Estatuto de Roma, de 1998, explica que as imunidades em relação ao cargo, tanto no direito interno quanto no internacional, não excluirá a competência do TPI (MAZZUOLI, 2007, p. 438).

### 3.3 Isenção fiscal

Antigamente, a isenção fiscal era concebida como cortesia, mas atualmente, como ensina Accioly, é um direito positivado e está fundada no princípio de reciprocidade de tratamento entre os países (2009, p. 380).

Em seu artigo 23<sup>2</sup>, a convenção estabelece a isenção de impostos e taxas no território completo do local da missão, mas não há cobertura para pagamento de serviços específicos. E essa imunidade é somente para o diplomata e não para a pessoa que contrate com ele.

Contudo, os agentes diplomáticos sofrem algumas exceções a essa imunidade, como impostos indiretos que já estão no preço das mercadorias, impostos de bens imóveis privados que não sejam para uso da missão, impostos de rendimentos privados, impostos de serviços específicos e também custas judiciais (art. 34<sup>3</sup>).

Quanto aos direitos aduaneiros, os agentes diplomáticos estão isentos tanto nos objetos destinados à missão quanto nos de

uso pessoal, inclusive abarca essa imunidade os familiares ou pessoas que com eles habitam (art. 36<sup>4</sup>).

O seguro social somente será pago em casos de participação voluntária ou se houver um acordo bilateral ou multilateral que regule a matéria.

### 4 Diplomata x Cônsul

O consulado é o local onde ficará a missão consular, e só poderá ser instalado após o consentimento do Estado acreditado. O local de jurisdição é chamado *distrito consular*, podendo exercer função fora do distrito, mas para isso deverá pedir o consentimento do Estado acreditado. O consulado tem independência funcional do outro, relacionando-se diretamente com o ministro das Relações Exteriores. Na prática, o número de consulados de um Estado depende da reciprocidade, ou seja, se o país A tem dez sedes consulares no país B, o país B poderá ter dez sedes consulares no país A (MELLO, 2000, p. 1.328).

Já a embaixada é o órgão máximo e fica localizada na capital do país, promovendo interesses entre os Estados, existindo apenas uma embaixada para cada país.

<sup>2</sup> Artigo 23. O Estado acreditante e o chefe de missão estão isentos de todos os impostos e taxas nacionais, regionais ou municipais sobre os locais da missão de que sejam proprietários ou inquilinos, exetudados os que representem o pagamento de serviços específicos que lhes sejam prestados.

<sup>3</sup> Artigo 34. O agente diplomático gozará de isenção de todos os impostos e taxas, pessoais ou reais, nacionais, regionais ou municipais, com as exceções seguintes: a) os impostos indirectos que estejam normalmente incluídos no preço das mercadorias ou dos serviços; b) os impostos e taxas sobre bens imóveis privados situados no território do Estado acreditador, a não ser que o agente diplomático os possua em nome do Estado acreditado e para os fins da missão; c) os direitos de sucessão percebidos pelo Estado acreditador, salvo o disposto no parágrafo 4 do artigo 39; d) os impostos e taxas sobre rendimentos privados que tenham a sua origem no Estado acreditador e os impostos sobre o capital referentes a investimentos em empresas comerciais situadas no Estado acreditador; e) os impostos e taxas que incidam sobre a remuneração relativa a serviços específicos; f) os direitos de registro, de hipoteca, custas judiciais e impostos do selo relativos a bens imóveis, salvo o disposto no artigo 23.

<sup>4</sup> Artigo 36. De acordo com as leis e regulamentos que adote, o Estado acreditador permitirá a entrada livre de pagamento de direitos aduaneiros, taxas e outros encargos conexos que não constituam despesas de armazenagem, transporte e outras relativas a serviços análogos: a) dos objectos destinados ao uso oficial da missão; b) dos objetos destinados ao uso pessoal do agente diplomático ou dos membros de sua família que com ele vivam, incluindo os objetos destinados à sua instalação. 2. A bagagem pessoal do agente diplomático não está sujeita a inspeção, salvo se existirem motivos sérios para crer que a mesma contém objetos não previstos nas isenções mencionadas no parágrafo 1 deste artigo, ou objetos cuja importação ou exportação é proibida pela legislação do Estado acreditador, ou sujeitos aos seus regulamentos de quarentena. Nesse caso, a inspeção só poderá ser feita na presença do agente diplomático ou do seu representante autorizado.

Para Brownlie, existem duas diferenças básicas entre cônsules e diplomatas: quanto à função e quanto ao estatuto jurídico (BROWNLIE, 1997, p. 382).

O diplomata e o cônsul têm funções diferentes. Enquanto este representa o Estado em seus “interesses privados”, e tem amparo legal na convenção de 1963, aquele representa o Estado bilateralmente em “assuntos de Estado” e é regulado pela convenção de 1961. Diante desse diapasão, a função que cada um desempenha no país estrangeiro é fator determinante para os privilégios e imunidades (REZEK, 2010, p. 173).

Com a unificação das carreiras diplomáticas e consulares advinda de alguns países, inclusive o Brasil, os agentes diplomáticos exercem a função de cônsules em determinados casos, e isso tem consequências nas imunidades, pois na hora em que o diplomata exerce a função diplomática ele está amparado pela Convenção de Viena de 1961, com ampla imunidade e proteção, e quando exerce a função de cônsul ele se utiliza da convenção consular, com suas prerrogativas e imunidades mais restritas (REZEK, 2010, p. 173)

Albuquerque Mello (*apud* MATTOS) resume algumas diferenças entre cônsul e diplomata. Explica que o agente diplomático tem representatividade, pois representa o governo central, ou seja, o Estado em caráter absoluto, e um agente político. Já o cônsul não tem caráter de representatividade, pois atua junto às autoridades centrais de modo relativo (MELLO *apud* MATTOS, 2002, p. 282).

Os agentes diplomáticos recebem as credenciais, as quais apresentará para poder entrar no país, enquanto os cônsules recebem uma carta patente do Estado credi-

tante e sua entrada somente é válida após a concessão do *exequatur* (MATTOS, 2002, p. 282).

A razão de as imunidades dos agentes diplomáticos serem mais amplas que as dos agentes consulres é porque aqueles atuam em caráter global, ou seja, em todo o território nacional, enquanto os cônsules atuam somente no distrito consular (MATTOS, 2002, p. 282).

Os agentes diplomáticos não poderão sofrer violação quanto a sua pessoa, inclusive não podem sofrer qualquer detenção ou prisão. Já os cônsules, em caso de crime grave ou em sentença judiciária definitiva, poderão ser presos (MATTOS, 2002, p. 282).

Segundo a convenção, o agente diplomático não pode prestar depoimento como testemunha, mas essa escusa não acontece para o cônsul.

E uma das prerrogativas mais importantes dos agentes diplomáticos é que eles podem conceder asilo político ou diplomático e o cônsul não pode (MATTOS, 2002, p. 282).

## 5 Conclusão

Com o passar do tempo, as imunidades diplomáticas sofreram restrições e atualmente elas têm algumas exceções no âmbito de jurisdição civil, mas na esfera penal a imunidade continua absoluta, inclusive para os seus familiares. Mas isso não significa que os agentes diplomáticos e quem com eles vivam não tenham a responsabilidade de cumprir os regulamentos internos do país acreditado, nem que não possam ser julgados. Entretanto, serão julgados por todos os atos cometidos dentro do Estado anfitrião pelo país acreditante.

A convenção deixou uma liberdade para o Estado acreditado em, percebendo este que o país acreditante não está se comportando conforme o estipulado por exemplo, não julgando os ilícitos de seus representantes, ou até mesmo com atos dos representantes repugnados pelo Estado anfitrião poder a qualquer momento decretar o fim das relações diplomáticas.

Embora para as grandes potências mundiais seja mais difícil a aceitação do exacerbado rol da grande extensão dos privilégios e imunidades pois eles protegem não apenas os agentes diplomáticos, mas também os membros da família, o pessoal administrativo e técnico da missão, o pessoal de serviço da missão, os criados particulares dos membros da missão, elas acabam concedendo essa prerrogativa pelo motivo da reciprocidade, e por ter sido costume internacional a convenção acolheu esta imunidade extensiva.

Os Estados podem renunciar a essas prerrogativas dos seus representantes, mas esse poder somente é concedido ao Estado e não aos agentes.

É notável que os agentes consulares tenham menos privilégios e imunidades que os agentes diplomáticos. A doutrina justifica isso pelas prerrogativas das funções, pois os diplomatas representam o interesse do Estado, enquanto os cônsules representam interesses de particulares.

Portanto, faz-se necessário o instituto da diplomacia em todas as relações entre Estados, para que o confronto direto seja a última vontade entre as partes, pois bem se sabe que uma guerra não destrói apenas financeiramente, mas também a cultura e a dignidade da pessoa humana. As imunidades diplomáticas, em virtude da função,

realmente são necessárias para a continuidade das relações internacionais, mas o que deveria ser mais bem analisado é a extensão que a convenção protegeu. Um exemplo disso seria se um filho de diplomata, ao dirigir seu carro, vier a cometer uma infração de trânsito. Ele não está representando país algum, está representando seu interesse particular – logo, não deveria estar imune. Deveria responder pelo seu ato no país acreditado.

### Referências

- ACCIOLY, H.; et al. **Manual de Direito Internacional Público**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BROWNLIE, I. **Princípios de Direito Internacional Público**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.
- CHIMENTI, R. C.; et. al. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- CONVENÇÃO de Viena sobre relações diplomáticas. Disponível em: <<http://www.marcelobessa.com.br/viena61.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2010.
- MATOS, J. D. F. B. **Manual de Direito Internacional Público**. São Paulo: Educ, 1979.
- MAZZUOLI, V. O. **Curso de Direito Internacional Público**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- MATTOS, A. Meira. **Direito Internacional Público**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- MELLO, C. D. A. **Curso de Direito Internacional Público**. V. 2. 12 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- NGUYEN, Q. D. **Direito Internacional Público**. 2 ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.
- REZEK, J. F. **Direito Internacional Público: curso elementar**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.