

AGRAVO DE INSTRUMENTO

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 11.771-0 — RS

(Registro nº 91.0009301-7)

Relator Originário: *O Exmo. Senhor Ministro Bueno de Souza*

Relator p/ Acórdão: *O Exmo. Senhor Ministro Athos Carneiro*

Agravantes: *Ernesto Finkler e sua mulher*

Agravada: *República Italiana*

Advogados: *João Zurlo e outro, e Urbano Ferreira de Souza*

EMENTA: Estado estrangeiro. Representação em juízo. Atribuições dos cônsules. Convenções de Viena. Caso do art. 105, II, c, da Constituição Federal.

Nos termos da Convenção de Viena de 1961, sobre relações diplomáticas, cabe ao Embaixador representar o Estado acreditando perante o Estado acreditado; não ao cônsul, cujas atribuições limitam-se, de regra, aos planos administrativo, comercial e notarial.

Não pode o cônsul, pois, outorgar mandato judicial em representação do Estado estrangeiro, visando ajuizar demanda perante a Justiça brasileira.

Falta de legitimação para o processo. Aplicação do art. 13 do CPC.

Agravo provido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados os autos, em que são partes as acima indicadas:

Decide a Quarta Turma do Superior Tribunal de Justiça, por maioria, dar provimento ao agravo, na forma do relatório e notas taquigráficas precedentes que integram o presente julgado. Vencido o Sr. Ministro Bueno de Souza. Participaram do julgamento, além do signatário e do Sr.

Ministro vencido, os Srs. Ministros Fontes de Alencar, Sálvio de Figueiredo e Barros Monteiro.

Custas, como de lei.

Brasília, 20 de abril de 1993 (data do julgamento).

Ministro ATHOS CARNEIRO, Presidente e Relator p/ acórdão.

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO BUENO DE SOUZA: Em demanda aforada pela REPÚBLICA ITALIANA, representada por seu Vice-Cônsul na cidade de Porto Alegre-RS, ERNESTO FINKLER e sua mulher interpuseram agravo de instrumento contra despacho saneador que considerou as partes litigantes legítimas e bem representadas.

Eis, em síntese, os fundamentos da presente irresignação (fls. 02/03), *verbis*:

“Na verdade, o autor está irregularmente representado na ação, uma vez que a sua representação é, como já se disse, por mandato outorgado pelo Consulado da Itália no Rio Grande do Sul.

Ora, é sabido que o Consulado da Itália, como todo órgão consular, é apenas uma representação consular, sem representação da vontade da república, constitucionalmente, sendo um mero representante de nação estrangeira, sem personalidade jurídica própria.

O cumprimento dos tratados e convenções internacionais é dever do Estado, pelo qual falam os detentores do Poder (Presidente da República, Parlamentares e Magistrados), órgãos que constitucionalmente representam a vontade da República.

Ao Consulado da Itália inexistente o direito de representar o Governo da Itália em juízo”.

Por sua vez, a Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, à unanimidade de votos, proferiu acórdão na conformidade desta ementa (fls. 33):

“1. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO PROCESSUAL CIVIL.

2. Causa em que são partes Estado estrangeiro, de um lado, e, de outro, pessoa residente ou domiciliada no País.

3. Competência do Superior Tribunal de Justiça (CF/88, art. 105, inc. II, alínea c).

4. Agravo de instrumento não conhecido.

Competência declinada para o Colendo STJ”.

Recebidos os autos nesta Corte, facultei a manifestação do *Parquet*, que opinou pelo desprovimento do agravo (fls. 41/43).

VOTO

O SENHOR MINISTRO BUENO DE SOUZA (Relator): Senhor Presidente, primeiramente impõe-se reconhecer a competência desta Corte para julgar o presente agravo de instrumento, eis que interposto contra decisão interlocutória proferida em demanda da qual figuram como partes litigantes Estado estrangeiro (República Italiana) e cidadãos brasileiros residentes e domiciliados no território nacional (Ernesto Finkler e esposa), *ex vi* do disposto no artigo 105, II, c, da Constituição Federal.

A D. Subprocuradoria-Geral da República, em parecer da lavra do ilustre Dr. Osmar Brina Corrêa Lima, pontualmente acentua (fls. 42/43):

“Consultei a Prof^ª GEMA GALGANI GUERRA, da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, dedicada pesquisadora, e uma das maiores autoridades brasileiras em Direito Internacional Público. Ela teve a delicadeza de enviar-me os textos das duas Convenções celebradas em Viena: uma, de 1961, sobre relações diplomáticas, promulgada no Brasil pelo Decreto nº 56.435/65; outra, de 1963, sobre relações consulares, promulgada no Brasil pelo Decreto nº 61.078/67.

Nenhuma das duas Convenções menciona, explícita e especificamente, a questão da legitimidade da representação processual dos países signatários em Cortes nacionais.

Segundo a Prof^ª GEMA GALGANI GUERRA, o Consulado se acha legitimado a representar o país estrangeiro perante a Justiça brasileira. Essa opinião não destoa da letra das Convenções. E harmoniza-se com o magistério do Chanceler JOSÉ FRANCISCO REZEK:

‘O diplomata representa o Estado de origem junto à soberania local, e para o trato bilateral dos assuntos de Estado. Já o cônsul representa o Estado de origem para cuidar, no território onde atue, de interesses privados — os de seus

compatriotas que ali se encontrem a qualquer título, e os de elementos locais que tencionem, por exemplo, visitar aquele país, ou de lá importar bens, ou para lá exportar' (Direito Internacional Público — Curso Elementar, São Paulo, Saraiva, 1989, p. 170).”

A essas considerações, acrescento que o artigo 5º da Convenção de Viena sobre Relações Consulares, ratificada no Brasil pelo Decreto 61.078, de 26.07.67, assim dispõe:

“As funções consulares consistem em:

a) proteger, no Estado receptor, os interesses do Estado que envia e de seus nacionais, pessoas físicas ou jurídicas, dentro dos limites permitidos pelo direito internacional”.

Ao abordar o tema, HILDEBRANDO ACCIOLY, no seu acatado Manual do Direito das Gentes (Saraiva, 11ª ed., pp. 115/118), esclarece que as repartições consulares (consulados-gerais, consulados, vice-consulados ou agências consulares) são estabelecidas pelos Estados em portos ou cidades de outros Estados com a missão de velar pelos seus interesses.

Quanto às pessoas dos cônsules, prossegue o renomado autor, possuem deveres e atribuições para com o Estado nomeante, os quais são, em geral, indicados na legislação interna dos respectivos Estados, sem prejuízo do disposto em tratados e convenções.

Dentre as obrigações assumidas, destaca-se o dever de proteção dos interesses do próprio Estado.

Atento ao mencionado esclarecimento, recolho do instrumento de procuração constante dos autos, devidamente acompanhado de documentação comprobatória da função ocupada pelo outorgante no território nacional, o seguinte tópico (fls. 10), *verbis*:

“A REPÚBLICA ITALIANA, pessoa jurídica de direito internacional, por seu órgão legal no Estado do Rio Grande do Sul, o Consulado Geral da Itália, com sede nesta capital, na Praça Marechal Deodoro, nº 134, através de seu atual titular, o Vice-Cônsul MASSIMO SASSI, italiano, casado, portador da carteira de identidade “Corpo Consular” nº 0656/83, expedida em 12.09.83 pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil, consoante lhe faculta a Convenção de Viena sobre as relações diplomáticas e consulares e o artigo 45 do Decreto do Presidente da República Italiana nº 18, de 05 de janeiro de 1967, nomeia seu procurador o advogado URBANO FERREIRA DE SOUZA, ...”

E no que concerne ao seu escopo, temos que o mandato foi outorgado para:

“... o fim de representar a REPÚBLICA ITALIANA na ação de usucapião movida por Ernesto Finkler, atualmente em tramitação na Justiça Federal, tendo como objeto o imóvel à rua Sete de Setembro nº 723, nesta capital, ou em qualquer outra ação acessória ou não, entre as mesmas partes e que tenha como objeto, direto ou indireto, o imóvel mencionado, ficando expresso que os poderes de dar e receber quitação, transigir, desistir e substabelecer somente poderão ser exercidos em conjunto com o Sr. Cônsul-Geral da Itália, no Rio Grande do Sul.”

Assim, do que venho de aludir, vislumbro legítima atitude de defesa judicial dos interesses do Estado nomeante, levada a cabo pelo nomeado naquela Unidade da Federação.

Eis porque nego provimento ao agravo.

É como voto.

EXTRATO DA MINUTA

Ag nº 11.771-0 — RS — (91.0009301-7) — Relator: Exmo. Sr. Ministro Bueno de Souza. Agrtes.: Ernesto Finkler e cônjuge. Advs.: João Zullo e outro. Agrda.: República Italiana. Adv.: Urbano Ferreira de Souza.

Decisão: Após o voto do Sr. Ministro Relator, negando provimento ao agravo, pediu VISTA o Sr. Ministro Athos Carneiro (em 09.02.93 — 4ª Turma).

Aguardam os Srs. Ministros Fontes de Alencar, Sálvio de Figueiredo e Barros Monteiro.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro ATHOS CARNEIRO.

VOTO — VISTA

O EXMO. SENHOR MINISTRO ATHOS CARNEIRO: A República da Itália ajuizou, perante a Justiça Federal, ação vindicatória do domínio útil de prédio situado na cidade de Porto Alegre-RS, tendo sido a procuração outorgada pelo titular do Consulado Geral italiano naquela capital. Contestaram os RR, casal de Ernesto Finkler, suscitando a prefacial de ‘falta de representação processual legítima da autora’, porquanto o outorgante do mandato judicial, mero representante consular, não estaria autorizado “a representar o Estado italiano juridicamente” (fls. 16).

Rejeitada a preliminar, interpuseram os RR agravo de instrumento, que veio a esta Corte nos termos do artigo 105, II, c, da Constituição, alegando que

“Se o consulado de um país é apenas representação consular, sem personalidade jurídica própria, incapacitado de receber citações em nome do Governo do qual é representante consular, é indiscutível que não tem poderes para outorgar procuração com representação em juízo em nome do seu país” (fls. 03).

O Relator, em. Min. BUENO DE SOUZA, nega provimento ao agravo, sob o fundamento maior de que

“Ao abordar o tema, HILDEBRANDO ACCIOLY, no seu acatado Manual de Direito das Gentes (Saraiva, 11^a ed., pp. 115/118), esclarece que as repartições consulares (consulados-gerais, consulados, vice-consulados ou agências consulares) são estabelecidas pelos Estados em portos ou cidades de outros Estados com a missão de velar pelos seus interesses.

Quanto às pessoas dos cônsules, prossegue o renomado autor, possuem deveres e atribuições para com o Estado nomeante, os quais são, em geral, indicados na legislação interna dos respectivos Estados, sem prejuízo do disposto em tratados e convenções.

Dentre as obrigações assumidas, destaca-se o dever de proteção dos interesses do próprio Estado.”

Rogo permissão, todavia, para manifestar diferente opinião. Não é fácil apresentar “uma classificação rigorosa das atribuições consulares, dado sobretudo à circunstância de muitas delas se entrosarem” (NASCIMENTO E SILVA, ‘Organização Diplomática e Consular Brasileira’, DASP, Serviço de Documentação, 1959). O Prof. JOSÉ DALMO FAIRBANKS BELFORT DE MATTOS lembra a definição sintetizada por Rubens Ferreira de Mello:

“Cônsul é o agente de um País no estrangeiro, que tem, entre outros encargos, o de proteger os interesses de seus nacionais, e servir de instrumento à penetração comercial do respectivo País.”

Conceituando a atividade consular, sublinha o Prof. José Dalmo que “o funcionário consular é desprovido de caráter diplomático, salvo nos casos em que o Chefe de Missão acumula funções consulares”; os cônsules,

cujas funções “são precipuamente administrativas e de natureza local”, não ‘encarnam’ o Estado, em seus contactos com as autoridades do País onde são chamados a servir: “não possuem o direito de representação, nem, praticamente, o de negociação com o governo estrangeiro” (‘Manual de Direito Internacional Público’, Saraiva, 1979, pág. 267).

No caso ora em julgamento perante esta 4ª Turma, figura como requerente a República da Itália, como pessoa de direito público internacional, assim se apresentando perante um dos Poderes do Estado brasileiro, o Poder Judiciário da União. Mas os cônsules “*no están revestidos de carácter diplomático, si no se les hace una concesión especial. Prescindiendo, pues, de las funciones que se les encomienden no representan a la soberanía del Estado que les confiere el nombramiento, limitación que en muchos casos se consigna de una manera expresa em los tratados. Los consules no están, por consiguiente, autorizados, y asi suele declararse también en los tratados, para dirigirse directamente a las autoridades centrales del Estado donde sirven, salvo en caso de necesidad extrema; para este objeto deben recurrir a la mediación del representante diplomático del Estado a quién sirven*”. (‘Derecho Internacional Público’, FRANZ VON LISZT, Ed. Gili, Barcelona, versão da 12ª ed. alemã).

Mestre HILDEBRANDO ACCIOLY assim põe as atribuições dos Cônsules:

“Os cônsules têm deveres para com o próprio Estado e para com o Estado em cujo território exercem suas funções. Entre os últimos, figuram: a) o respeito às leis e às autoridades do país onde servem; b) a abstenção de qualquer ato ofensivo ao Estado estrangeiro e às suas instituições. Os primeiros, naturalmente muito mais extensos, podem ser distribuídos em três categorias, correspondentes às seguintes funções: a) de observação; b) de proteção; c) de execução.

Como agentes de observação, incumbem-lhes: informar o seu governo sobre o movimento comercial e econômico do país onde servem; indicar as possibilidades de desenvolvimento do intercâmbio comercial entre os dois países; comunicar imediatamente o aparecimento de alguma epidemia, etc. Como agentes de proteção, cabe-lhes proteger os seus nacionais e assisti-los em suas justas pretensões perante as autoridades locais; defender, dentro de sua alçada, os interesses do comércio e da navegação do Estado a que pertencem, etc. Como agentes de execução, competem-lhes funções de natureza propriamente administrativa, funções notariais e funções de oficial do registro civil” (‘Manual de Direito Internacional Público’, Saraiva, 11ª ed., 1988, págs. 117/118).

A Convenção de Viena de 1961, sobre relações diplomáticas, ratificada pelo Brasil em 1965, em seu artigo 3º, alíneas *a* e *b*, atribui ao agente diplomático a missão de “representar o Estado acreditante perante o Estado acreditado” e de “proteger no Estado acreditado os interesses do Estado acreditante e de seus nacionais, dentro dos limites permitidos pelo Direito Internacional”.

Em pesquisa de jurisprudência, encontramos apenas um precedente, já mui antigo, da 1ª Câmara da então Corte de Apelação do então Distrito Federal. Em ação dita de imissão de posse, apresentada pelo Cônsul-Geral da Suíça no Rio de Janeiro, por aresto de 14 de janeiro de 1907 aquele colegiado assim se manifestou:

“E quando assim não fosse, é o agravante parte ilegítima para intentar a referida ação, porque segundo a doutrina geralmente aceita por todos os escritores de direito internacional, de acordo com as leis, tratados ou convenções e a jurisprudência, os Cônsules não são representantes do Estado, são agentes protectores dos interesses dos cidadãos da Nação que servem dentro do território estrangeiro onde exercem jurisdição; e assim sendo não tinha o agravante qualidade para requerer em juízo em nome da Suíça, como pessoa jurídica, sendo que dos autos não consta documento algum do Governo da Suíça autorizando o agravante a requerer a medida em questão. Nessa conformidade é ilegal e insubsistente a imissão de posse concedida por mandado do juiz do cível, na quantia que se diz subtraída da Confederação Suíça pelo agravado, seu funcionário, e depositada na Polícia, donde só podia ser levantada pelos meios legais; e assim decidindo condenam o agravante nas custas — Rio, 14 de Janeiro de 1907 — Dias Lima, P. — Gama e Souza, Relator.”

Este acórdão está na íntegra na Revista ‘O DIREITO’, v. 103/75-82 (ano 1907, trecho citado na pág. 81).

Ante o exposto, renovando respeitosa vênia ao em. Relator, dou provimento ao agravo para que, no juízo de primeiro grau, se proceda nos termos do artigo 13 do Código de Processo Civil.

É o voto.

VOTO — VOGAL

O EXMO. SR. MINISTRO FONTES DE ALENCAR: Senhor Presidente, eminentes Colegas, rogo vênia ao eminente Ministro-Relator, para acompanhar o voto do Sr. Ministro Athos Carneiro, justo no entendimento de que o Cônsul não tem representação do País de origem, perante o Estado em que ele é acreditado.

Sigo o voto do Sr. Ministro Athos Carneiro.

VOTO

MINISTRO SÁLVIO DE FIGUEIREDO: Diante do voto proferido por V. Exa., em. Presidente, com o acréscimo do voto do Sr. Ministro Fontes de Alencar, cheguei à conclusão de que se impõe o provimento do agravo, uma vez não ter o cônsul legitimidade *ad processum* para representar o Estado em ação proposta por seu país ou contra ele.

Com a vênia do em. Relator, acompanho V. Exa.

VOTO

O SR. MINISTRO BARROS MONTEIRO: Sr. Presidente, V. Exa. mencionou abalizada doutrina, no sentido de que o Cônsul, como agente do seu Estado, tem por funções: de um lado, o encargo de proteger os nacionais; e, de outro, defender os interesses do País de origem, quanto ao comércio, navegação, etc.

Penso, tal como V. Exa. e os Srs. Ministros Fontes de Alencar e Sálvio de Figueiredo, que no caso não se acha presente a *legitimatío ad processum*.

Com a devida vênia do eminente Ministro-Relator, dou provimento a este agravo.

EXTRATO DA MINUTA

Ag. nº 11.771-0 — RS — (91.0009301-7) — Relator: Exmo. Sr. Min. Bueno de Souza. Agrtes.: Ernesto Finkler e cônjuge. Advogados: João Zurlo e outro. Agrda.: República Italiana. Advogado.: Urbano Ferreira de Souza.

Decisão: Prosseguindo no julgamento, a Turma, por maioria, deu provimento ao agravo (em 20.04.93 — 4ª Turma).

Vencido o Sr. Ministro Relator. Lavrará o acórdão o Sr. Ministro Athos Carneiro.

Os Srs. Ministros Fontes de Alencar, Sálvio de Figueiredo e Barros Monteiro acompanharam o voto vencedor do Sr. Ministro Athos Carneiro.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro ATHOS CARNEIRO.

