

REPERTÓRIO DA PRÁTICA BRASILEIRA
DO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO
(PERÍODO 1919-1940)

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES



Ministro de Estado
Secretário-Geral

Embaixador Antonio de Aguiar Patriota
Embaixador Ruy Nunes Pinto Nogueira

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente

Embaixador Gilberto Vergne Saboia

Instituto de Pesquisa de
Relações Internacionais

Diretor

Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

Centro de História e
Documentação Diplomática

Diretor

Embaixador Maurício E. Cortes Costa

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br

ANTÔNIO AUGUSTO CANÇADO TRINDADE

Professor Emérito de Direito Internacional da Universidade de Brasília; Professor Titular de Direito Internacional do Instituto Rio Branco (1978-2009); Professor Honorário da Universidade de Utrecht; Ex-Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos; Juiz da Corte Internacional de Justiça (Haia); Ex-Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores (1985-1990); Membro Titular do *Institut de Droit International*, e do *Curatorium* da Academia de Direito Internacional da Haia.

REPERTÓRIO DA PRÁTICA BRASILEIRA DO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO

2ª Edição

(Período 1919-1940)



Brasília, 2012

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Equipe Técnica:

Henrique da Silveira Sardinha Pinto Filho
Fernanda Antunes Siqueira
Fernanda Leal Wanderley
Mariana Alejarra Branco Troncoso
Gabriela Del Rio de Rezende
Jessé Nóbrega Cardoso

Programação Visual e Diagramação:

Gráfica e Editora Ideal

Impresso no Brasil 2012

T833

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado.

Repertório da prática brasileira do direito internacional público : período 1919-1940 / Antônio Augusto Cançado Trindade; apresentação do Embaixador Gilberto Vergne Saboia. – 2. ed. – Brasília : FUNAG, 2012.
392 p.; 15,5 x 22,5 cm.

ISBN: 978-85-7631-369-4

1. Direito Internacional Público. 2. Prática do Direito Internacional. 3. Brasil. Política Exterior. 4. Brasil. História Diplomática. 5. Organizações Internacionais. I. Fundação Alexandre de Gusmão.

CDU: 341"1919/1940"

Ficha catalográfica elaborada pela Bibliotecária Talita Daemon James – CRB-7/6078

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

Sou, (...) e por isso mesmo que busco a verdade, tão imparcial quanto em mim cabe ser. Ora o público, movido intimamente por sentimentos e não por idéias, é organicamente parcial. Não só portanto lhe desagrada ou não interessa, por estranho à sua índole, o mesmo tom da imparcialidade, mas ainda mais o agrava o que de concessões, de restrições, de distinções é preciso usar para ser imparcial.

Fernando Pessoa, *Notas Autobiográficas e de Autognose*.



Apresentação à 2ª edição

É com grande satisfação que a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), que celebra este ano seu 40º aniversário, apresenta ao público a reedição da coleção *Repertório da Prática Brasileira do Direito Internacional Público* do Professor, hoje Juiz da Corte Internacional de Justiça, Antônio Augusto Cançado Trindade.

A reedição desta obra coincide também com as homenagens que marcam o primeiro centenário da morte do Barão do Rio Branco, patrono da diplomacia brasileira, de vez que sua obra diplomática foi sempre guiada pelo respeito ao Direito Internacional Público à luz da prática brasileira, o que permitiu trazer soluções pacíficas e duradouras para consolidar nossos limites territoriais, abrindo caminho assim para que o entendimento e cooperação pudessem desenvolver-se mais facilmente com nossos vizinhos.

Originalmente publicado em 1984, 1986 e em 1987, o *Repertório* é constituído por cinco volumes os quais abrangem, respectivamente, os períodos de 1961-1981, 1941-1960, 1919-1940, 1899-1918, 1889-1898 e um volume contendo o *Índice Geral Analítico*.

Cançado Trindade fez uma cuidadosa pesquisa dos documentos oficiais que abordam as relações entre o Brasil e os outros países no campo do Direito Internacional Público. Tais documentos, como discursos, tratados, pareceres, relatórios e correspondência diplomática, foram organizados e classificados, de forma sistemática, segundo os grandes temas do direito internacional público, conforme indicado no Sumário, o que facilita sua pesquisa e compreensão.

A prática dos Estados em matéria de direito internacional público é importante não só por assegurar a memória histórica do percurso diplomático e jurídico de um país, mas também porque constitui, quando acompanhado da *opinio juris* e apoiado na doutrina, uma das fontes de constituição do direito internacional costumeiro, como assinala o autor no lúcido e pertinente prefácio preparado para esta nova edição.

É pois de suma importância que a opinião e a prática brasileiras sobre questões de direito internacional, hoje pouco conhecidas, sejam levadas em conta pelos internacionalistas, tanto no terreno acadêmico como no âmbito dos tribunais de outros países e das cortes internacionais.

Oxalá este abrangente e cuidadoso trabalho possa ser continuado com a inclusão de material referente a períodos mais recentes da nossa história diplomática, projeto que já foi aventado com o Juiz Cançado Trindade e que, caso se mostre viável, contará com todo apoio por parte da FUNAG.

Quero registrar finalmente meu agradecimento ao Juiz Antônio Augusto Cançado Trindade pelas generosas palavras que dedicou a mim no prefácio a esta reedição. Seus sentimentos de amizade são plenamente reciprocados, acompanhados da admiração que lhe dedico pela obra que realiza em prol do direito e da justiça.

Gilberto Vergne Saboia
Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão

Apresentação

O presente *Repertório da Prática Brasileira do Direito Internacional Público* tem sua origem na decisão tomada, em 31 de maio de 1982, pela Fundação Alexandre de Gusmão e pelo Instituto Rio Branco de encomendar a elaboração da obra ao Professor Antônio Augusto Cançado Trindade, do Instituto Rio Branco, renomado cultor do Direito Internacional, como parte do programa de implantação do Projeto de Publicações de Documentos Diplomáticos do Ministério das Relações Exteriores. Em 29 de dezembro de 1983, o Conselho Diretor da Fundação decidiu, por unanimidade, pela publicação dos dois volumes do *Repertório* que cobrem, respectivamente, os períodos 1941-1960 e 1961-1981; em 28 de novembro de 1984, o Conselho Diretor da Fundação decidiu, igualmente por unanimidade, pela publicação do volume do *Repertório* que cobre o período 1919-1940.

O *Repertório*, ao abranger as mais diversas áreas e aspectos do Direito Internacional Público à luz da Prática do Brasil, reveste-se de considerável significado e utilidade aos profissionais e aos estudiosos desta complexa disciplina. Sua divulgação haverá de representar valiosa contribuição para um enfoque inovador - mais consentâneo com a realidade - do estudo do Direito Internacional em nosso País, e para a busca de maior equilíbrio entre a teoria e a prática no tratamento das questões jurídicas internacionais. Obra de grande seriedade e reconhecida competência, vem suprir grave lacuna em nossa bibliografia especializada.

Como ocorre com os *Repertórios* congêneres de outros países, adverte-se que, em se tratando de obra de natureza acadêmica, os

conceitos e interpretações nela contidos não devem ser tidos como refletindo necessariamente os do Ministério das Relações Exteriores. O presente *Repertório* reveste-se de caráter pioneiro não só no Brasil como na América Latina, e vem colocar o Brasil ao lado dos poucos países que hoje dispõem de catalogação e sistematização similares da Prática do Direito Internacional.

Brasília, 3 de dezembro de 1984.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Sumário

Prefácio à 2ª Edição.....	15
Introdução: A Emergência da Prática do Direito Internacional.....	21
Nota Explicativa	39

Parte I

Fundamentos do Direito Internacional

Capítulo I - Evolução e Fontes do Direito Internacional	43
1. Evolução	43
2. Fontes (Princípios Gerais do Direito: <i>Estoppel</i>)	49
3. Fontes (Equidade)	51
Capítulo II - Princípios que Regem as Relações Amistosas entre os Estados.....	53
1. Princípios Básicos.....	53
2. Soberania	59
3. Não-Intervenção	62
4. Não-Uso da Força.....	73
5. Igualdade Jurídica dos Estados.....	81
Capítulo III - Codificação do Direito Internacional.....	83

Parte II
Atos Internacionais

Capítulo IV - Tratados	101
1. Tratados em Geral.....	101
2. Tipologia.....	105
3. Capacidade para Concluir Tratados (<i>Treaty-Making Power</i>).....	109
4. Tratados e Estados Terceiros.....	111
5. Aprovação.....	113
6. Ratificação.....	117
7. Promulgação.....	120
8. Registro.....	120
9. Interpretação (de Contrato Internacional de Empréstimo).....	122
10. Adesão.....	124
11. Denúncia.....	125

Parte III
A Condição dos Estados no Direito Internacional

Capítulo V - Direitos e Deveres dos Estados	133
Capítulo VI - Reconhecimento	137
1. Reconhecimento do Estado.....	137
2. Reconhecimento do Governo.....	140
3. Reconhecimento de Beligerância.....	141
4. Não-Reconhecimento.....	145
Capítulo VII - Responsabilidade Internacional do Estado	147
1. Bases da Responsabilidade.....	147
2. Denegação de Justiça.....	158
3. Proteção Diplomática.....	160
4. Reparação de Danos.....	162
Capítulo VIII - Jurisdição e Imunidades	185
1. Jurisdição Internacional.....	185
2. Jurisdição.....	189
3. Imunidades.....	193
4. Capitulações.....	197
Capítulo IX - Sucessão de Estados (Em Matéria de Tratados)	201

Parte IV
A Regulamentação dos Espaços no
Direito Internacional

Capítulo X – Território	205
Capítulo XI – Direito do Mar	217
1. Mar Territorial	217
2. Mar Continental	218
Capítulo XII – Rios Internacionais	221
Capítulo XIII – Direito Aeronáutico.....	227

Parte V
A Condição das Organizações Internacionais no
Direito Internacional

Capítulo XIV – Organizações Internacionais	237
1. Criação	237
2. Personalidade Jurídica Internacional	237
3. Interpretação de Poderes	239
4. Estrutura.....	240
5. Composição.....	242
6. Composição (Admissão de Membro).....	251
7. Composição (Retirada de Membro)	259
8. Processo Decisório	275
9. Delimitação de Competências.....	276
10. Orçamento e Finanças	277

Parte VI
A Condição dos Indivíduos no Direito Internacional

Capítulo XV – Direitos Humanos	281
1. Direitos Humanos em Geral.....	281
2. Sistema de Minorias.....	285
3. Sistema de Mandatos.....	286
Capítulo XVI – Direito de Asilo.....	289

Parte VII
Solução de Controvérsias no Direito Internacional

Capítulo XVII - Solução Pacífica de Controvérsias.....	295
1. Soluções Pacíficas em Geral.....	295
2. Interação dos Métodos de Solução Pacífica.....	305
3. Mediação	311
4. Bons Ofícios	314
5. Investigação e Conciliação.....	315
6. Sistema Consultivo	316
7. Solução Arbitral e Judicial	318
8. Solução Arbitral.....	319
9. Solução Judicial	325
Capítulo XVIII - Desarmamento	331

Parte VIII
Conflitos Armados e Neutralidade

Capítulo XIX - Beligerância e Neutralidade.....	339
1. Estado de Beligerância	339
2. Neutralidade	342
3. Represálias	361
4. Confisco de Bens	364
5. Efeitos da Guerra em Relação a Tratados.....	365
6. Reparações de Guerra	366
7. Tratamento de Prisioneiros de Guerra.....	367
8. Repatriação de Prisioneiros de Guerra	368

Parte IX
Outros Temas de Direito Internacional

Capítulo XX - Outros Tópicos de Direito Internacional.....	375
1. Definição de Agressão.....	375
2. Cláusula da Nação-Mais-Favorecida	377
3. Relações Diplomáticas.....	379

Apêndices

Apêndice I - Primeiros Comentários sobre o <i>Repertório da Prática Brasileira do Direito Internacional Público</i>.....	383
---	------------

Apêndice II - Revigoremento e Difusão do Direito Internacional Público no Continente Americano (Resolução da XIV Assembléia Geral da OEA [1984] resultante de projeto apresentado pela Delegação do Brasil)....	387
--	------------

Prefácio à 2ª Edição

Ao nos movermos lentamente rumo ao crepúsculo do exercício do ofício, na busca incessante do conhecimento e da compreensão na área escolhida de atuação, cabe-nos voltar os olhos à alvorada, para uma melhor apreciação do caminho percorrido. A elaboração do *Repertório da Prática Brasileira do Direito Internacional Público*, de 1982 a 1988, conformou a alvorada de minha trilha, e também a da própria FUNAG (suas primeiras publicações), da qual me recorro como se fosse ontem. Afinal, o tempo parece acelerar-se na medida em que seguimos, ou mais precisamente abrimos, nosso caminho. Tal como assinalei nas Introduções dos seis volumes que compõem o *Repertório Brasileiro*, sua elaboração foi fruto de um labor essencialmente solitário, paciente e artesanal. Dos períodos mais recentes (1961-1981, 1941-1960, 1919-1940) procedi aos mais antigos (1899-1918, 1889-1898), manuseando e selecionando os dados que encontrava (em época anterior à do uso generalizado dos computadores) nos arquivos diplomáticos do Ministério das Relações Exteriores em Brasília e do Palácio Itamaraty no Rio de Janeiro.

Vivemos dentro do tempo, e o direito opera no tempo. As últimas décadas têm desvendado um crescente despertar para a importância da dimensão inter-temporal (talvez em maior escala que a inter-espacial, com suas limitações). A consciência desta dimensão nos propicia uma melhor compreensão da expansão do conteúdo normativo do direito (a par do surgimento das organizações internacionais nos planos universal e regional, do movimento histórico da descolonização, da identificação

de novas áreas de regulamentação internacional, do surgimento inclusive de novos conceitos). A prática do direito internacional, na verdade, nunca se descuidou da doutrina, porquanto nesta última tem buscado fundamentar-se. Uma e outra se retroalimentam. A sistematização da prática do direito internacional jamais é exaustiva, prossegue com novos desenvolvimentos e novos dados revelados; reflete, ademais, a percepção da realidade que prevalece em um determinado momento histórico, como se pode depreender da consulta ao presente *Repertório Brasileiro*.

A necessidade do exame da prática dos Estados se prende à preocupação destes últimos em fundamentar bem e corretamente as posições que assumem, sobre certas questões, em determinado momento histórico. Os próprios esforços de codificação se atêm à consideração de regras do direito internacional em combinação com dados da prática. Não se trata de um estudo da prática pela prática, de uma simples questão de método; há que identificar o que está *além* da prática, ou seja, os seus dados que revelam a *consciência* do direito internacional, levando a posições fundamentadas no direito internacional. Já à época em que elaborei, na década de oitenta, o *Repertório Brasileiro*, tinha já formada minha própria concepção do direito internacional, que pude refinar nas décadas seguintes. Referia-me à prática que se nutria da convicção de estar em conformidade com o direito, contribuindo assim ao processo de formação da *opinio juris*. Referia-me, em suma, à prática reveladora de noções básicas de *justiça* de reconhecimento generalizado ou mesmo universal.

Mediante a identificação e a sistematização desta prática, eu sustentava, já naquela época, que podíamos contribuir à redução das disparidades do *jus inter gentes*, e à reaproximação dos ideais do *jus gentium*. Tive a fortuna, duas décadas depois, de poder aprofundar-me na análise desta questão, no Curso Geral de Direito Internacional Público que ministrei na Academia de Direito Internacional da Haia em 2005¹. À época da elaboração do *Repertório Brasileiro*, permiti-me advertir, nas Introduções de seus seis volumes², na mesma linha de pensamento, que a utilização do método indutivo não implicava uma aceitação do positivismo voluntarista, incapaz de explicar a formação histórica consensual de regras costumeiras

¹ A.A. Cançado Trindade, "International Law for Humankind: Towards a New *Jus Gentium* – General Course on Public International Law – Part I", 316 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye* (2005) pp. 31-439; A.A. Cançado Trindade, "International Law for Humankind: Towards a New *Jus Gentium* – General Course on Public International Law – Part II", 317 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye* (2005) pp. 19-312.

² A saber: "Os Repertórios Nacionais do Direito Internacional e a Sistematização da Prática dos Estados" (volume do período 1961-1981); "A Expansão da Prática do Direito Internacional" (volume do período 1941-1960); "A Emergência da Prática do Direito Internacional" (volume do período 1919-1940); "Necessidade, Sentido e Método do Estudo da Prática dos Estados em Matéria de Direito Internacional" (volume do período 1899-1918); "A Sistematização da Prática dos Estados e a Reconstrução do *Jus Gentium*" (volume do período 1889-1898); e "Nota Introdutória e Explicativa" (volume do Índice Geral Analítico).

do direito internacional. O estudo da prática do direito internacional não descuidava da doutrina, mesmo porque esta última influenciava tal prática. Ademais da incapacidade de explicar a formação e a evolução históricas do direito internacional consuetudinário, o positivismo voluntarista tinha a pretensão de tentar (em vão) consagrar a independência do direito em relação ao tempo.

A obra de construção e reconstrução constantes do direito internacional, do *jus gentium*, se realiza necessariamente *dentro* do tempo. A busca consciente de soluções jurídicas para novos problemas do presente e do futuro, pressupõe o conhecimento sólido de soluções do passado. Tampouco o método dedutivo *per se* implica necessariamente em filiação ao jusnaturalismo, que não se reduz a ele, mas se mostra acompanhado, ou mesmo impregnado, de valorações em busca da realização do ideal de justiça. A elaboração de uma obra como o presente *Repertório Brasileiro* pode estar imbuída deste propósito. A liberdade de espírito se rebela contra o imobilismo do positivismo voluntarista, e o próprio vocabulário jurídico contém juízos de valor. Há que se desvencilhar das amarras daquele imobilismo, na identificação dos valores infiltrados no ordenamento jurídico internacional, e a inspirar sua constante evolução. Neste entendimento, concentrei-me no exame da prática brasileira, mantendo viva a esperança de que nossa prática do direito internacional saberia contribuir a reduzir as disparidades do *jus inter gentes*, mais aparentes na época, e reaproximar-nos dos ideais do *jus gentium*, mais visíveis na atualidade.

Afinal, aos momentos de sombra sucedem os de luz, e a idéia de uma justiça *objetiva*, própria do jusnaturalismo, nunca pereceu. Não há como excluir do direito a idéia de uma *justiça objetiva*, superior aos fatos, e que se desprende da própria observação dos fatos. Cabe identificar, no exame da prática do direito internacional, as noções básicas de justiça a ela subjacentes (e.g., a condenação da guerra ou do uso da força como instrumento de política nacional). Os jusinternacionalistas de hoje, das novas gerações, dispõem de um manancial de dados e experiência acumulada de que não desfrutaram os das gerações anteriores, habilitando-os a identificar tais noções básicas de justiça, universalmente reconhecidas. Aos *Repertórios* existentes da prática (nacional) de alguns Estados que cuidaram de tê-los elaborados (e que identifiquei em minhas Introduções dos seis volumes do *Repertório Brasileiro*), somaram-se, nas últimas décadas, os das organizações internacionais³ (igualmente identificados em minhas referidas Introduções), assim como os do contencioso internacional (arbitral e judicial).

³ E de seus órgãos, desde a Liga ou Sociedade das Nações até nossos dias, na era das Nações Unidas.

O conjunto destes *Repertórios* revela os temas que despertaram particular interesse em determinados períodos (como, e.g., os do reconhecimento e da sucessão de Estados, e o da regulamentação dos espaços), e os que ressurgiram em contextos distintos ou sucessivos (como, e.g., o da solução pacífica das controvérsias internacionais). Revela, ademais, os temas que têm inclusive modificado a própria estrutura do direito internacional contemporâneo⁴ (como, e.g., os da expansão da personalidade e responsabilidade internacionais, acrescidos do da capacidade jurídica internacional), a ponto de configurarem um novo paradigma (como o da emergência da pessoa humana como sujeito do direito internacional, que considero o maior legado do jusinternacionalismo da segunda metade do século XX)⁵.

A multiplicidade de todos estes *Repertórios* veio a favorecer a compreensão da intensificação e complexidade crescentes dos contatos internacionais. Na verdade, os próprios clássicos do direito internacional estiveram atentos à prática, cotejando-a com a doutrina, com um sentido de imparcialidade propiciado em parte pelo uso comum do latim e do direito romano. Não tardou que se mostrassem aturdidos pela fragmentação do *jus gentium* clássico no *jus inter gentes*, que, no entanto, se mostraria mais temporária do que definitiva. Não havia motivo para desespero; para transcender o *jus inter gentes* e superá-lo, cabia, de início, compreendê-lo, para então partir em busca de um novo *jus gentium* (*droit des gens*), próprio de nossos tempos⁶. Com efeito, já a partir de meados do século XX, a gradual expansão do direito internacional veio a ser reconhecida tanto na doutrina (individual e colegial) como na jurisprudência internacionais, e devidamente registrada nos *Repertórios* da prática da disciplina.

Os períodos que examinei no *Repertório Brasileiro* apresentaram, como era de se esperar, características próprias, e por vezes dificuldades, felizmente transponíveis. Por exemplo, no período 1903-1911 não foi publicado o *Relatório* do Ministério das Relações Exteriores, o que me levou a deslocar-me reiteradas vezes de Brasília ao Palácio Itamaraty no Rio de Janeiro, onde pude encontrar a documentação relevante no Arquivo Histórico; os documentos que lá selecionei foram dados a público, pela

⁴ A.A. Cançado Trindade, *O Direito Internacional em um Mundo em Transformação*, Rio de Janeiro, Edit. Renovar, 2002, pp. 1-1163.

⁵ A.A. Cançado Trindade, *The Access of Individuals to International Justice*, Oxford, Oxford University Press, 2011, pp. 1-235; A.A. Cançado Trindade, *A Humanização do Direito Internacional*, Belo Horizonte, Edit. Del Rey, 2006, pp. 3-409; A.A. Cançado Trindade, *El Acceso Directo del Individuo a los Tribunales Internacionales de Derechos Humanos*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2001, pp. 9-104.

⁶ A.A. Cançado Trindade, *Évolution du Droit international au droit des gens - L'accès des particuliers à la justice internationale: le regard d'un juge*, Paris, Pédone, 2008, pp. 1-187; A.A. Cançado Trindade, *Le droit international pour la personne humaine*, Paris, Pédone, 2012, pp. 45-368.

primeira vez, no presente *Repertório Brasileiro*. Os Índices correspondentes, em todos os volumes, foram por mim preparados em função do material encontrado e selecionado. O último volume, o do Índice Geral Analítico, veio dar unidade e coesão à obra como um todo (pioneira na América Latina), como instrumental de pesquisa. Preparei o Índice Cumulativo tanto em português, como em inglês e francês, para facilitar o acesso a pesquisadores de outros países.

Houve momentos em que me deixei levar pelo entusiasmo, próprio da juventude, que, com o advento da maturidade, gradualmente cede terreno à serenidade, em meio à crença em uma mais ampla percepção (se é que existe) da realidade. Assim, quando da realização da XIV Assembléia Geral da OEA em Brasília, contribuí à iniciativa do Brasil que levou à aprovação de uma resolução, em 14.11.1984, que instou os Estados-membros da OEA a promover a elaboração de *Repertórios* nacionais da prática do direito internacional público. O passar do tempo não satisfaz tais expectativas: com a elaboração do presente *Repertório*, concluída em 1988, o Brasil passou a ser o primeiro país da América Latina a dispor de uma coletânea do gênero, e, decorridas duas décadas e meia, continua a ser o único país da América Latina a contar com coletânea do gênero.

Enfim, não poderia concluir este Prefácio a sua 2ª edição sem deixar registro de uma grata satisfação pessoal. A presente obra tornou-se possível a partir de uma decisão tomada pela FUNAG, e respaldada pelo Instituto Rio Branco, confiando-me sua realização, em 31.05.1982, e que se deveu, sobretudo, ao Embaixador João Clemente Baena Soares. Esta 2ª edição se realiza durante a gestão, à frente da FUNAG, do Embaixador Gilberto Vergne Saboia. Com ambos tenho compartilhado, e felizmente continuo compartilhando, momentos inesquecíveis, altamente significativos e memoráveis (seja no sistema interamericano, da OEA, seja no sistema das Nações Unidas) de trajetórias compartilhadas no universo conceitual do direito internacional. Tornaram-se ambos meus amigos pessoais, de toda uma vida de trabalho, aos quais reitero meus agradecimentos por haver tornado possível, respectivamente, a realização e a reedição deste *Repertório Brasileiro*. Não se trata de simples casualidade; em nosso domínio, nada é casual. Trata-se, no referido universo, de uma feliz conjunção dos astros.

Haia, 24 de fevereiro de 2012.

Antônio Augusto CANÇADO TRINDADE



Introdução

A Emergência da Prática do Direito Internacional

A relevância da prática do direito internacional talvez não parecesse, no período em foco (1919-1940), tão evidente quanto se nos afigura hoje. Naquela época, contudo, já se dispunha dos primeiros repertórios da prática do direito internacional, tanto nacionais (e.g., os primeiros *Digestos* norte-americanos) quanto de organismos internacionais (e.g., o relativo à Liga das Nações – cf. *infra*); a estes se acrescentem as primeiras coletâneas de arbitragens, jurisprudência internacional e correspondência diplomática. Com a expansão subsequente do direito internacional, a prática dos Estados passou a assumir um papel imprescindível à compreensão adequada e ao tratamento científico da disciplina. Paralelamente àquela expansão, a sofisticação da matéria em relação à elaboração normativa e de implementação fez-se acompanhar da sistematização da prática do direito internacional.

Não surpreende que, nas últimas décadas, tenham se multiplicado os repertórios da prática do direito internacional, nacionais e de organismos internacionais. Não caberia aqui repetir o extenso exame desses repertórios que já desenvolvemos, em base comparativa e em perspectiva histórica, cobrindo os pontos da metodologia e conteúdo, na Introdução reproduzida no volume do *Repertório da Prática Brasileira do Direito Internacional Público* relativo ao período de 1961-1981 (páginas 23-58), intitulada “Os Repertórios Nacionais do Direito Internacional e a Sistematização da Prática dos Estados”. A esta referência, de igual utilidade ao presente volume do Repertório Brasileiro, é de se acrescentar

que a elaboração e divulgação de repertórios do gênero hoje se estendem não apenas à América do Norte e a diversos países da Europa, mas também a outras regiões do mundo, como a América Latina (com o presente Repertório Brasileiro) e o Extremo Oriente (com o Repertório Japonês, recentemente editado)¹.

Na recém-concluída XIV Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos (12-17 de novembro de 1984), a Delegação do Brasil – coerente com a decisão e iniciativa de elaboração do Repertório Brasileiro – apresentou projeto de resolução, aprovado por unanimidade, instando os Estados-membros da OEA a que promovam a elaboração de repertórios nacionais de sua prática do direito internacional público (cf. detalhes *infra*). Não apenas no tocante aos digestos nacionais, mas também no âmbito das organizações internacionais, a idéia de elaboração e difusão de repertórios da prática do direito internacional hoje toma corpo e ganha novos adeptos. É significativo que, recentemente, tenha a Comissão Jurídica Interamericana da OEA, em sua sessão de 22 de agosto de 1984, aprovado uma resolução em que solicita à Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos que “elabore um Repertório sobre a forma pela qual os órgãos da OEA têm aplicado ou interpretado, na prática, os artigos da Carta, desde o início de sua vigência”². A materializar-se este projeto, virá somar-se aos repertórios congêneres já existentes, o *Repertório da Prática dos Órgãos das Nações Unidas* e o *Repertório da Prática do Conselho de Segurança da ONU*³.

No período neste volume considerado (1919-1940), em que ainda não se dispunha do manancial de dados da prática dos Estados devidamente coligidos e sistematizados de que desfrutam os internacionalistas de hoje, já existia, no entanto, a consciência da importância do exame da prática internacional. Em exposição de motivos de uma declaração de princípios do direito internacional, divulgada às vésperas da eclosão da Segunda Guerra Mundial, caracterizava-se o período em apreço como uma época essencialmente de *transição*: o grande número de problemas internacionais pendentes, à espera de solução, testemunhava o período de transição de um direito internacional antigo a um novo ordenamento

¹ Às fontes vistoriadas na citada Introdução “Os Repertórios Nacionais do Direito Internacional e a Sistematização da Prática dos Estados”, *Repertório Brasileiro*, vol. 1961-1981, pp. 23-58, *cit. supra*, há que se acrescentar o *Repertório Japonês*: Shigeru Oda e Hisashi Owada, *The Practice of Japan in International Law (1961-1970)*, Tokyo, University of Tokyo Press, 1982, pp. 3-462.

² A resolução da Comissão solicita, ademais, à Assembléia Geral, que “autorize os fundos necessários para tal efeito”. Documento reproduzido in Comité Jurídico Interamericano (OEA), *Acta Final – Período Ordinario de Sesiones Julio/Agosto de 1984*, Rio de Janeiro, 1984, p. 42 (mimeografado, circulação interna).

³ Sobre estes últimos, cf. nossa Introdução, citada acima, reproduzida no volume do *Repertório Brasileiro* referente ao período de 1961-1981, *op. cit. supra* nº 1, pp. 41-43.

jurídico internacional. A tarefa não era fácil, face à diversidade de doutrinas e opiniões divergentes, ao pessimismo manifestado em círculos jurídicos após o insucesso da Conferência de Codificação de Haia (de 1930), e sobretudo ao “estado de incerteza” em que então se encontrava o direito internacional. Assim, na reconstrução do direito internacional para o futuro, cabia inspirar-se – sem recair no “puro doutrinarmismo” – na própria “experiência de vida internacional”⁴, sem que isso se limitasse a uma consagração tão-somente do direito positivo: ao contrário, as normas jurídicas comportavam, além das *regras*, derivadas da vontade dos Estados, também os *princípios*, preceitos fundamentais a dominar todo o direito internacional, acompanhando a evolução das “novas condições de vida internacional” e afigurando-se normalmente como “manifestações da consciência jurídica dos povos”⁵.

Com o presente volume do Repertório Brasileiro, acrescido aos dois outros, referentes, respectivamente, aos períodos 1941-1960 e 1961-1981, completa-se um ciclo de nossa prática do direito internacional, correspondente – sem prejuízo das relações bilaterais do Brasil – ao dos grandes organismos políticos internacionais. O presente período (1919-1940) é marcado pelo despertar para a prática do direito internacional e pela emergência do multilateralismo; nele germinam a idéia de *organização* internacional e o propósito de controle do uso da força pelos Estados. A primeira, cristalizada mediante a criação da Liga ou Sociedade das Nações, dotada de órgãos permanentes, veio marcar a gradual transição do antigo, instável e perigoso sistema do equilíbrio de forças ao novo e embrionário

⁴ Alejandro Alvarez, *Exposé de motifs et Déclaration des grands principes du Droit international moderne*, 2a. ed., Paris, Éditions Internationales, 1938, pp. 8-9, 16-17 e 18-21, e cf. p. 51.

⁵ *Ibid.*, pp. 19 e 22-23, e cf. p. 27. – Para um estudo da evolução dos princípios do direito internacional, cf., e.g.: Lafayette Rodrigues Pereira, *Princípios de Direito Internacional*, vols. I e II, Rio de Janeiro, J. Ribeiro dos Santos Ed., 1902 e 1903; Clóvis Beviláqua, *Direito Público Internacional (A Synthese dos Princípios e a Contribuição do Brasil)*, Rio de Janeiro, Livr. Francisco Alves, 1911; Pierre Dervitzky, *Les principes du droit international*, Paris, Pédone, 1932; Ch. Rousseau, *Principes généraux du droit international public*, vol. I, Paris, Pédone, 1944; Henri Rolin, “Les principes de droit international public”, 77 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International (R.C.A.D.I.)* (1950) pp. 309-479; in Cheng, *General Principles of Law as Applied by International Courts and Tribunals*, London, Stevens, 1953; G. Schwarzenberger, “The Fundamental Principles of International Law”, 87 *R.C.A.D.I.* (1955) pp. 195-385; G. Scelle, *Précis de droit des gens – principes et systématique*, Paris, Rec. Sirey, 1934; Paul Guggenheim, “Les principes de droit international public”, 80 *R.C.A.D.I.* (1952) pp. 5-189; M. Miele, *Principi di Diritto Internazionale*, 2a. ed., Padova, Cedam, 1960; Ch. Rousseau, “Principes de droit international public”, 93 *R.C.A.D.I.* (1958) pp. 369-549; G. Fitzmaurice, “The General Principles of International Law, Considered from the Standpoint of the Rule of Law”, 92 *R.C.A.D.I.* (1957) pp. 1-223; M. Sorensen, “Principes de droit international public”, 101 *R.C.A.D.I.* (1960) pp. 1-251; P. Reuter, “Principes de droit international public”, 103 *R.C.A.D.I.* (1961) pp. 429-656; W. Friedmann, “The Uses of ‘General Principles’ in the Development of International Law”, 57 *American Journal of International Law* (1963) pp. 279-299; Louis Delbez, *Les principes généraux du contentieux international*, Paris, LGDJ, 1962; L. Delbez, *Les principes généraux du droit international public*, 3a. ed., Paris, LGDJ, 1964; Hans Kelsen, *Principles of International Law*, 2a. ed., N.Y., Holt Rinehart & Winston, 1966; M. Virally, “Le rôle des ‘principes’ dans le développement du droit international”, *Recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim*, Genève, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, 1968, pp. 531-554; Milan Bartos, “Transformation des principes généraux en règles positives du droit international”, *Mélanges offerts à Juraj Andrassy*, La Haye, M. Nijhoff, 1968, pp. 1-12; B. Vitanyi, “La signification de la ‘généralité’ des principes de droit”, 80 *Revue générale de droit international public* (1976) pp. 536-545; Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 2a. ed., Oxford, Clarendon Press, 1973; A.A. Cançado Trindade, *Princípios do Direito Internacional Contemporâneo*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981.

sistema de segurança coletiva; das antigas rivalidades, alianças e antagonismos (na Europa), emerge a primeira organização internacional moderna, em meio aos esforços de reconstrução do direito internacional com base em um conjunto de direitos e deveres internacionais⁶. Passa-se a insistir em uma diplomacia mais aberta, mediante, e.g., o expediente do registro e publicação de tratados, com o intuito de propiciar um controle mais direto – no sistema representativo – da política externa de cada Estado e de evitar o envenenamento das relações internacionais pelos tratados secretos⁷.

O ritmo de evolução da matéria tornou-se avassalador. Assim, ao lançar em 1920 o primeiro volume do *Recueil des Traités* da Liga das Nações (precursor da *United Nations Treaty Series*), o Secretário-Geral da Liga anunciava em uma nota a intenção de anexar a cada volume da coletânea um índice alfabético e cronológico. Publicados os primeiros 35 volumes da série, apenas nove índices apareceram, cada um cobrindo cerca de cem tratados. Decorridos seis anos do lançamento da publicação, confessava a Liga das Nações que era “impossível prever”, na época, a rapidez com que se desenvolveriam o registro e a publicação de tratados⁸; por conseguinte, para fazer face ao montante dos materiais coligidos, decidiu-se em 1926 pela elaboração de um índice geral (englobando os dez primeiros índices) para os primeiros mil tratados, e, daí em diante, cada novo índice cobriria 500 tratados ao invés de 100 como até então⁹. O *Recueil des Traités* da Liga, de 1920 a 1946, totalizaria 205 volumes publicados. Em 1947, ao lançar a *United Nations Treaty Series*, o Secretariado da ONU ressaltou que esta mantinha-se na linha inaugurada pelo Pacto da Liga das Nações, acentuando a importante contribuição da obrigação de registro e publicação de tratados¹⁰: tal obrigação refletia o desejo de “eliminar a desconfiança gerada por toda diplomacia secreta” e constituía um “real avanço nas relações internacionais”¹¹. Hoje, corrente ano de 1984, a ONU vem de publicar o 1043º volume da Série, referente ainda ao ano de 1977. Os números falam por si próprios.

A multiplicidade de tratados, notória já no período do entre-guerras, refletia a intensificação dos contatos os mais variados e a

⁶ Raul Fernandes, *A Sociedade das Nações*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1925, pp. 5-6, 9 e 26 (substituições do “sistema do arbítrio pelo da equidade nas relações internacionais”); Alejandro Alvarez, *Le droit international de l’avenir*, Washington, Institut Américain de Droit International, 1916, pp. 7-8, 26, 71, 114, 134-136 e 146-149 (base de reconstrução do direito internacional nos direitos e deveres dos Estados); e cf. Inis L. Claude, Jr., *Swords into Plowshares*, 4a. ed. N.Y., Random House, 1971, pp. 43-44, 46-47, 49 e 52.

⁷ A. Alvarez, *op. cit. supra* n.º 6, pp. 28 e 16; R Fernandes, *op. cit. supra* n.º 6, p. 34.

⁸ De acordo com o disposto no artigo 18 do Pacto da Liga das Nações.

⁹ Cf. “Note”, in *Société des Nations, Recueil des Traités*, 1 Index Général (1920-1926), p. I.

¹⁰ Cf. o disposto no artigo 102 da Carta da ONU, e no regulamento adotado pela Assembléia Geral da ONU em 14/12/1946 para dar efeito ao artigo 102 da Carta da ONU.

¹¹ Cf. “Note by the Secretariat”, in *1 United Nations Treaty Series* (1946-1947) p. XIV.

diversificação das relações comerciais entre os Estados. Paradoxalmente, os conflitos internacionais da época realçaram aos Estados a sua própria interdependência e a impossibilidade de impor sua vontade individual aos demais. Conforme observou Nicolas Politis, em sua série de conferências na Universidade de Columbia em 1926, na necessidade de ordem e organização, “foi a prática que traçou distinção entre os grandes Poderes e os Estados menos importantes”, também levando à convicção de que a organização de vida internacional era “incompatível com a idéia de soberania”¹². Assim, o propósito de solução pacífica de controvérsias internacionais e de controle do uso da força pelos Estados¹³ – outro traço fundamental do período em questão – levou, e.g., aos esforços de proibição do uso da força no direito internacional, que culminaram no Pacto Briand-Kellogg de 1928 de proscricção da guerra como instrumento de política nacional, – questão a que nos referiremos mais adiante (cf. *infra*).

Contudo, os efeitos do movimento desencadeado na época em prol do não uso da força e da solução pacífica das controvérsias internacionais não deveriam ser exagerados: conforme observou com perspicácia Ian Brownlie, os grandes choques de interesses “eram raramente submetidos à arbitragem”, e as obrigações inseridas em tratados “eram em parte viciadas” pela doutrina da “*non-justiciability*” de determinadas categorias de disputas, tais como as chamadas disputas “políticas” ou “não jurídicas”, ou as afetando a “honra nacional” ou os “interesses vitais” dos Estados¹⁴. A esse respeito, é alentador verificar que este aparente paradoxo ou ambivalência não logrou turvar alguns dos espíritos mais lúcidos e esclarecidos da época.

Assim, para citar um exemplo, caberia destacar o Parecer, de 1924, do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, Clóvis Beviláqua, que selecionamos para abrir o capítulo I do presente volume, *infra*: nele, Beviláqua afasta o que havia de “vago e arbitrário” na idéia – outrora prevalecente – de “*interesses vitais*” dos Estados, “tão do

¹² Nicolas Politis, *The New Aspects of International Law*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1928, pp. 6-7; e, em francês, Nicolas Politis, *Les nouvelles tendances du Droit international*, Paris, Libr. Hachette, 1927, pp. 27 e 23.

¹³ O tema das transformações do direito internacional, examinado por Politis em 1926 (*The New Aspects...*, *op. cit. supra* nº 12, pp. 16-17 et seq.; *Les nouvelles tendances...*, *op. cit. supra* nº 12, pp. 52-53 et seq.), foi décadas depois retomado por Friedmann, que ponderou que com a professada renúncia à guerra como instrumento de política nacional, somada à incapacidade da maioria dos Estados de se defenderem a si próprios isoladamente, veio a reconhecer-se a necessidade de coexistência de potências e sistemas por vezes antagônicos; Wolfgang Friedmann, *Mudança da Estrutura do Direito Internacional*, Rio de Janeiro/São Paulo, Livr. Freitas Bastos, 1971, pp. 129-132.

¹⁴ Ian Brownlie, *International Law and the Use of Force by States*, Oxford, Clarendon Press, 1963 (reprint 1981), pp. 23-24. Sobre a questão, cf. também, e.g., Marius Vaucher, *Le problème de la justiciabilité et de la non-justiciabilité en droit international des différends dits “politiques” ou “non-juridiques” et les notions de compétence exclusive et de compétence nationale*, Paris, Pédone, 1951, pp. 3-243.

gosto de muitos internacionalistas”¹⁵; seu Parecer é, se não um prenúncio, um reflexo da mentalidade dos novos tempos. É igualmente alentador constatar que, já em 1916, Alejandro Alvarez advertia para a necessidade de “precisar com a maior clareza o lugar ou a situação do direito internacional na legislação nacional de cada país”¹⁶. As posições de distintos países em matéria de direito internacional, sua aplicação pelos órgãos internos dos Estados, passaram a ser mais prontamente identificáveis pela elaboração dos repertórios de sua prática do direito internacional.

Não há de se passar despercebida a contribuição igualmente significativa, neste particular, dos repertórios da prática dos organismos internacionais em matéria de direito internacional. O projeto pioneiro do *Répertoire des questions de droit international general posées devant la Société des Nations 1920-1940*, desenvolvido por Walter Schiffer, fornece ilustração pertinente. Ao prefaciar a obra, A.C. Breycha-Vauthier, que concebera originalmente o plano daquele Repertório, esclarecia que compreendia ele a indexação de todas as referências ao direito internacional público constantes do *Official Journal* (e Suplementos) da Sociedade das Nações

independentemente do valor necessariamente desigual desses elementos do ponto de vista da ciência do direito. Trata-se de incluir tanto relatórios longamente estudados apresentados por governos ou comissões quanto observações ocasionalmente formuladas no curso dos debates. Em certos casos, por outro lado, o cuidado em esclarecer um ponto delicado do direito internacional não pode ser completamente desvinculado do desejo de exprimir uma opinião política. Dada a dificuldade de estabelecer uma separação clara entre os dois domínios, jurídico e político, só se excluiu pois do presente Repertório o que é manifestamente estranho ao direito ou sem influência sobre ele¹⁷.

Estas ponderações revelam a consciência que já se formava no período entre-guerras da importância de uma sistematização adequada da prática do direito internacional.

¹⁵ A caracterização daquele gênero de interesses deveria caber, segundo Beviláqua, à nova organização internacional (a Sociedade das Nações), e não mais aos próprios Estados em conflito; cf. Parecer de 30/09/1924, reproduzido in pp. 31-32, *infra*. Cf. também, a respeito, na mesma linha de pensamento, o igualmente significativo Parecer de Beviláqua, de 14/11/1923, reproduzido no capítulo XIV, pp. 198-199, *infra*.

¹⁶ A. Alvarez, *op. cit. supra* nº 6, p. 137. – Mesmo um trabalho de cunho marcadamente doutrinário, como a dissertação de Sá Vianna, de 1912, contrária à tese de Alvarez de um “direito internacional americano”, deteve-se nos dados da prática do direito internacional, passando em revista detalhadamente os “precedente diplomáticos [americanos]”; cf. Sá Vianna, *De la non-existence d’un droit international américain*, Rio de Janeiro, L. Figueredo-Éditeur, 1912, pp. 197-232.

¹⁷ In Geneva Research Centre, *Répertoire des questions de droit international general posées devant la Société des Nations 1920-1940* (org. W. Schiffer), Genève, 1942, pp. 15-16.

Com efeito, tal sistematização reflete, pelo próprio dinamismo da evolução do direito internacional – como ressaltado na Introdução reproduzida no volume do Repertório Brasileiro relativo ao período 1941-1960 (páginas 13-19), intitulada “A Expansão da Prática do Direito Internacional”, – a realidade prevalente em um dado momento histórico. Por conseguinte, a obra de sistematização da prática dos Estados jamais é exaustiva, prosseguindo indefinidamente à medida em que novas fontes e dados revelados e novos desenvolvimentos se desencadeiam. O dinamismo do Direito Internacional Público *à luz da Prática do Brasil* transparece de um cotejo ou paralelo entre os dados componentes dos três primeiros volumes do Repertório Brasileiro relativos, respectivamente, aos períodos 1919-1940, 1941-1960 e 1961-1981, a partir dos próprios Índices. Foram estes compostos em função do material examinado e selecionado (cf. Nota Explicativa, *infra*), seguindo naturalmente os mesmos planos e esquema geral de ordenação da matéria, por uma questão de rigor científico e de modo a assegurar a coesão e padronização do Repertório como um todo.

Admitem os Índices, no entanto, necessariamente, variações ditadas pela própria Prática do Direito Internacional do Brasil nos períodos em questão, em uma indicação de um tratamento ou atenção especial que certas matérias vieram a receber em determinada época. Assim, por exemplo, distintamente dos volumes referentes aos períodos subseqüentes, o presente volume (1919-1940) comporta, no capítulo dedicado às Fontes do Direito Internacional, entradas de categorias específicas como as dos Princípios Gerais do Direito (*Estoppel*) e da Equidade. O capítulo referente aos Princípios que Regem as Relações Amistosas entre os Estados, além de destacar os Princípios da Não-Intervenção e do Não-Uso da Força, muito debatidos na época, revela a ausência do Direito de Autodeterminação, que surgirá nas quatro décadas seguintes, e da Soberania Permanente sobre Recursos Naturais, que só aparecerá no período 1961-1981.

No tocante à Condição dos Estados no Direito Internacional, no presente período (1919-1940) apenas abre-se caminho para subseqüente maior atenção, ou maior densidade, da prática brasileira, devotada ao capítulo do Reconhecimento no período 1941-1960, ou ao capítulo da Sucessão de Estados (em matéria de tratados) no período 1961-1981 (conforme a periodização que adotamos para o Repertório Brasileiro). No entanto, o presente período mostra-se rico no tocante à prática brasileira em matéria de Responsabilidade Internacional dos Estados, com destaque particularmente para o tópico da Reparação de Danos. Já a parte relativa à Regulamentação dos Espaços no Direito Internacional registra sensível atenção dada no atual período ao capítulo do Território

(situação dos limites fronteiriços do Brasil), em contrapartida ao menos volume de dados em matéria de Direito do Mar e Rios Internacionais, – capítulos estes a experimentarem considerável expansão (particularmente o primeiro) a partir de meados da década de 1950 e princípio dos anos setenta, respectivamente.

No que tange à condição dos Indivíduos no Direito Internacional, o mesmo se aplica ao capítulo sobre o Direito de Asilo, que aqui faz modesta aparição se comparada a sua bem maior freqüência, e.g., nos anos cinqüenta. Os dados componentes do capítulo sobre os Direitos Humanos, ainda que não volumosos, não devem passar despercebidos, pois marcam a presença do Brasil nos antecedentes ou primórdios significativos do processo de *generalização* da proteção da pessoa humana, outrora limitada determinadas categorias de indivíduos (e.g., membros de minorias, habitantes de territórios sob mandato, nacionais no exterior)¹⁸. Recordem-se, a esse respeito, e.g., além da penetrante análise de alguns autores¹⁹, o Parecer de 1928 da Corte Permanente de Justiça Internacional no caso da *Jurisdição dos Tribunais de Dantzig*, que tornou-se fonte de jurisprudência para a tese de que poderiam os tratados atribuir direitos *diretamente* aos indivíduos²⁰.

Pode ocorrer que um determinado tema desperte interesse de tempos em tempos, ressurgindo em contextos distintos²¹, como é o caso dos Direitos e Deveres dos Estados, que mereceu um capítulo no presente volume. Há, ademais, temas – como, e.g., os dos Atos Internacionais, Jurisdição e Imunidades, Organizações Internacionais, dentre outros – que se fizeram presentes em todas as décadas vistoriadas (1919-1981). Esta presença constante pode comportar distintos matizes e variações de ênfase nos períodos enfocados²², fenômeno este que se prende a circunstâncias diversas (e.g., os projetos distintos de codificação do direito internacional, os trabalhos de conferências e projetos de convenções internacionais,

¹⁸ A. A. Cançado Trindade, *The Application of the Rule of Exhaustion of Local Remedies in International Law*, Cambridge University Press, 1983, p. 11; A. A. Cançado Trindade, *O Esgotamento de Recursos Internos no Direito Internacional*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1984, pp. 128-129.

¹⁹ Cf., e.g., *inter alii*, Georges Scelle, *Précis de droit des gens – principes et systématique*, parte II, Paris, Rec. Sirey, 1934, pp. 252-255; George Scelle, "Règles générales du droit de la paix", 46 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* (1933) pp. 656-661; H. Lauterpacht, *International Law and Human Rights*, London, Stevens, 1950, pp. 27-60; C.Th. Eustathiades, "Les Sujets du droit international et la responsabilité internationale – nouvelles tendances", 84 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* (1953) pp. 401-614; A. de LaPradelle, "La place de l'homme dans la construction du droit international", 1 *Current Legal Problems* (1948) pp. 140-151; M. St. Korowicz, "The Problem of the International Personality of Individuals", 50 *American Journal of International Law* (1956) pp. 533-562; e cf., mais recentemente, sobre a questão, A.A Cançado Trindade, "Exhaustion of Local Remedies in International Law Experiments Granting Procedural Status to Individuals in the First Half of the Twentieth Century", 24 *Netherlands International Law Review* (1977) pp. 373-392.

²⁰ Corte Permanente de Justiça Internacional, Série B, nº 15, 1928, pp. 17-18 e 26-27.

²¹ Cf. a Introdução reproduzida no volume do *Repertório Brasileiro* relativo ao período 1941-1960, intitulada "A Expansão da Prática do Direito Internacional", *op. cit.*, pp. 15-17.

²² Cf. *ibid.*, p. 15. – O Capítulo relativo à Jurisdição e Imunidades, e.g., no presente volume (capítulo VIII, *infra*) contém referência ao antigo regime das capitulações.

os eventos políticos da época a reclamarem soluções jurídicas a certas questões internacionais).

Tomando-se, por exemplo, o capítulo das Organizações Internacionais, no presente período no limiar de sua evolução, é de fácil percepção o predomínio exercido em todo o capítulo pela questão da Composição (Admissão e Retirada de Membros), marcante na vida da Liga das Nações e na participação do Brasil naquela Organização. Surgem aqui alguns dos primeiros problemas “constitucionais” de organismos internacionais, que mais tarde inspirariam o artigo pioneiro de Jenks sobre a matéria²³. Assim, por exemplo, ao decidir-se o Brasil retirar-se da Liga das Nações (em 1926), mas manter-se na Organização Internacional do Trabalho, o fato, segundo consta do *Relatório* do Itamaraty de 1936, por não haver precedentes, bastou para, em 1928, “atordoar os juristas genebrinos”, que mais tarde “se felicitaram de terem aberto mão de um rigorismo excessivo na interpretação dos textos” (cf. *infra*, capítulo XIV, e também os *Relatórios* do MRE de 1928 e 1929, trechos selecionados e ali reproduzidos). Vê-se, por este exemplo, que questões que hoje são ponto pacífico no direito das organizações internacionais, e não apresentam maiores dificuldades (como, no caso, a das composições distintas da ONU e de suas agências especializadas), no período coberto pelo presente volume do Repertório Brasileiro (1919-1940) geravam incertezas e mesmo por vezes alguma perplexidade. E uma questão básica e capital como a da Personalidade Jurídica Internacional das Organizações Internacionais só terá plena evolução no período 1941-1960 e nos primeiros anos da década de 1960.

No presente período (1919-1940) são objetos de considerável ênfase, e, portanto, ocupam não surpreendentemente um lugar especial, os capítulos relativos à Codificação do Direito Internacional, à Solução Pacífica de Controvérsias Internacionais (com destaque para os tópicos da Solução Arbitral²⁴ e da Solução Judicial²⁵), e à Beligerância e Neutralidade. Quanto ao primeiro desses três capítulos, não há dificuldade em constatar que a prática do Brasil testemunha ou atesta a relevância de manifestação

²³ Cf. C. W. Jenks, “Some Constitutional of International Organisations”, 22 *British Year Book of International Law* (1945) pp. 11-72.

²⁴ Sobre a solução arbitral na tradição do Brasil, cf., e.g., Dunshee de Abranches, *O Brasil e o Arbitramento*, Rio de Janeiro, Typographia Leuzinger, 1911, pp. 3-50.

²⁵ Este último, *inter alia*, pela atuação do representante brasileiro (Raul Fernandes) nos *travaux préparatoires* do Estatuto da Corte Permanente de Justiça Internacional (também de interesse ao estudo do tópico da Jurisdição Internacional), e pelo comparecimento do Brasil perante aquela Corte no caso dos *Empréstimos Brasileiros* em 1928 (também de interesse ao estudo do tópico dos Princípios Gerais do Direito como Fonte do Direito Internacional); cf. capítulos I, VIII e XVII, *infra*. – Para uma reavaliação recente deste capítulo do direito internacional, cf. A.A. Caçado Trindade, “Os Métodos de Solução Pacífica de Controvérsias Internacionais: Tendências Recentes”, in 21 *Revista de Informação Legislativa* do Senado Federal (1984) nº 82, pp. 5-32, e in 17 *Estudos Jurídicos* – Revista da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, RGS (1984) nº 39, pp. 89-126.

particularmente significativa do direito internacional no período em foro: a do ideal de codificação. Os projetos e tentativas de codificação se desenvolveram – ainda que nem sempre com êxito – no âmbito do direito internacional (tanto público quanto privado) geral, a nível global²⁶, e germinaram de modo particularmente denso no continente americano²⁷, não fazendo o Brasil exceção ao movimento: ao contrário, a atenção dedicada à matéria foi manifesta, refletindo-se em sua participação e atuação em distintas ocasiões (cf. capítulo III, *infra*, sobre a Codificação do Direito Internacional).

Mesmo antes do período em foco, ao apresentar já em 1910 o seu Projeto de Código de Direito Internacional, Eptacio Pessoa externava sua preocupação em dar-lhe um cunho prático, harmonizando-o na medida do possível com os tratados concluídos pelos Estados americanos, e “escoimá-lo de toda feição doutrinária”²⁸. Em alguns pontos, confessava o autor que o Projeto teve que descer a minúcias, citando o capítulo da solução pacífica das controvérsias internacionais, dada a sua “mais alta relevância” a todo o continente e face à necessidade de dar aos métodos e normas aplicáveis um “cunho de fixidez e generalidade que as constitua uma verdadeira garantia para todos os Estados, permanente, uniforme e insuscetível de modificações inspiradas em conveniências de ocasião”²⁹. No período coberto pelo presente volume (1919-1940), face aos eventos da época, tanto a nível regional quanto global, os capítulos relativos à Solução Pacífica das Controvérsias Internacionais e à Beligerância e Neutralidade, como já mencionado, ocupam uma posição especial na prática brasileira do direito internacional (cf. capítulos XVII e XIX, *infra*).

Em época em que o *jus ad bellum* ainda não estava definitivamente proibido, foram decisivos o Pacto da Liga das Nações e o Pacto Briand-Kellogg no desencadeamento do movimento conducente à ulterior

²⁶ Cf., *inter alia*, sobre a Conferência de Codificação de Haia de 1930, e.g., Gustavo Guerrero, *La Codification du Droit International*, Paris, Pédone, 1930, pp. 9-152; Michel Liais, “Considérations sur l’oeuvre de la Conférence de Codification”, 38 *Revue générale de droit international public* (1931) pp. 215-227.

²⁷ Cf. dados coligidos na coletânea *A Codificação Americana do Direito Internacional – Documentos Officiais* (Colligidos e Publicados por Ordem do MRE por Sylvio Romero-Filho), vols. I-VII, Rio de Janeiro, 1927; e cf., e.g.: Unión Pan-americana, *Codificación del Derecho Internacional Americano*, Washington, 1925, pp. 1-122; Comissão Internacional de Jurisconsultos, *Codificação do Direito Internacional – Projecto Organizado pelo Dr. Eptacio Pessoa*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1912, pp. 3-57; Commission Internationale de Jurisconsultes Américains, *Cosidérations générales sur la condification du Droit International américain – Mémorial présentée par Alejandro Alvarez*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1927, pp. 3-65; J.-M. Yeper, “La contribution de l’Amérique Latine au développement du Droit international public et prive”, 32 *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International* (1930) cap. II, pp. 714-730; J.-M. Yepes, *La Codificación del Derecho Internacional Americano y la Conferencia de Rio de Janeiro*, Bogotá, Imprensa Nacional, 1927, pp. 3-300; James Brown Scott, “The Codification os International Law”, 18 *American Journal of International Law* (1924) pp. 260-280; Alejandro Alvarez, *La Codification du Droit International – ses tendances, ses bases*, Paris, Pédone, 1912, pp. 5-283.

²⁸ Eptacio Pessoa, *Projecto de Código de Direito Internacional Público*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1911, p. VII.

²⁹ *Ibid.*, p. IX.

cristalização da condenação da ameaça ou uso da força nas relações internacionais. É certo que a renúncia formal à guerra não modificou substancialmente o comportamento dos Estados, a julgar pelos atos de hostilidades em episódios distintos que se seguiram ao Pacto Briand-Kellogg de 1928³⁰, culminando na eclosão da segunda grande guerra em 1939; ademais, registram-se, até nossos dias, inúmeros exemplos de recurso dos Estados à justiça privada (ainda que limitada) no plano internacional³¹, em razão das insuficiências dos mecanismos de segurança coletiva (a níveis global e regional) e do insucesso dos projetos de desarmamento e controle de armamentos³². Todavia, a proscricção da guerra pelo Pacto Briand-Kellogg causou um certo impacto tanto na prática dos Estados quanto no tratamento teórico da disciplina do direito internacional.

Quanto à prática dos Estados, nos anos que se seguiram ao Pacto diversos governos emitiram pronunciamentos de princípio endossando seus termos, e alguns Estados chegaram mesmo a prever sanções, para atos que violassem o Pacto, no âmbito de seu direito interno (constituições e códigos penais)³³. Assim, o efeito cumulativo ao Pacto Briand-Kellogg de 1928, do Pacto Saavedra Lamas de 1933, da doutrina Stimson (de não reconhecimento de situações geradas pela força, de 1932)³⁴, na prática dos Estados, foi no sentido de cristalizar uma norma costumeira de condenação da ilegalidade do uso da força como instrumento de política nacional³⁵.

Quanto ao tratamento teórico da matéria, como conseqüência da condenação do uso da força (excluída a legítima defesa) pelo Pacto Briand-Kellogg, a guerra, na argumentação de Jaroslav Zourek, deixou de ser uma noção estritamente jurídica, persistindo apenas como um fato social (objeto de estudo da sociologia)³⁶. A função do direito internacional transformou-se e ampliou-se pela proibição da guerra como instrumento de política nacional: passou a caber ao direito internacional a regulamentação de todas as questões pertinentes à segurança internacional (incluindo algumas que, no passado,

³⁰ Enumerados in Hildebrando Accioly, *Tratado de Direito Internacional Público*, 2a., ed., vol. III, Rio de Janeiro, 1957, pp. 89-90.

³¹ Christiane Alibert, *Du Droit de se faire justice dans la société internationale depuis 1945*, Paris, LGDJ, 1983, pp. 468-672.

³² *Ibid.*, pp. 471-575. Sustenta a autora tal sobrevivência da justiça privada nas relações internacionais é conforme a evolução histórica das sociedades internas, em que não se passou de imediato da justiça privada à justiça pública (tendo ocorrido um período de justiça privada limitada); cf. *ibid.*, pp. 577-716.

³³ Cf. exemplos in Ian Brownlie, *op. cit. supra* nº 14, pp. 93-95 e 157-159.

³⁴ Sobre esta última, cf., e.g., Joe Verhoeven, *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine*, Paris, Pédone, 1975, pp. 280-281.

³⁵ Ian Brownlie, *op. cit. supra* nº 14, pp. 108-111 e 424.

³⁶ Jaroslav Zourek, *L'interdiction de l'emploi de la force en Droit international*, Leiden/Genève, Sijthoff/Institut Henry-Dunant, 1974, pp. 41-42. Não surpreende, pois, que o autor demonstre pouca simpatia quanto à relevância do estudo da polemologia para o direito internacional (cf. *ibid.*, pp. 56-57), mesmo porque, no contexto desse último, a investigação das causas da guerra parece perder terreno para a preocupação moderna com problemas relativos às noções mais recentes de agressão, legítima defesa e sanções internacionais.

eram monopólio dos grandes poderes)³⁷. Tal transformação acarretou conseqüências importantes para as noções tradicionais de tratamento de beligerantes, neutralidade, *debellatio*, aquisições territoriais, celebração de tratados, tendo algumas sofrido modificações fundamentais e outras sido mesmo suprimidas³⁸.

A transformação ocasionada pela condenação da guerra como ato ilícito repercutiu de modo marcante na evolução da própria disciplina do direito internacional. Esta última, recorde-se, desenvolvera-se classicamente sob a égide da antiga divisão entre o *droit de la paix* e o *droit de la guerre*. Os autores do passado dissertavam dentro dos parâmetros desta divisão clássica. A condenação inequívoca da guerra como instituição e prerrogativa soberana operou uma profunda transformação: abandonou-se o estudo das noções obsoletas de guerra (justa ou injusta, ofensiva ou defensiva, etc.), e a própria classificação dos meios de solução pacífica das controvérsias internacionais passou a recair no âmbito do *droit de la paix*. Na oportuna expressão de Descamps, a partir de então não mais se podia “falar juridicamente do direito da guerra e da paz”, mas se devia “falar do direito da paz em face do fato ilícito da guerra”³⁹.

Assim, a asserção da Corte Permanente de Justiça Internacional (CPJI) no caso do S.S. “*Lotus*” (1927) de que o direito internacional rege as relações interestatais com base em regras jurídicas emanando da livre vontade dos próprios Estados⁴⁰ cedo deixou de corresponder à realidade jurídica internacional. Observou-se que aquela posição dogmática, implicando a adoção prévia e definitiva de determinado ponto de vista “quanto à questão de saber quem pode ser sujeito jurídico em direito internacional”, era desautorizada pela dinâmica da própria vida internacional, a produzir constantemente novas situações e lançar “nova luz” sobre o alcance dos princípios do direito internacional⁴¹. Não poderia este último reduzir-se simplesmente a “um conjunto de

³⁷ *Ibid.*, p. 42.

³⁸ *Ibid.*, pp. 44-46. - Para a “criminalidade internacional” da guerra, cf. N. Politis, *The New Aspects...*, *op. cit. supra* nº 12, pp. 43-44; N. Politis, *Les nouvelles tendances...*, *op. cit. supra* nº 12, pp. 126-127.

³⁹ Baron Descamps, “L’influence de la condamnation de la guerre sur l’évolution juridique internationale”, 31 *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International* (1930) p. 528, e cf. pp. 450, 460-461, 465, 479, 482, 493, 510-511 e 525-526. - Mesmo em nossos dias desenvolvem-se estudos contrários ao argumento da “guerra coercitiva”, no propósito de questionar e denunciar a arriscada estratégia da *deterrence* e a fragilidade do argumento – incorporado nos acordos SALT – de que “a destruição mutuamente assegurada” (entre as superpotências) poderia, de algum modo, servir a causa da paz; cf. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *The Law of War and Dubius Weapons*, Estocolmo, Almqvist & Wiksell, 1976, pp. 18-21, 48 e 50.

⁴⁰ Corte Permanente de Justiça Internacional, caso do S.S. “*Lotus*”, Série A, nº 10, julgamento de 7 de setembro de 1927, p. 18. Em seu voto dissidente, o Juiz Loder acrescentou que tal asserção não correspondia ao “espírito do direito internacional”; cf. *ibid.*, p. 34.

⁴¹ Frede Castberg, “La méthodologie du Droit international public”, 43 *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International* (1933) p. 357, e cf. pp. 376-381 para a contribuição da teoria ao desenvolvimento do direito internacional.

proposições formuladas” (tal como a de que derivaria em última análise do consentimento de seus sujeitos)⁴². Se não podiam presumir a ausência de restrições, pois não cabia deduzir o direito aplicável a determinada situação do “simples fato” da soberania ou independência⁴³.

Não surpreende que a jurisprudência da Corte Internacional tenha evoluído desde então, assimilando as lições acumuladas de duas guerras mundiais acrescidas a outros fatores que determinaram em grande parte os desenvolvimentos subseqüentes do próprio direito internacional (e.g., o fenômeno histórico da descolonização, a ascensão das organizações internacionais, a crescente relevância dos problemas econômicos). Há uma distância muito grande, por exemplo, entre a reverência da Corte de Haia em relação ao requisito do consentimento do Estado, no caso do *Status da Carélia Oriental* (opondo a Finlândia à Rússia) em 1923 (mesmo se tratando tão-somente de pedido de parecer consultivo), e a nova postura subseqüentemente adotada a respeito no caso da *Interpretação dos Tratados de Paz* em 1950. Neste último, a Corte rejeitou o argumento da Bulgária, da Hungria e da Romênia de que, como não haviam consentido em aceitar sua jurisdição, não poderia emitir sequer o parecer solicitado (pela Assembléia Geral da ONU). A Corte exerceu no caso sua jurisdição consultiva, e, duas décadas após, em seu Parecer no caso da *Namíbia* (1971), acrescentou, ao recordar o considerável enriquecimento do *corpus juris gentium* nas últimas décadas, que a interpretação e aplicação dos instrumentos internacionais devem acompanhar a evolução do sistema jurídico internacional⁴⁴. A Corte foi mais além em seu julgamento de 1970, no caso da *Barcelona Traction* (Bélgica *versus* Espanha), em que sustentou a existência de obrigações do Estado não apenas em relação a outros Estados mas *vis-à-vis* “a comunidade internacional como um todo”, – obrigações *erga omnes*⁴⁵.

Na mesma linha de evolução, a Comissão de Direito Internacional da ONU, em seus comentários aos projetos dos artigos 50 e 61 – que se transformaram nos artigos 53 e 64 – da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969, afirmou que a tese clássica de que não haveria regra de direito internacional cuja aplicação não pudessem os Estados por sua própria e livre vontade recusar tornara-se “cada vez mais difícil de

⁴² H. Lauterpacht, *The Function of Law in the International Community*, Oxford, Clarendon Press, 1933, pp. 409-412, e cf. pp. 94-96, 14-18 e 65-67.

⁴³ J.L. Brierly, *The Basis of Obligation in International Law and Other Papers*, Oxford, Clarendon Press, 1958, p. 144. – Em todo caso, ainda que se admitisse o *dictum* da CPIJ, *supra*, a vontade “livre” dos Estados só seria livre em “um sentido legal”, tornando-se necessário um exame mais aprofundado dos fatores *determinantes* da vontade do Estado; G. Herczegh, “Sociology of International Relations and International Law”, in *Questions of International Law* (ed. G. Haraszti), Budapest, Hungarian Branch of the International Law Association, Progresprint, 1971, pp. 69-71 e 77.

⁴⁴ *Reports of the International Court of Justice* (1971) pp. 31-32.

⁴⁵ *Reports of the International Court of Justice* (1970) p. 32.

sustentar”; no direito internacional contemporâneo, prosseguiu, “há um certo número de regras fundamentais que nenhum Estado pode derrogar, mesmo por acordo com outro Estado”. Acompanhando o “processo de rápido desenvolvimento” do direito internacional – acrescentou a Comissão, – a emergência de regras dotadas de caráter imperativo (*jus cogens*) é “relativamente recente”; o trabalho de codificação do direito dos tratados deve partir da base da existência destas regras, que não comportam derrogação, e mesmo estas (as regras *jus cogens*) não devem ser tidas como “imutáveis e incapazes de modificação à luz de desenvolvimentos futuros”⁴⁶. Destas ponderações da Comissão transparece o claro reconhecimento do dinamismo da evolução do direito internacional contemporâneo.

Desenvolvimento paralelo vem ocorrendo no contexto do capítulo da responsabilidade internacional dos Estados. Ao preparar a Parte I (Origem da Responsabilidade Internacional) de seu Projeto sobre a Responsabilidade dos Estados, a Comissão de Direito Internacional da ONU *inter alia* comparou a adoção (em 1976) de uma formulação a reconhecer a distinção entre os crimes e delitos internacionais na codificação do direito da responsabilidade internacional (artigo 19 do referido Projeto) à consagração da categoria de regras de *jus cogens* no direito dos tratados⁴⁷. Com tal distinção completava-se uma linha de evolução da posição clássica de previsão de um regime único de responsabilidade aplicável a todas as ocorrências de atos internacionalmente ilícitos à posição corrente (da própria Comissão) de configuração de dois regimes de responsabilidade: um, para o não cumprimento de obrigações de menor gravidade (delitos internacionais), e outro, para o não cumprimento de obrigações de importância fundamental à comunidade internacional como um todo (crimes internacionais). Dentre estes, enumerou a Comissão as violações graves à paz e segurança internacionais (como a agressão), à autodeterminação dos povos, à salvaguarda do ser humano⁴⁸ (como a escravidão, o genocídio, o *apartheid*), e à proteção do meio ambiente (como a poluição massiva da atmosfera ou dos mares). Ao decidir-se pelo estabelecimento desta distinção, a Comissão seguiu claramente o mesmo método que anteriormente adotara para a determinação das normas “peremptórias” do direito internacional no contexto do direito dos tratados, a

⁴⁶ Projeto de Artigos Comentados, sobre Direito dos Tratados, da Comissão de Direito Internacional da ONU, in *United Nations Conference on the Law of Treaties – Official Records, Documents of the Conference* (1968-1969), pp. 67-68 e 81; ou *Conférence des Nations Unies sur le Droit des Traités – Documents Officiels, Documents de la Conférence* (1968-1969), pp. 72-73 e 87-88. Cf. também o artigo 71 da Convenção de Viena de 1969.

⁴⁷ Cf. *Yearbook of the International Law Commission* (1976)-II, parte II, § 73, p. 122, e cf. §§ 16-19, pp. 102-103; e cf., no mesmo sentido, *Yearbook of the International Law Commission* (1980)-II, parte I, § 66, p. 120.

⁴⁸ Cf. também, a respeito, anteriormente, a decisão da Corte Internacional da Justiça no caso da *Barcelona Traction, Reports of the International Court of Justice* (1970) § 34, p. 32. Cf. igualmente a Definição de Agressão adotada pela Assembléia Geral da ONU em 1974 (e comentários), in *Report of the Special Committee on the Question of Defining Aggression*, N.Y., 1974, pp. 1-40, e ONU, documento A/9890, de 06/12/1974, pp. 1-7.

saber: fornecer, para a determinação das obrigações em questão, tão-somente um critério básico, suficientemente claro de modo a permitir a cristalização em seu redor da prática e jurisprudência internacionais, e suficientemente flexível de modo a não impedir “o desenvolvimento da consciência jurídica dos Estados”⁴⁹. Mais recentemente (em 1981), na consideração da Parte II (Conteúdo, Formas e Graus de Responsabilidade Internacional) de seu Projeto sobre a Responsabilidade dos Estados, a Comissão deixou claro que seguia um enfoque “normativo” e se afastava da velha concepção voluntarista do direito internacional⁵⁰.

Este ponto conduz-nos a uma derradeira linha de considerações. Nunca é demais ressaltar que a utilização do método indutivo na investigação da prática dos Estados não há de ser tida como equivalendo a uma aceitação do positivismo voluntarista: é precisamente a posição contrária que encontra hoje respaldo na boa doutrina e na jurisprudência, como já acentuamos nas Introduções constantes dos dois outros volumes do Repertório Brasileiro⁵¹. Sendo “fonte” do direito internacional “o costume internacional como prova de uma prática geral aceita como sendo o direito”⁵², e podendo o direito internacional consuetudinário ser caracterizado como “a generalização da prática dos Estados”⁵³, um empreendimento como o presente Repertório, que se propõe a coligir e sistematizar a prática do Brasil, não poderia se inspirar de uma concepção do direito internacional – como a voluntarista – que é incapaz de explicar a formação histórica consensual de regras *costumeiras* do direito internacional⁵⁴.

Recorde-se, a propósito, que, entre nós, ressaltava Accioly nos anos cinquenta que o positivismo voluntarista era “claramente impotente” para resolver o problema dos fundamentos e da validade do direito internacional, que só poderia encontrar uma resposta na própria

⁴⁹ *Yearbook of the International Law Commission* (1976)-II, parte II, § 61, p. 119.

⁵⁰ Cf. W. Riphagen, “Second Report on the Content, Forms and Degrees of International Responsibility”, *Yearbook of the International Law Commission* (1981) - II, parte I, §§ 53-54, p. 85. – No projeto paralelo da Comissão de Direito Internacional da ONU sobre a Responsabilidade Internacional por Conseqüências Danosas de Atos Não Proibidos pelo Direito Internacional, advertiu o relator Quentin-Baxter que a importância do tema derivava da necessidade de harmonizar a “mais ampla liberdade de ação possível com o respeito pelos direitos de outros, e com uma apreensão justificada de que a humanidade pode parecer pelo uso indisciplinado do poder industrial e tecnológico”; assim, “a soberania dos Estados torna-se irrisória a não ser que limitada nos interesses da soberania de outros Estados e nos interesses da comunidade internacional”. R.R. Quentin-Baxter, “Preliminary Report on International Liability for Injurious Consequences Arising Out of Acts Not Prohibited by International Law”, *Yearbook of the International Law Commission* (1980) - II, parte I, §§ 9 e 35, pp. 250-257.

⁵¹ Cf. *Repertório Brasileiro*, Introdução, volume 1961-1981, pp. 57-58, e volume 1941-1960, p. 26.

⁵² Artigo 38(1) (b) do Estatuto da Corte Internacional de Justiça.

⁵³ Cf. *cit. in* Clive Parry, *The Sources and Evidences of International Law*, Manchester, University Press, 1965, pp. 58 e 62, e cf. pp. 56-82.

⁵⁴ A. A. Cançado Trindade, “The Voluntarist Conception of International Law: A Re-Assessment”, 59 *Revue de droit international de sciences diplomatiques et politiques* (1981) pp. 201-240.

consciência jurídica (humana). Acrescentava ser “impossível eliminar-se do direito” a idéia de uma justiça objetiva; a idéia de uma justiça “superior aos fatos” se desprendia da própria *observação dos fatos*⁵⁵.

Os internacionalistas do período neste volume considerado (1919-1940) não dispunham do manancial de dados coligidos e experiência acumulada de que desfrutavam as atuais gerações. Mesmo assim, ainda resta hoje um longo caminho a percorrer; um levantamento efetuado nos Ministérios das Relações Exteriores de 124 países em todo o mundo revela que, daquele total, 80 países ainda não contam com regras ou dispositivos claros e específicos a reger o acesso a seus arquivos diplomáticos; 20 países adotam a diretriz de liberar seus arquivos diplomáticos após um período que se estende, em princípio, de 50 a 75 anos; e 24 países liberam seus arquivos diplomáticos após um período de menos de 50 anos (muitos desses aderindo ao período de 30 anos para liberação de seus documentos)⁵⁶. Àquele total há que se acrescentar os Estados recém-emancipados, com poucos anos de vida independente, que se esforçam por organizar os primeiros maços de sua documentação e que ainda não se definiram por critérios a reger sua liberação.

No recém-encerrado XIV período ordinário de sessões da Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos (Brasília, 12-17 de novembro de 1984), a Delegação do Brasil, retomando os pontos desenvolvidos no *Repertório da Prática Brasileira do Direito Internacional Público*⁵⁷, apresentou um projeto de resolução intitulado “Revigoração e Difusão do Direito Internacional Público no Continente Americano”⁵⁸, em que insta os Estados-membros da OEA a que promovam a elaboração de repertórios nacionais de sua prática do direito internacional público e a reedição das obras clássicas dos internacionalistas da região, – buscando desse modo um maior equilíbrio entre a teoria e a prática do direito internacional⁵⁹. Em sua parte considerativa, o projeto *inter alia* ressalta a necessidade de que tenha o direito internacional primazia na condução e no desenvolvimento das relações internacionais, refere-se às profundas transformações e considerável expansão do âmbito de aplicação do direito internacional nos últimos anos, e enfatiza a importância e os

⁵⁵ Cf. Hildebrando Accioly, *Tratado de Direito Internacional Público*, 2ª ed., vol. I, Rio de Janeiro, 1956, pp. 18, 24, 26 e 30.

⁵⁶ Arthur G. Kogan, “Availability of Diplomatic Records”, 69 *American Journal of International Law* (1975) pp. 633-634.

⁵⁷ Cf. Introdução “Os Repertórios Nacionais do Direito Internacional e a Sistematização da Prática dos Estados”, *Repertório Brasileiro*, vol. 1961-1981, pp. 27 e 57-58; Introdução “A Expansão da Prática do Direito Internacional”, *Repertório Brasileiro*, vol. 1941-1960, pp. 21 e 26.

⁵⁸ Relativo ao item 27 da agenda da Assembléia – “Consideração do Relatório anual da Comissão Jurídica Interamericana”.

⁵⁹ Ou, para retomar a oportuna expressão de Charles de Visscher, entre as “teorias e realidades” no direito internacional público; Ch. de Visscher, *Théories et réalités en droit international public*, 4ª ed., Paris, Pédone, 1970.

benefícios da obra de sistematização da prática dos Estados em matéria de direito internacional⁶⁰.

Submetido ao crivo da I Comissão (Assuntos Jurídicos e Políticos) da Assembléia, o projeto da Delegação do Brasil contou com o pronto co-patrocinio das Delegações da Argentina, da Bolívia e da Costa Rica, e, posto em votação foi aprovado por unanimidade (em 14 de novembro último)⁶¹; levado ao plenário da Assembléia, foi igualmente aprovado, por consenso (em 17 de novembro), transformando-se na Resolução da Assembléia Geral da OEA (1984) sobre “Revigoração e Difusão do Direito Internacional Público no Continente Americano”⁶². (cf. texto reproduzido *in* Apêndice II, *infra*). O campo está assim aberto a que a obra de sistematização da prática dos Estados se estenda também aos países latino-americanos. Os próximos anos poderão testemunhar os esforços que porventura vierem a se desenvolver nesse sentido e propósito. Por ora, é alentador registrar que, por iniciativa do Brasil, vem de ser dado o impulso inicial no empreendimento de sistematização da prática do direito internacional também dos Estados da América Latina, como parte integrante e essencial dos esforços de revalorização e enriquecimento do legado ou patrimônio jurídico do continente americano.

A crescente aceitação, nos últimos anos, da idéia de elaboração e divulgação de repertórios (nacionais e de organismos internacionais) da prática do direito internacional (cf. *supra*) reflete a maior consciência da influência que o exame e a difusão dos dados relativos à prática dos Estados podem exercer na evolução do próprio direito internacional consuetudinário. Esta influência pode dar-se pela identificação de normas ou noções básicas de justiça, que desfrutem de aceitação generalizada ou mesmo universal. A sistematização da prática dos Estados em matéria de direito internacional – que naturalmente desafia esquemas apriorísticos de classificação – pode ademais contribuir em muito para uma melhor fundamentação de suas posições e para o aperfeiçoamento da construção de normas jurídicas com vistas a sua maior eficácia mediante a aproximação entre os Estados; nessa linha de pensamento e imbuídos desses propósitos procedemos ao levantamento e sistematização da Prática Brasileira do Direito Internacional Público (períodos 1919-1940, 1941-1960 e 1961-1981).

Brasília, 19 de novembro de 1984.

A.A.C.T.

⁶⁰ Reiterando, em resumo (4º *considerando*), as razões já apontadas nas Introduções reproduzidas nos volumes do *Repertório Brasileiro* referentes aos períodos 1961-1981 e 1941-1960, *cit.* nº 57 *supra*.

⁶¹ OEA, documentos OEA/Ser.P – AG/Com. I/documento 6/84, pp. 1-2; e OEA/Ser. P – AG/doc. 1848/84, pp. 1-2.

⁶² OEA, documentos OEA/Ser.P – AG/doc. 1848/84, pp. 1-2; e OEA/Ser.P – AG/doc. 1899/84, pp. 12 e 31.



Nota Explicativa

O propósito da presente Nota é o de acrescentar uma breve explicação às já extensas considerações sobre metodologia e conteúdo contidas na Introdução reproduzida no volume do *Repertório* relativo ao período 1961-1981 (pp. 23-58), intitulada “Os Repertórios Nacionais do Direito Internacional e a Sistematização da Prática dos Estados”. O Plano Modelo do Conselho da Europa para Classificação de Documentos Relativos à Prática do Direito Internacional, conforme visto, admitiu e alertou a certa altura que talvez coubesse distinguir a parte da prática do Estado envolvendo seus órgãos judiciais da concernente aos órgãos do executivo e do legislativo. Com efeito, a *Prassi Italiana di Diritto Internazionale* não incluiu decisões judiciais nacionais sobre a matéria, objeto de projeto de pesquisa distinto naquele país. No presente Repertório houve por bem seguir esta orientação, sem prejuízo de uma futura incorporação da parte da prática referente ao judiciário. Por conseguinte, o presente Repertório se baseia na ampla documentação do Ministério das Relações Exteriores, da Sociedade ou Liga das Nações e de Conferências Internacionais a níveis global (sob os auspícios da Liga das Nações) e regional (e.g., as Conferências Internacionais Americanas no período em foco), além de Pareceres selecionados dos Consultores Jurídicos do MRE (dentre os publicados sistematicamente, em forma de coletânea, até 1951), e documentos parlamentares selecionados, em matéria de Direito Internacional, cobrindo este volume o período 1919-1940.

No tocante aos materiais do MRE, não foram naturalmente incluídos documentos de ordem confidencial. A documentação constante do presente Repertório é, portanto, ostensiva, ou de acesso liberado. Nem por isso se vê afetado o valor do Repertório, uma vez que a documentação confidencial, dele excluída, está bem mais voltada à *policy* do Estado do que a suas posições em matéria propriamente de Direito Internacional. A documentação aqui contida não pretende ser exaustiva, mas, fruto de uma seleção, ilustrativa. O Índice foi composto em função do material examinado e selecionado, e não vice-versa, evitando assim esquemas rígidos de distribuição da matéria e predeterminações apriorísticas. Dados não constantes das fontes disponíveis do MRE puderam ser aproveitados como documentos classificados (e publicados) da Liga das Nações e de conferências internacionais. Por razões tão-somente de ordem prática, os volumes relativos aos períodos 1961-1981 e 1941-1960 foram concluídos e dados a público, respectivamente e naquela ordem, pouco tempo antes do presente volume referente ao período 1919-1940, mas naturalmente sem prejuízo algum da coesão e padronização da obra. É, ademais, de se ressaltar que a seleção e inclusão de materiais no Repertório não implica qualquer juízo de valor sobre os mesmos: os documentos devem falar por si próprios.

Enfim, cabe registrar que a realização do projeto deste *Repertório da Prática Brasileira do Direito Internacional Público* (período 1919-1940) tornou-se possível graças ao apoio institucional da Fundação Alexandre de Gusmão e do Instituto Rio Branco, aos quais estendo os sinceros agradecimentos, nas pessoas do Embaixador Carlos Calero Rodrigues, Presidente do Conselho Superior da FUNAG, e do Embaixador Wladimir do Amaral Murтинho, Presidente da FUNAG e Diretor do IRBr. A responsabilidade pela presente obra há, porém, de ser atribuída unicamente ao autor do Repertório Brasileiro, de vez que todo o trabalho de sua elaboração, desde a busca e seleção de documentos até a versão ao português dos documentos originalmente divulgados em outros idiomas, é fruto do meu labor solitário.

Brasília, 19 de novembro de 1984.

A.A.C.T.

PARTE I

FUNDAMENTOS DO DIREITO INTERNACIONAL



Capítulo I

Evolução e Fontes do Direito Internacional

1. Evolução

- Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre Questões Excluídas do Arbitramento entre os Estados, emitidos no Rio de Janeiro, em 30 de setembro de 1924:

(...) No § 237 do meu livro, - *Direito Público Internacional*, excluí do arbitramento entre os Estados:

- a) *as questões de direito privado*, porque, tratando-se de solver conflitos internacionais, parece evidente que as contendas entre particulares por interesses de ordem privada, estão, necessariamente, excluídas;
- b) *as já definitivamente decididas pelos nossos tribunais*, porque, como disse Ruy Barbosa, repugna ao Governo brasileiro, de modo absoluto, admitir, em um tratado, que os nossos juízes denegam justiça, e porque, além de humilhante, essa confissão pública excederia a competência do Governo, pois aceitaria um aditivo à nossa Constituição por poderes não previstos por ela;
- c) *e as relativas à organização constitucional*, pela mesma impossibilidade jurídica alegada acima, que, neste caso, se apresenta ainda mais abertamente: as questões de ordem constitucional somente dentro da Constituição se verificam e somente pela Constituição se resolvem.

Quando, em 1911, tentava eu firmar estas noções, era minha intenção, em primeiro lugar, fugir ao que havia de vago e arbitrário na idéia de *interesses vitais*, tão do gosto de muitos internacionalistas, e dar maior precisão ao organismo criado para a solução dos conflitos internacionais. Mas a situação do mundo é, hoje, outra; (...) ao tempo em que Ruy Barbosa deslumbrava a Assembléia ecumênica de Haia, e eu, modestamente, balbuciava as minhas razões, *intra-muros*, não havia Sociedade das Nações, nem Corte de Justiça Internacional. Se aquelas nossas idéias continuam a traduzir a verdade jurídica, desaparece o motivo de suspeição contra os *interesses vitais*, desde que não seja a nação em conflito que o irá definir para esquivar-se ao julgamento; é um organismo insuspeito, criado pelo concurso de todos os povos, que decidirá esse ponto como preliminar. (...)

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1913-1934), MRE/Seção de Publicações, 1962, pp. 282-283.

- Discurso do Delegado do Brasil, Dr. Raul Fernandes, na VI Assembléia da Liga das Nações, em Genebra, em 1925, sobre a Solução Judicial de Controvérsias Internacionais e a Evolução do Direito Internacional:

(...) Nossa segurança exige (...) uma solução judicial desses conflitos jurídicos [internacionais]. (...) Visto que falo de justiça obrigatória e arbitragem, eu me permitirei abrir um parêntese para uma pequena retificação a uma passagem do discurso (...) de nosso honorável colega, o Delegado do Uruguai. Com efeito, declarou este que seu país era o único que tinha ratificado até o presente o Estatuto da Corte Permanente de Justiça Internacional e a cláusula comportando a jurisdição obrigatória. Peço permissão a meu colega para acrescentar que o Brasil ratificou igualmente o Estatuto da Corte e aderiu à cláusula comportando a jurisdição obrigatória. É certo, impôs ele a esta ratificação uma condição suspensiva: especificou que esta cláusula só se aplicaria a ele quando duas das potências com assento permanente no Conselho da Sociedade das Nações tivessem a ela aderido. (...)

(...) Ao voltar a meu país, relatando sobre nossos trabalhos e dando parecer a meu governo, eu disse: - "Estimo que justamente ao aderir à cláusula da jurisdição obrigatória da Corte [Permanente de Justiça Internacional], é de se assinalar a necessidade moral, que vem

se juntar por acréscimo às necessidades jurídicas e políticas, de que as grandes potências, que têm tamanha preponderância para estabelecer a composição deste Tribunal, queiram dar o exemplo da submissão a esta jurisdição". Eis porque, ao aderir a esta cláusula, impusemos como condição para que ela operasse *vis-à-vis* nosso país que duas potências com assento permanente no Conselho da Sociedade das Nações tivessem dado sua ratificação. (...)

(...) A adaptação do direito às mudanças históricas por via da arbitragem ocasional (...) poderia facilmente ocultar uma política de força; (...) ao contrário, a justiça obrigatória, graças à obra construtiva da jurisprudência, levaria diretamente à adaptação do direito às necessidades vitais das relações entre os povos. Quanto antes recorrermos à justiça e à jurisprudência dela emanada, (...) mais facilmente nos aproximamos de um direito correspondente às necessidades da vida internacional. É porque estimo que jamais será demasiado cedo, nem prematuro, que a jurisdição da Corte de Haia se torne compulsória. (...)

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1925/1926, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1927, Anexo A, doc. Nº 1, pp. 49-53 (tradução do francês).

- Discurso do Chefe da Delegação do Brasil, Sr. Afranio de Mello Franco, na sessão plenária de 3 de maio de 1923 da V Conferência Internacional Americana, em Santiago do Chile:

O Sr. Mello Franco (Brasil):

- (...) Sob o ponto de vista moral, toda a nossa história tem sido sempre um hino à igualdade de soberania das demais nações, uma prece ardente pela concórdia universal e um esforço contínuo para que entre os homens se estabeleça definitivamente o reinado da paz, do direito e da justiça.

A nossa política internacional se inspirou sempre nos mais altos ideais e, nos momentos mais graves de nossa vida soberana, a nossa conduta nunca se apartou dos princípios aceitos e proclamados nas leis que regem a Sociedade das Nações.

No grande conflito mundial, em que pareceu se subverterem os fundamentos do direito internacional, nessa tremenda catástrofe a que

nos arrastaram interesses supremos, mais ligados à ordem moral que à satisfação de exigências de outra natureza, o Brasil seguiu uma linha retilínea no sentido do restabelecimento das normas já consideradas como conquistas definitivas da civilização. O respeito à propriedade privada dos neutros e até dos inimigos, o repúdio completo e absoluto do confisco, o mais alto liberalismo, os mais nobres sentimentos de humanidade no trato dos inimigos colocados na esfera das nossas leis territoriais e dentro da órbita da nossa jurisdição soberana, foram sempre os princípios praticados pelo nosso Governo em todos os momentos em que tivemos de combater em defesa da nossa dignidade e da nossa segurança.

Nos arquivos internacionais que se abrem ao estudo e meditação de todos os pensadores, nos tratados que temos assinado, na história diplomática dos últimos anos, enfim, encontram-se em abundância os documentos inconfundíveis e incontestáveis da lealdade constante da nossa política, do seu ajustamento contínuo a todos os princípios do direito internacional (...).

.....
(...) A V Conferência [Internacional Americana] realizou uma obra vasta, meritória e de grandes projeções, tanto no sentido moral da aproximação dos povos da América quanto sob o aspecto das medidas práticas e concretas para a vida de relações cada vez mais interdependentes das nações; mas quando ela não houvesse feito outra coisa de útil e prático para a América e a humanidade, esta Conferência mereceria a gratidão universal, por ter transformado em tratado continental esse projeto admirável, que devemos ao largo espírito de cooperação e solidariedade, aos nobres sentimentos de justiça e aos altos ideais pacifistas do Sr. Manuel Gondra [Pacto Gondra, ou Tratado para Evitar ou Prevenir Conflitos entre os Estados Americanos, de 1923], e para que pudéssemos asseverar, com justiça, que levamos a termo uma obra duradoura e que, por si só, garante a paz no continente.

Esse abençoado projeto, que deveríamos ter votado de pé e em respeitoso silêncio, será suficiente para que todas as nações americanas bendigam o trabalho da V Conferência, de que cada um de nós terá a suprema alegria de ter sido colaborador, como operários efêmeros aos serviço das aspirações de nossas pátrias na obra impercível que elas acabavam de construir. (...)

In: Quinta Conferência Internacional Americana, Santiago de Chile - Actas das Sessões Plenárias - Vol. 1: Diário de Sessões [1923], Rio de Janeiro, Empr. Gráf. Edit. P. Pongetti & Cia., 1925, pp. 728-729 e 734-735.

- Discurso do Delegado do Brasil e Presidente do Conselho da Liga das Nações, em recepção oferecida ao referido Conselho pelo Governo Italiano, em Roma, em 12 de dezembro de 1924.

O conjunto de circunstâncias felizes que determinaram a reunião do Conselho da Sociedade das Nações em Roma, nesta última sessão ordinária do corrente ano, deu-me ao mesmo tempo o privilégio precioso de uma dupla honra: a de presidir esse organismo, em que se vivificam as resoluções da Assembléia, e a de ocupar tão alto posto precisamente nesta cidade imortal, onde o gênio romano lançou os primeiros fundamentos, melhorou aos poucos, humanizou, e, afinal, cristalizou em sua forma definitiva a admirável elaboração jurídica, (...) que, ainda hoje, constitui a base comum do direito privado em todos os povos cultos. (...)

Essa missão histórica, atribuída pelo destino ao povo romano, essa sua natural vocação pelo Direito e pelas construções jurídicas, foram, seguramente, como o têm observado tantos historiadores e juristas, o fator primordial da grandeza militar de Roma no passado, visto que os romanos, na expansão de suas conquistas, não se limitaram ao domínio violento dos povos vencidos, mas também cuidaram da organização inteligente das novas províncias, e se submeteram eles próprios, em todas as manifestações do espírito, à disciplina e à regra do direito.

O ambiente romano é, pois, propício aos trabalhos da Sociedade das Nações, visto que a obra das grandes instituições em que se desenvolve o espírito de cooperação mundial é, principalmente, uma obra de elaboração jurídica.

Respiramos aqui o mesmo ar em que viveram esses admiráveis construtores do surpreendente edifício, que, sob o amparo soberano da lei, garante e assegura as relações dos indivíduos entre si e com os organismos políticos de que eles dependem; - somos os hóspedes dos descendentes dessa alta linhagem de pensadores, que humanizaram a vida guerreira dos seus predecessores ancestrais e foram, aos poucos, depurando o direito gentilício - *jus gentilitatis* - da sua dureza particularista e transformando-o no *jus civitatis* e nos *jus civile*.

Se os romanos não tiveram a concepção perfeito do Direito Internacional Privado, se eles não reconheciam aos estrangeiros outros direitos senão os que Roma lhes concedia por tratados ou concessões unilaterais, e se o *jus gentium* se limitava ao conjunto de usos admitidos pelas embaixadas, - o certo é, entretanto, que a criação do pretor peregrino e o trabalho lendo dos prudentes atenuaram o particularismo do direito nacional e criaram as bases do verdadeiro Direito das Gentes.

Essa nova concepção de um Direito Público Externo, que alguns historiadores das instituições romanas confundem com o *jus naturale* por oposição ao *jus civile*, não foi, entretanto, historicamente, uma criação brotada da consciência de todos os povos e imposta, como tal, à observância dos romanos; mas, ao contrário, foi também uma “criação romana”, visto que, apesar de decorrentes das práticas peregrinas e de ser aplicado aos estrangeiros, esse novo corpo de leis fora refundido ao molde do pensamento romano.

Na lenta evolução das idéias, a influência da legislação romana nunca deixou de exercer-se, podendo dizer-se, portanto, que todos os povos civilizados são legatários da maravilhosa construção jurídica dos romanos e que as linhas altas e nobres desse eterno monumento são também as diretivas dos novos organismos do Direito, em que a ânsia da Humanidade procura assentar as bases da paz entre as Nações. (...)

Nesta atmosfera clássica, (...) devem sentir-se bem os que, animados pelos ideais de solidariedade humana, trabalham pelo prestígio crescente da Sociedade das Nações, pelo constante fortalecimento de sua autoridade moral e pelo respeito absoluto à sua inviolável competência, que se estende a todas as questões que interessam à paz do mundo. (...)

Documento reproduzido in: MRE, *Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1924/1925*, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1926, Anexo A, doc. nº 2, pp. 83-85.

- Discurso do Delegado do Brasil, Sr. Gurgel do Amaral, na 10ª sessão Plenária da V Conferência Internacional Americana, em Santiago, em 28 de abril de 1923:

Na homenagem proposta pela distinta Comissão Jurídica figuram três grandes vultos americanos – um chileno e dois brasileiro (...).

[OSr. Alejandro Alvarez], em verdade, nem só é um eminente chileno, como um jurisconsulto internacional, dos que têm se dedicado proficuamente sua vida a tão importante ramo das ciências jurídicas. Sua personalidade de escol, seu nome laureado, são de sobejo conhecidos nos estrangeiro e devidamente apreciados em sua própria pátria. É um dos filhos espirituais dos fundadores do Direito das Gentes; há nele alguma coisa de Grotius, de Binkhoershoek, de Vattel, e do anterior a todos eles, Francisco Vitoria.

De suas idéias podem dissentir muitos; em meu próprio país se têm suscitado divergências quanto ao seu modo de entender o direito americano. Isso não obsta, entretanto, que seu nome esteja hoje justamente consagrado na história do Direito Internacional.

Ditas essas palavras, com todo o calor e sinceridade, peço à ilustre Assembléia aceitar os agradecimentos da Delegação do Brasil, os do Brasil inteiro, pelo preito que aqui se presta a duas das mais brilhantes individualidades de minha pátria, uma delas, infelizmente, desaparecida, Lafayette Rodrigues Pereira, modelo de austeridade, político notável, Conselheiro de Estado, Presidente de Gabinete, ao tempo do Império, e que, apesar de suas altas, inteligentes e contínuas preocupações, nesse gênero de atividade, soube dedicar grande parte de seu esforço, o melhor do seu cérebro e de sua cultura, ao aperfeiçoamento do Direito Internacional.

O outro dos meus compatriotas, a que a proposta da Comissão Jurídica se refere, Epitacio Pessoa, que acaba de deixar a Presidência da República, em que proseguiu na obra de benemerência de tantos outros brasileiros ilustres, dentre os quais o Conselheiro Rodrigues Alvez, é também um político ativo, absorvido, mais de uma vez, pelos labores administrativos, que conseguiu, à semelhança de Lafayette, aplicar o seu talento e saber aos estudos dos magnos problemas que interessam ao bem-estar de todos os povos. (...)

Documento reproduzido in: *A Codificação Americana do Direito Internacional – Documentos Officiaes* (Colligidos e Publicados por Ordem do MRE por Sylvio Romero-Filho), vol. VI, Rio de Janeiro, 1927, pp. 284-286.

2. Fontes (Princípios Gerais do Direito: *Estoppel*)

– *Mémoire* apresentado pelo Governo da República dos Estados Unidos do Brasil perante a Corte Permanente de Justiça Internacional, em Haia, no caso dos *Empréstimos Brasileiros Emitidos na França* (França versus Brasil), em 2 de julho de 1928:

– (...) No caso dos empréstimos brasileiros submetidos à arbitragem, as Partes se conduziram, mesmo após a promulgação da cotação forçada, pela Lei de 6 de agosto de 1914, de modo a fazer compreender que o devedor não estava obrigado a pagar em francos-ouro os juros e a amortização do capital.

Apesar da inconversabilidade dos bilhetes da *Banque de France*, o Governo brasileiro continuou a liquidar seus compromissos em moeda de cotação legal, e assim os portadores dos títulos e cédulas [bancárias] receberam o montante de seus créditos em francos-papel, ainda que depreciados, durante vários semestres, sem a menor reclamação, recusa ou protesto.

Isto prova que as Partes contratantes bem entendiam que o devedor não estava obrigado a pagar em francos-ouro uma vez que, em decorrência da lei de cotação forçada, não mais podia ele solicitar a *Banque de France* a conversão de seus bilhetes nas espécies mencionadas no contrato. (...)

(...) Os tribunais franceses sempre afirmaram com insistência que a lei da cotação forçada era *de ordem pública*, o que significa, de acordo com os princípios do direito público e do direito internacional, que ela deve ser rigorosamente aplicada em todo o território francês, sem exceção alguma, e sobretudo independentemente da nacionalidade das pessoas interessadas. (...)

(...) Ainda que se tratasse de uma relação jurídica podendo acarretar, no sentido rigoroso da expressão, um *règlement international*, o pagamento a se efetuar na França só poderá sê-lo em francos franceses, independentemente de qualquer estipulação contrária. (...) O Governo brasileiro está convencido de que, ao liquidar seus compromissos em francos-papel, está respeitando lealmente, segundo o espírito dos contratos, suas obrigações. (...)

a) *Eduardo Espínola*.

In: Cour Permanente de Justice Internationale, Affaire relative au paiement, en or, des Emprunts Fédéraux Brésiliens émis en France, Série C, n° 16-IV: Actes et documents relatifs à l'arrêt n° 15, 1929, pp. 161, 163 e 167-168 (tradução do francês); também reproduzido [parcialmente] in: Krystyna Marek et alii (org.), Répertoire des décisions et des documents de la procédure écrite et orale de la Cour Permanente de Justice Internationale et de la Cour Internationale de Justice - Vol. 2: Les Sources du Droit International, Genève, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, 1967, p. 998 (Tradução do francês).

- *Contre-Mémoire* apresentado pelo Governo da República dos Estados Unidos do Brasil perante a Corte Permanente de Justiça Internacional, em Haia, no Caso dos *Empréstimos Brasileiros Emitidos na França* (França versus Brasil), em 30 de setembro de 1928:

- (...) Em nenhum dos contratos de empréstimo encontramos menção da possível depreciação futura da moeda francesa. Não se teria pois base para presumir que eles impliquem a exclusão das notas de banco, as quais, nos termos da lei então em vigor, seriam conversíveis em outro mediante apresentação a *Banque de France*.

No momento de contrair as obrigações, o devedor contava com esta possibilidade que lhe assegurava a lei do contrato. Eventos posteriores e imprevistos, causados por força maior, vieram alterar a situação, modificando profundamente as condições da moeda legal francesa. Para que o risco da depreciação pudesse recair sobre o devedor, teria sido necessário que este o tivesse assumido por cláusula expressa.

As próprias Partes, na execução dos contratos (...), fizeram compreender claramente que não tiveram a intenção de obrigar o devedor a pagar em ouro, no caso em que a cotação forçada das notas bancárias fosse promulgada no futuro. (...)

a) *Eduardo Espínola*

In: Cour Permanente de Justice International, Affaire relative au paiement, en or, des Emprunts Fédéraux Brésiliens émis en France, Série C, n° 16-IV: Actes et documents relatifs à l'arrêt n° 15, 1929, pp. 235 (tradução do francês).

3. Fontes (Eqüidade)

- *Note-Verbale* da Delegação do Brasil à Comissão de Reparações, em Paris, de 2 de maio de 1921, sobre o Montante da Reparação de Danos Causados pela Alemanha:

A Delegação do Brasil à Comissão de Reparações tem a honra de acusar recebimento do documento (...) pelo qual a Comissão de Reparações comunica (...) que (...) decidiu, por unanimidade, fixar em 132 milhões de marcos (...) o montante dos danos pelos quais reparação é devida pela Alemanha nos termos do (...) Tratado [de Versailles].

A Delegação do Brasil gostaria de saber qual é a parte deste total que cabe ao Brasil para poder defender seus direitos e interesses diante dos Governos Aliados e Associados, aos quais cabe, nos termos do artigo 233 do Tratado, a partilha dos depósitos efetuados pela Alemanha em pagamento de sua dívida, consoante as proporções por eles determinadas antecipadamente e baseadas na equidade e nos *droits de chacun*. Ora, para que os interesses do Brasil possam ser verdadeiramente salvaguardados, na fixação desta proporção baseada na equidade, é de todo necessário que a Delegação do Brasil saiba quais são os direitos que a Comissão entendeu reconhecer ao Brasil, segundo os termos (...) acima citados: *les droits de chacun*. (...)

- Documento reproduzido in: MRE, *Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1922/1923*, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1924, Anexo A, doc. nº 64, pp. 98-99 (tradução do francês).

- Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre a Questão da Interpretação do Pacto da Sociedade das Nações, emitido no Rio de Janeiro, em 14 de novembro de 1923:

(...) Segundo ponderou no Conselho [da Liga das Nações] o eminente representante do Brasil, o Sr. Mello Franco, a aplicação do Pacto deve ser feita, na fase atual, com um grande espírito de conciliação, afastado o rigor dos métodos próprios das Constituições nacionais escritas. É também o meu sentir e creio que deve ser o de todos quantos se procurem compenetrar do próprio espírito do pacto, que, sendo uma primeira tentativa para cristalizar a organização da sociedade internacional dos Estados, de modo integral, teve necessidade de se manter nas linhas gerais bastante amplas e flexíveis, que o momento reclamava; e, sendo a expressão da harmonia dos interesses internacionais, deve esclarecer-se antes pela equidade, que é adaptação da justiça aos casos ocorrentes, do que pela rigidez de princípios abstratos. (...)

In: MRE, *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1913-1934)*, MRE/Seção de Publicações, 1962, p. 255.

Capítulo II

Princípios que Regem as Relações Amistosas entre os Estados

1. Princípios Básicos

- Exposição do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Afranio de Mello Franco, ao Presidente da República, Getúlio Vargas, sobre a Convenção sobre Direitos e Deveres dos Estados, adotada na VII Conferência Internacional Americana, em Montevideú, em dezembro de 1933:

Os resultados obtidos na VII Conferência Internacional Americana, reunida em Montevideú de 3 a 26 de dezembro de 1933, estão expressos em seis convenções, um protocolo adicional e 95 resoluções e recomendações. (...) A Conferência se instalou em atmosfera de ansiosa expectativa motivada por dois fatores principais cujo raio de influência nas decisões não se podia desde logo avaliar. Um deles era a guerra do Chaco em que se empenhavam dois Estados representados na Conferência; o outro era a tese primeira do capítulo II do Programa: *Direitos e Deveres dos Estados*.

Em 1927, os juristas americanos, reunidos no Rio de Janeiro, tinham inserido, em um projeto de convenção, o princípio da não-intervenção de qualquer Estado americano nos negócios internos de outro.

Na VI Conferência Internacional Americana, reunida em Havana, em 1928, foi acaloradamente discutido esse projeto, tendo sido atacada abertamente por várias delegações a prática do intervencionismo, associando-se todos os delegados em sua formal condenação, executados apenas os do Peru e Nicarágua.

Na última sessão pública, (...) foi adiada a decisão final do problema, a fim de ser submetido ao exame da próxima Conferência. Assim, foi a recordação dos apaixonados debates da Conferência anterior, em que a quase unanimidade da América condenou o intervencionismo, (...) que o assunto voltava à discussão, para ser resolvido pela VII Conferência. (...)

O período presidencial de Franklin Roosevelt apenas começara, quando se reuniu a VII Conferência; mas, desde o seu discurso inaugural, (...) ele lançou ao mundo a política do *bom vizinho*, “que resolutamente se respeita a si mesmo e , por esse motivo, respeita também os direitos dos outros”.

A tais palavras seguiram-se os atos, com a retirada dos soldados americanos do Haiti e a renúncia tácita às faculdades que lhe dava a emenda Platt para intervir em Cuba e manter nesse país um governo cubano, após a derrocada da ditadura do Presidente Gerardo Machado.

A impressionante sinceridade dos propósitos anunciados pelo Presidente Roosevelt e a nobre atitude do Secretário de Estado – Cordell Hull – durante os trabalhos da Conferência, foram elementos poderosos para o êxito de suas deliberações, entre as quais avulta a Convenção sobre Direitos e Deveres dos Estados, cujos princípios fundamentais são:

- 1º. o exercício dos direitos de cada Estado não tem outros limites senão o exercício dos direitos de outro Estado;
- 2º. os Estados são juridicamente iguais, desfrutam de iguais direitos e têm igual capacidade de exercê-los;
- 3º. nenhum Estado tem o direito de intervir em assuntos internos ou externos de outro;
- 4º. a jurisdição de um Estado nos limites do território nacional se aplica a todos os habitantes.

Os nacionais e os estrangeiros se acham debaixo da mesma proteção da legislação e das autoridades nacionais, não podendo os estrangeiros pretender a direitos diferentes, nem mais extensos do que os dos nacionais;

- 5º. os Estados contratantes consagram como norma de conduta a obrigação de não reconhecerem aquisições territoriais ou outras vantagens especiais quando obtidas pela força das armas, ou por meio de representações diplomáticas por forma coativa;

6º. território dos Estados é inviolável e não pode ser objeto de ocupação militar, nem de qualquer medida de força, ainda que temporária, imposta por outro Estado. (...)

Quando outros resultados não tivessem sido alcançados pela Conferência, bastaria esse para inscrevê-la como uma das mais importantes reuniões dos Estados americanos, porque foi nela que entraram para o direito convencional do Continente os grandes princípios jurídicos, que decorrem da igualdade das soberanias e são a garantia permanente da paz entre as Nações.

Durante os trabalhos da Conferência, foram renovados generosos esforços no sentido da cessação da guerra fratricida entre a Bolívia e o Paraguai. (...)

a) *Afranio de Mello Franco.*
[MRE]

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores – 1933, vol. III, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1939, pp. V-VIII.

- Trecho do Relatório da Delegação do Brasil à VIII Conferência Internacional Americana, em Lima, em 1938:

(...) Esse tema [Aperfeiçoamento e Coordenação dos Instrumentos Interamericanos de Paz] não era novo: dele já se havia ocupado a Conferência Interamericana de Consolidação da Paz.

Nas nossas Instruções, foi escrito, a tal respeito, o seguinte: “O Governo do Brasil considera dignas de aplausos as idéias de aperfeiçoamento e coordenação dos instrumentos interamericanos de paz”. Havia, porém, várias maneiras de dar seguimento

à matéria, especialmente na parte relativa à *coordenação*. Assim, por exemplo, não nos parecia recomendável a idéia de incorporar, num só instrumento, todos os processos pacifistas aceitáveis. Julgávamos mais acertada a coordenação dos instrumentos pacifistas pela forma prevista nas ditas Instruções, isto é, por meio de “um convênio em que se estabelecesse uma espécie de conexão entre as diferentes etapas dos processos pacifistas adotados em tais instrumentos”. (...)

(...) A Comissão de Peritos para a Codificação do Direito Internacional (...) considerara desnecessário e inconveniente que as Repúblicas americanas subscrevessem novas estipulações internacionais sobre *definição da agressão*, suscitada na Conferência de Buenos Aires, de 1936. (...)

(...) Não passou por subcomissão alguma a idéia de um *pacto de segurança coletiva* entre os países americanos. O Brasil levava-a à Conferência de Consolidação da Paz, e estava disposto a apoiá-la, em Lima. Desde o começo, porém, a oposição terminante da Delegação argentina a qualquer pacto ou compromisso dessa natureza convenceu-nos de que não poderíamos torná-la uma realidade, pois, para isto, faltava a necessária unanimidade.

A Delegação norte-americana mostrava-se disposta a ir muito longe, no sentido por nós propugnado. Cedo, entretanto, verificou, também, que o melhor seria deixar de lado a forma e sustentar a substância da idéia. Assim, os esforços das Delegações brasileira e americana, bem como de outras, convergiram para o encontro de uma fórmula de *solidariedade interamericana*, que exprimisse o desejo de cooperação dos países deste hemisfério ante qualquer ato de força ou qualquer ameaça material ou ideológica extracontinental.

Da nossa parte, o assunto foi tratado diretamente pelo chefe da Delegação brasileira, Dr. Mello Franco, que muito trabalhou no sentido de conseguir um texto de real significação. Não é senão justiça afirmar que os esforços do Dr. Mello Franco encontraram plena correspondência no trabalho diplomático levado a efeito da mesma ocasião pela chancelaria brasileira.

As negociações, sobre essa matéria, foram realizadas à margem da Conferência, que da mesma só tomou conhecimento ao fim dos seus trabalhos. Foi realmente a 24 de dezembro que as 21 delegações chegaram a acordo sobre fórmula definitiva da “Declaração dos princípios da solidariedade americana”, a qual, no mesmo dia, com a assinatura dos presidentes das ditas delegações, foi aprovada pela Conferência, na sua sétima sessão plenária, isto é, na sua última sessão, antes da reunião de encerramento. (...)

(...) Falou em seguida o Dr. Mello Franco, que (...) expôs (...) o ponto de vista do Brasil no tocante à questão da solidariedade continental. – “A cooperação de nossos Estados para a melhor solução dos problemas que aqui foram estudados”, disse o presidente da nossa Delegação, “deixa provada a existência de uma consciência comum e o propósito de uma ação solidária para a defesa de nossa soberania e integridade territorial em caso de ataque pela força ou de tentativas de influências alienígenas

para a subversão das instituições políticas que cada Estado tem direito imprescritível de adotar na sua ordem interna”.

Sobre as negociações realizadas em torno do texto aprovado, assim se exprimiu o Dr. Mello Franco: “As diferentes fórmulas de reafirmação da solidariedade americana que foram apresentadas ao exame das nossas Delegações não continham divergências substanciais e, sim pequenas diferenças de redação. No fundo, todos mantinham a mesma linha estrutural e tomavam como fundamento os dois preceitos históricos que, como uma força emanada de nossa ideologia política, vêm orientando a ação dos governos desde a época de nosso advento à comunhão universal: a solidariedade indissolúvel e a assistência mútua”. E acrescentou: “A troca de vistas que aqui se realizou, pelo contato das Delegações, prova até a evidência que poderíamos avançar mais do que o fizemos. A Delegação do Brasil colaborou numa fórmula, que recebeu aquiescência geral e dava ao sentimento da solidariedade americana uma afirmação mais positiva e uma ampla compreensão. Uma vez que era esse o nosso pensamento, está claro que não nos poderíamos opor a outra fórmula, mais restrita. Entretanto, enquanto não podemos realizar um americanismo mais compreensivo, deixamos que as idéias amadureçam, a fim de que o progresso dos instrumentos jurídicos, que consolidam a solidariedade americana e o compromisso de assistência mútua entre as nossas pátrias, se faça com meditação e persistência”. (...)

In: MRE, Relatório do Ministério das Relações Exteriores – 1938, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1943, pp. 133-138.

- Discurso do Ministro das Relações Exteriores do Brasil na sessão de Abertura da II Reunião da Comissão Internacional de Jurisconsultos Americanos, no Rio de Janeiro, em abril-maio de 1927:

- Em nome do Governo do Brasil, que se ufana de ter mais uma vez o Rio de Janeiro como sede dos trabalhos da Comissão Internacional de Jurisconsultos Americanos, saúdo-vos, Srs. Delegados, a vós que sois o espírito da América, pugnando à face do mundo por um glorioso ideal, o de encontrar, nas regras do Direito, que se conver-tam em lei entre as nações, a mais segura das bases da fraternidade entre os povos.

(...) São países que se reúnem, pela mais alta expressão da sua cultura jurídica, sem privilégios e sem distinções, no mesmo pé de

igualdade os grandes e os pequenos, para abrir mão das suas próprias fronteiras a uma legalidade que os congregue como se fossem todos um só povo. Nunca melhor honraríamos a velha Europa de que descendemos.

Não podereis, muito provavelmente, realizar de pronto, nem fora razoável exigi-lo, dada a natureza dos problemas que se suscitam na hipótese, quer nos domínios do Direito Público, quer nos do Direito Privado, toda uma inteira codificação. Dúvida, entretanto, não tenho de que, com os preciosos elementos dos projetos de que já dispodes, e dos que possam surgir no curso das vossas sessões, haveis de carregar a vossa pedra, contribuindo, eficazmente, de modo nítido e prático, para a construção do monumento. Serve-lhe, é certo, de base, o solo americano. Será, no entanto, erigido à civilização universal. Mestres do Direito, homens de Estado, na parte que vos incumbe, fá-lo-eis com a sabedoria, que vos há de pôr à altura das vossas grandes responsabilidades. É o que é justo que esperem os Governos de que sois representantes. É o que estará, Srs. Delegados, nos vossos propósitos.

Como quer que seja, porém, o simples fato da reunião, que ora se começa a celebrar, é suficiente, por si só, para marcar uma página que há de subsistir entre as mais belas da nossa vida internacional. Não é somente o nosso grau de cultura que aqui se manifesta. É a pureza do ambiente que respiramos nestas paragens do globo. A lei nunca é apenas o texto inerte em que se concretiza. É também, e talvez sobretudo, o sentimento de que se gerou. Acima da letra das resoluções, acima dos institutos ou das fórmulas que aqui se elaborarem, o que proclamais antes de tudo, o que esta Assembléia exprime por si mesma, desde este próprio momento em que se instala, é que vai dominando o Continente uma consciência jurídica, que há de compelir os seus governos, que há de concitar os seus povos a nunca, em hipótese alguma, procurar no terreno da força o que só no campo do direito seja lícito encontrar.

Sim, Srs. Delegados. Sim, minhas senhoras e meus senhores. As nações americanas, que confraternizam no conclave dos seus juriconsultos, não deixam de estar lavrando um juramento pela era de paz e de justiça que, ao serviço do gênero humano, há de florescer no Novo Mundo. (...)

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1927, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1928, pp. 38-39.

2. Soberania

- Discurso do Representante do Brasil, Sr. Mello Franco, sobre a Soberania dos Estados e a Arbitragem, na 7ª sessão (pública) da XXXIII Sessão do Conselho da Liga das Nações, em Genebra, em 12 de março de 1925:

Sr. Mello Franco (Brasil):

(...) Inclino-me com respeito diante das razões que o Governo britânico deu, com tanta fraqueza, de sua não aceitação do Protocolo [de Genebra para a Solução Pacífica de Conflitos Internacionais], na forma precisa e definida sob a qual tinha concebido o processo relativo à solução pacífica dos conflitos internacionais e o jogo efetivo das sanções estabelecidas como meios de coerção, relativamente àqueles que violem os princípios que ele proclamou.

Na base de todos os motivos alegados pelo Governo do Império Britânico se acha a condição atual da Liga das Nações, isto é, o fato de que sua composição não é universal, e esta situação, ninguém o poderia contestar, constitui uma circunstância difícil para a realização dos grandes objetivos do Pacto.

O jogo das sanções, tendo-se em apreço a constituição atual da Liga das Nações, pode, com efeito, sofrer objeções que o princípio da arbitragem universal e obrigatória por si só não poderia afastar.

Além do estado precário resultante da composição atual da Liga das Nações, é preciso ter-se também em conta, na questão do Protocolo, um outro problema, o da soberania dos Estados, tal como a concebe o Direito Internacional Público hodierno, em face da autoridade moral e real da Liga das Nações. Daí, as restrições impostas ao princípio da arbitragem obrigatória, ou ao da extensão da jurisdição da Corte Permanente de Justiça Internacional a todos os conflitos jurídicos ou políticos suscetíveis de ser levantados entre os Estados.

O Brasil, que tem estado sempre na vanguarda dos Estados que não se limitara a fazer votos platônicos pela arbitragem, cujo princípio obrigatório inseriu em sua Constituição política, princípio que ele tem posto em prática largamente, o Brasil deu seu voto ao protocolo e o assegurou. Estávamos persuadidos, agindo desse modo e respondendo assim às manifestações dos representantes das grandes Potências na Assembléia de Setembro, que levaríamos nosso concurso ao estabelecimento universal de um regime de que já tínhamos sólidos fundamentos na América.

Que me seja permitido lembrar ao Conselho que dezesseis nações americanas, entre as quais se acham os Estados Unidos, assinaram em maio de 1923 uma convenção continental para o regulamento pacífico dos conflitos que possam surgir entre os Estados americanos. É certo que as resoluções das comissões de investigação, previstas por esta convenção, não teriam o valor nem a força de sentenças judiciais ou de decisões arbitrais, mas teriam a utilidade de impedir o rompimento de hostilidade e de permitir, graças à ação sedativa do tempo, que a reflexão recupere seus direitos, que os sentimentos pacíficos se revelem e que um trabalho de conciliação se possa produzir entre todos os Estados pela manutenção da paz.

A respeito da questão do desarmamento e da segurança, confirmo as declarações que, em nome de meu Governo, já tive a honra de fazer à Assembléia ao ser discutido o Protocolo de Genebra:

O que é indispensável é estabelecer – com ou sem tratados regionais complementares – um tratado de assistência e de garantia mútuas entre todas as nações. É esta a condição iniludível de seu desarmamento. Também não basta que esta assistência e esta garantia repousem unicamente sobre sistemas continentais. É preciso que elas tenham por base uma organização universal; pois o direito à segurança – a uma segurança real, que deve ser atualmente o fim supremo de nossos esforços – é um direito sagrado para todos os povos da terra.

Signatário do Protocolo, o Brasil não cessará de prestar seu concurso ao progresso contínuo da idéia da arbitragem e à consolidação, cada vez maior, da autoridade inerente à Corte Permanente de Justiça Internacional.

Documento reproduzido *In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores – 1924/1925*, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1926, pp. 17-18; e *in: Société des Nations – Journal Officiel*, vol. VI, nº 4: *Procès-Verbaux de la Trente-troisième Session du Conseil* (1925), pp. 456-457.

- Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, abordando a Noção de Soberania, emitido no Rio de Janeiro, em 30 de janeiro de 1934:

(...) Sem dúvida, o Estado é soberano em decretar as bases de sua organização econômica; em fixar a incidência e forma de pagamento dos seus impostos; em estabelecer as normas reguladoras das relações jurídicas travadas no seu território. Mas há que ponderar, por um lado, que as leis, nos países cultos, não podem ser normas arbitrárias; têm limites impostos pelo conjunto das condições da vida social e não podem desrespeitar os direitos adquiridos; não de estatuir para o futuro, sem o que lançarão o germe da desorganização social, destruirão a estabilidade essencial à ordem jurídica. Por outro lado, há que atender a uma distinção irrecusável. O Estado, quando legisla, é autoridade soberana, mas, quando contrata, sujeita-se às leis que ele mesmo estabeleceu e à regra fundamental dos contratos é que a sua força obrigatória para as partes contraentes. *Pacta sunt servanda*.

(...) Este ponto de vista, (...) tenho a convicção de ser o da razão e o da ética (...).

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1913-1934), MRE/Seção de Publicações, 1962, p. 619.

- Parecer do Professor Clóvis Beviláqua, Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores e membro da Corte Permanente de Arbitragem de Haia, encaminhado pelo Ministro das Relações Exteriores, Octavio Mangabeira, em carta de 12 de dezembro de 1927, ao Comitê de Peritos para a Codificação Progressiva do Direito Internacional (como Parte dos *travaux préparatoires* da Conferência de Codificação de Haia de 1930):

(...) Conforme estes artigos [1, 2 e 3, do relatório do Sr. Schücking sobre esta matéria] o concurso [assistência] judiciário solicitado será recusado, ou pode ser recusado, se o Estado requerido o considerar atentatório de sua soberania ou perigoso à sua segurança. Em muitos casos, porém, o concurso não terá essa feição, e no entanto, o Estado requerido terá de recusá-lo. Assim, será sempre que a diligência solicitada for contrária à sua Constituição. Pareceria, portanto, melhor, em vez de fórmula proposta no projeto de convenção, - que, ademais, é pouco precisa,

podendo ser variamente entendida pelas partes contratantes, na ausência de uma definição, – pareceria melhor, digo, referir o impedimento, não a ofensas à soberania ou atentados contra a segurança do Estado, e, sim, a violações da lei constitucional do Estado, ou de leis com esse caráter.

A noção de lei constitucional é mais ampla e mais precisa do que a de soberania e segurança, quando se têm em vista atos que possam ofender a entidade jurídica do Estado.

Outro motivo para ser recusado o concurso judiciário é o caráter político do crime. Seria conveniente também excluir os crimes puramente militares, ainda quando, a respeito dos desertores de navios de guerra se admitisse a captura por ordem das autoridades locais, à vista do pedido escrito do comandante ou do cônsul. (...)

a) *Clóvis Beviláqua*

Documento reproduzido *in*: Shabtai Rosenne (ed.), *League of Nations - Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law* [1925-1929], vol. II: *Documents*, Dobbs Ferry, N.Y., Oceana Publ., 1972, Anexo II, p. 424 (tradução do inglês).

3. Não-Intervenção

– Trecho do Relatório, de 20 de novembro de 1928, do Presidente da Delegação do Brasil, Dr. Raul Fernandes, sobre a Participação do Brasil nos Debates sobre o Princípio da Não-Intervenção, na II Comissão (Direito Internacional Público e Polícia de Fronteiras) da VI Conferência Internacional Americana, em Havana, em janeiro-fevereiro de 1928:

(...) Os extremistas da não intervenção já haviam sacrificado a fórmula, tecnicamente correta e politicamente a única viável, aventada na subcomissão e aceita pelo delegado norte-americano, pela qual se afirmava, em duas proposições sucessivas, de um lado, o direito dos Estados à mais ampla independência, sem intervenção ou ingerência de outro Estado em seus negócios, e, de outro lado, o seu dever de não violar os direitos alheios. Este dever, é certo, limita aquele direito. Assim é, e não pode deixar de ser: a independência não é uma carta de curso. Demais, se a intervenção pode insinuar-se à sombra da proteção de direitos, é certo que essa fórmula desde logo a condenaria como meio de proteger meros interesses, o que já seria um progresso.

E mesmo como escudo do direito violado, seu raio de ação estaria na razão inversa dos resultados já alcançados, e progressivamente perfectíveis, na organização dos meios pacíficos de solução dos litígios internacionais. Como quer que seja, nesse limite e com esse objetivo, o Direito Internacional tradicional admite a intervenção; e alguns autores entendem mesmo que a ingerência de um Estado na vida interna de outro, quando praticada em legítima defesa, não pode ser capitulada como intervenção propriamente dita. (Lafayette, *Dir. Int. Público*, §§ 60 e 61). Ora, a Conferência propunha-se a *codificar* o direito internacional, isto é, a formular os princípios recebidos, e não a criar um direito novo, e a legítima defesa, que autoriza em casos extremos a intervenção, e até a guerra, é um desses princípios.

Se, por esses motivos, já era de lamentar que a unanimidade não tivesse sufragado essa fórmula transaccional, mais lamentável ainda seria se a Conferência, provocada a um voto inoportuno, fosse obrigada a cindir-se em maioria e minoria.

Nessa extremidade angustiada, o presidente da delegação do Brasil foi honrado com o apelo de algumas delegações, notadamente das da Colômbia, Costa Rica e República Dominicana, para prevenir a Conferência contra o perigo patente e insistir pela aprovação do parecer, cuja conclusão propunha o adiamento do assunto para a VII Conferência. Cedendo a esse apelo, o delegado brasileiro tomou a palavra para analisar as divergências patenteadas no seio da comissão e da subcomissão, mostrando que elas eram irreduzíveis; o voto não poderia senão cristalizá-la na afirmação de dois princípios fundamentais antagônicos, dos quais germinariam dois sistemas jurídicos divergentes, o que equivaleria a desfechar o golpe mortal no pan-americanismo, já definido como a “união moral” das Repúblicas Americanas; encareceu a necessidade de se votar sem modificações o parecer e terminou dizendo:

Se a Conferência não aceitar esta sugestão, muito me pesaria ver-me forçado a não emitir nenhum voto, porque a política tradicional do Brasil é a de não favorecer, por nenhum motivo, as causas que possam dividir os países da América e formar o que o Sr. delegado do México chamou os “blocos continentais”. Nesse caso, lastimaria abster-me para ser fiel a meu ideal pan-americano e às instruções terminantes de meu governo.

Intervieram no debate, para apoiar esse ponto de vista, os Srs. Olaya Herrera (Colômbia), Jacyntho de Castro (Rep. Dominicana), Castro Beeche (Costa Rica) e Zaldumbide (Equador); e depois de um sensacional

discurso do Sr. Hughes (...), retirada pelo Sr. Guerrero a sua proposta, votou-se por unanimidade o adiamento da matéria para a próxima Conferência.

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1928, vol. III, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1929, pp. 16-17.

- Exposição feita pelo Delegado do Brasil, Sr. Hildebrando Accioly, perante a Comissão de Peritos para a Codificação do Direito Internacional na VII Conferência Internacional Americana, em Lima, em 1938, sobre a Questão das Reclamações Pecuniárias:

A questão das reclamações pecuniárias surgiu na Conferência Interamericana de Consolidação da Paz por meio de um dos tópicos do seu programa, o qual assim rezava: “Formulação de princípios com referência à eliminação da força e da intervenção diplomática, em casos de reclamações pecuniárias e outras, de natureza particular”.

Como havia vários projetos relativos ao referido tópico, uns sobre reclamações pecuniárias ou cobrança compulsória de dívidas públicas ou contratuais e outros sobre proteção diplomática, o relator escolhido pela Comissão, Senhor César Salaya, sugeriu, de começo, e foi aceito, que se considerasse apenas a matéria relativa às dívidas públicas e contratuais e que a parte referente à proteção diplomática fosse adiada, até ser estudada por órgãos técnicos especializados (v. pág. 270 do *Diario de la Conferencia*).

Mais tarde, ao se anunciar, perante a mesma Comissão, que os diferentes projetos sobre proteção diplomática, apresentados, respectivamente, pelas delegações da Argentina, do Chile e do Peru, haviam sido unificados num só texto, o Sr. Salaya insistiu no mesmo ponto de vista que, afinal, prevaleceu (v. págs. 340, 439 e 488 do *Diario de la Conferencia*). E assim, só se discutiu ali a questão da cobrança compulsória das dívidas.

Como se sabe, a Comissão não conseguiu chegar a um acordo nessa matéria, a não ser no sentido de mandar à Comissão de Peritos.

Nestas condições, na sessão plenária de 21 de dezembro, a Conferência adotou uma resolução, na qual se recomendava que, “em vista dos antecedentes expostos a das atas das sessões da Comissão de problemas jurídicos”, a Comissão de Peritos realizasse um trabalho de coordenação e um estudo dos princípios sobre a matéria, considerados

nas ditas sessões; e elaborasse um projeto de convenção destinado a ser submetido à VIII Conferência Internacional Americana.

A própria resolução citada foi precedida de *consideranda*, entre os quais se lê que “a Comissão dedicou preferente atenção ao assunto da cobrança das dívidas públicas ou contratuais e demais reclamações de natureza exclusivamente pecuniária, deixando para outra oportunidade o estudo da proteção diplomática a favor dos nacionais e das pessoas jurídicas, bem como o da responsabilidade internacional do Estado (v. pág. 528 do *Diario de la Conferencia*)”.

Isto posto, conclui-se que o mandato conferido à Comissão de Peritos pela Conferência de Buenos Aires, no tocante à matéria em apreço, foi apenas o seguinte:

- 1º. realizar um trabalho de coordenação e um estudo dos princípios relativos às reclamações pecuniárias;
- 2º. elaborar, sobre tal assunto, um projeto de convenção, para ser submetido à Conferência de Lima.

O ponto de vista em que, nessa matéria, se colocou a Delegação do Brasil à Conferência de Buenos Aires pode ser assim resumido: o Brasil julga que se deve condenar em absoluto o recurso à força armada para a cobrança de dívidas públicas ou contratuais, ou para apoiar reclamações de origem exclusivamente pecuniárias; mas que se, em tal matéria, surgir uma controvérsia internacional que não possa ser resolvida pelas vias diplomáticas ordinárias, o Estado devedor não terá o direito de recusar o recurso à arbitragem ou à decisão de uma Corte de Justiça Internacional.

Em palavras mais amplas:

- 1º. condenamos francamente a cobrança coercitiva de dívidas públicas ou contratuais;
- 2º. concordamos em que os prejuízos sofridos por estrangeiros em consequência de negócios pecuniários de interesse privado ou de contratos com o Estado só poderão fazer objeto de intervenção diplomática em caso de denegação de justiça;
- 3º. admitimos que as obrigações decorrentes das dívidas externas de um Estado não poderão ser objeto de reclamação diplomática antes de completo malogro das negociações diretas entre os credores e o governo ou os agentes do governo do Estado devedor;

- 4º. mas entendemos que se, em qualquer desses casos, surgir um conflito entre o Estado devedor e o Estado a que pertençam os credores, e tal conflito resistir ao emprego das vias diplomáticas usuais, o Estado devedor não terá o direito de se subtrair ao recurso à solução arbitral ou judiciária.

É oportuno acrescentar que julgamos conveniente estabelecer-se uma distinção entre o não pagamento de dívidas públicas e a ruptura de obrigações contratuais ordinárias. No seu primeiro caso, o não cumprimento da obrigação poderá justificar-se por uma real e honesta incapacidade financeira, que deverá merecer a consideração dos credores, não só porque o governo estrangeiro, ao contrair o seu empréstimo, não entrou em relações diretas com eles, mas também, especialmente, porque eles, quando adquiriram os títulos de tal empréstimo, deviam conhecer os riscos decorrentes de tal negócio. Evidentemente, a justificativa não será procedente na hipótese de fraude ou má-fé do governo faltoso.

O caso de obrigações contratuais ordinárias é diferente, no sentido de que o governo, como se fosse um particular, entrou em relações diretas com pessoas certas, conhecidas, e estas confiaram na palavra empenhada. Isto não significa que o simples não cumprimento da obrigação justifique a intervenção diplomática. Esta deve ter sido procedida pela denegação de justiça ou, pelo menos, o esgotamento dos recursos permitidos pelo direito interno.

In: MRE, Relatório do Ministério das Relações Exteriores - 1938, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1943, Anexo nº 3, pp. 155-156.

- Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, proferido na Sociedade Brasileira de Direito Internacional, a 2 de dezembro de 1923, por ocasião de comemoração do Centenário da Doutrina de Monroe:

Tive realmente um grande prazer quando recebi o convite (...) para vir assistir a esta comemoração do primeiro centenário da declaração de princípios de Monroe. Ninguém precisa considerar através dos tempos a evolução da doutrina, que traz o nome do imortal Presidente, para poder medir a extensão considerável que ela assumiu nos destinos destas democracias novas da América.

Todas as flutuações e variações de critério, que a sua interpretação e execução têm sofrido nestas dez longas décadas decorridas nunca lhe

diminuíram o imenso significado político, nem a enorme transcendência diplomática.

Há, hoje, uma biblioteca inteira, milhares e milhares de volumes de elogios e ataques a ela. Os especialistas do direito internacional nas Três Américas e não só nas Três Américas, mas também na Europa, os políticos publicistas de todos os países, neste século, agora completado, de duração do discutido princípio, vieram esquadrinhando minuciosamente um por um dos episódios internacionais em que ele foi posto em evidência. Muitíssimos o exaltam e louvam e outros o deprimem e guerreiam. O julgamento nacional, a seu respeito, nas diversas Repúblicas do Continente, nunca foi um só, e, um pouco por toda parte, oscilou sempre entre a afirmação calorosa e intransigente de seus benefícios e a negação apaixonada e sistemática de suas vantagens.

(...) De mim, contento-me em dizer-vos que esse formidável acervo de crítica, no duplo sentido apologético e negativo, acumulado no espaço de cem anos, deve provar, pelo menos, uma coisa: a vitalidade perene das afirmações contidas da memorável mensagem de 2 de dezembro de 1823. (...)

(...) A meu ver, o erro dos exegetas está em que, no exame que fazem da célebre doutrina, tomam de preferência a esta em si mesma, ao invés de considerar, primeiro, aquele destino continental, (...) em defesa do qual a plataforma insigne brotou, com vivaz espontaneidade (...). Sou dos que acreditam pouco nas solidariedades procuradas. Elas, em geral, não trazem o nexos profundo, ligador verídico dos povos realmente irmãos e afins (...); (...) ficam sempre no transitório e no ocasional das conveniências que defrontam, e não realizarão nunca o milagre de traduzir uma coesão integral, só possível entre países que houvessem tido origens comuns e caminhem para diante, animados invariavelmente das mesmas esperanças e convicções. (...)

A doutrina de Monroe pode ser tida e é, na realidade, a fórmula exterior concreta dessa vitalidade íntima da América, traduzida em uma afirmação solene, que vai atravessando com garbo e com glória o tumulto do tempo e o desfilar inumerável dos incidentes por ele produzidos.

Todos os bizantinismos de interpretação não valem nada diante do fato capital, que subsiste, e vem a ser o da união do pensamento político do Continente, definindo uma linha de ética internacional, que não nos isola, mas nos resguarda e nos defende com segurança entre os dois imensos oceanos em que estão situadas as nossas extensas e ricas terras. (...)

Nos episódios sucessivos da vida internacional em que ela, a doutrina Monroe, foi posta em foco, serviu eficazmente aos seus fins e objetivos (...). Nesses cem anos decorridos, muito fato novo sobreveio, favorecendo a multiplicação das interpretações do fecundo princípio. Não me cabe dizer dessas interpretações.

Incumbe-me apenas, como Ministro das Relações Exteriores do meu país, o dever de afirmar, ainda uma vez, pelo Brasil, o nosso reconhecimento e, com o nosso reconhecimento, a nossa solidariedade estreita com os Estados Unidos na sustentação dessa orientação, em que já entra por muito a idéia do mútuo auxílio e do recíproco amparo, que todas as nações americanas se devem umas às outras.

Essa solidariedade não exclui nunca da nossa parte a maior autonomia de pensamento.

Disso fomos sempre muito ciosos, como logo em começo o provamos, chegando a Chancelaria do 1º Império a propor uma aliança ofensiva e defensiva, para maior solidez do que Monroe enunciara. (...)

Toda a tradição brasileira é de apoio firme ao ideal pan-americano, de que Monroe constituiu um primeiro e vigoroso expoente, confirmando e ampliando as diretrizes luminosas do "Farewell Address", de George Washington.

- "Brazil was onte of the first, perhaps the first of the American nations to applaud that doctrine" (Bassett Moore, *The Principles of American Diplomacy*).

Jamais nos preocuparam as diversas variantes de fórmulas, ou mudanças e alterações de interpretação dessa doutrina. Aderimos, sincera e voluntariamente, à essência do pensamento traduzido pela declaração de princípios do imortal Presidente, e cooperaremos sempre com afinco para que o conceito dessa solidariedade das Pátrias Americanas se alargue o mais possível.

Em tal sentido, me permito indicar, como um dos meios mais eficazes, este: prestigiarmos resolutamente a obra das Conferências Pan-Americanas, tornando efetivos, na prática, os Tratados e as Resoluções e Convenções que discutirmos e votarmos nessas grandes Assembléias periódicas em que costumamos nos reunir para trocar idéias e sugerir alvites. (...)

(...) E concretizo melhor ainda a minha observação, no glorioso dia do centenário da doutrina de Monroe, referindo-me diretamente aos trabalhos da recente Conferência de Santiago, a mais importante de todas até agora realizadas.

É imprescindível que as valiosas resoluções ali discutidas, votadas e assinadas, e entre as quais sobressai a chamada Convenção Gondra, ou

Tratado para Evitar e Prevenir Conflitos, sigam os seus trâmites regulares até as necessárias trocas de ratificações, que marcarão o começo da plena vigência desses transcendentais atos diplomáticos, aprovados pela família americana solenemente reunida na mais numerosa de suas Assembléias e onde os respectivos Delegados se apresentaram munidos de Cartas de Plenos Poderes, o que vale dizer que não eram simples argumentadores despachados para divagações teóricas e livrescas, mas também diplomatas autorizados, no efetivo exercício de uma relevante missão de política internacional.

O Governo do Brasil já cumpriu o seu dever, mandando os papéis respectivos ao Congresso, para decisão final do Legislativo, e igualmente se anuncia que o Chile e outras nações vão proceder identicamente.

Esperamos todos que os Estados Unidos da América do Norte engrossem a corrente benéfica e prestigiem assim do melhor modo a idéia pan-americana, da qual têm sido sempre um valioso e dedicado arauto.

As responsabilidades da grande nação a esse respeito são até muito maiores do que as nossas. Ela criou o monroísmo, e não seria coerente consigo mesma, deixando de providenciar para que o pan-americanismo não pereça.

O Conselho Diretor da União continua sob a presidência (...) do eminente Secretário de Estado, Sr. Charles Evans Hughes, a grande figura central da diplomacia do continente, e S. Exa. não quererá naturalmente que a nossa força de coesão se dilua, improdutiva, e que cheguemos à próxima (...) Conferência de Havana sem haver posto em execução tudo aquilo que estudamos e votamos em Santiago.

A esse respeito estou certo e preciso dizer com franqueza que, ao contrário do que acontece com a doutrina de Monroe, não há aí lugar, seja para reservas, seja para alegação de direitos exclusivos de interpretação e de execução. O dever de todas as Nações Americanas se nivela rigorosamente neste particular. (...)

Repito que falo como homem político, que se sente obrigado a preparar adequadamente o terreno diplomático para a solução dos problemas jurídicos, capazes de trazerem uma acentuada e oportuna melhoria à organização da vida internacional do Continente. (...)

Os propósitos de paz, que nos unem, acharam, na V [Conferência] Pan-Americana, fórmulas concretas onde se enquadrar de modo mais perfeito e mais seguro possível.

O Tratado para Evitar e Prevenir Conflitos, de iniciativa do ilustre Dr. Manoel Gondra, e concluído com a colaboração de outros notáveis membros da Conferência, resolveu praticamente e da melhor maneira

imaginável, no sentido americano mais amplo, a fastidiosa questão dos armamentos (...).

Para que negociarmos entre dois, três, quatro, cinco, seis ou mais países do nosso grande grupo continental um pacto de não agressão, se esse pacto já está feito e assinado para a totalidade das Nações Americanas, e só carece, agora, de aprovação pelos Congressos e ratificação pelos Governos?

Por que não apressarmos todos nós essa aprovação e essa ratificação, honrando a cultura tranquila da América e varrendo antecipadamente daqui o espantinho das guerras?

Que conta daríamos nós de nós mesmos, daqui a alguns anos, em Havana, quando de novo nos encontrássemos para a nossa sexta palestra coletiva, não tendo antes cumprido a palavra empenhada pelas firmas que apusemos às atas de Santiago?

O propósito monroísmo decairia extraordinariamente de conceito, se de tal forma houvésssemos de mostrar na capital cubana a nossa falta de capacidade para a realização do que combinamos e aceitamos na metrópole chilena.

Quero mesmo, desde já, pôr mais perto de vós a contraprova natural da nossa aptidão para progredir nessa esfera de conhecimentos, ousando lembrar-vos que, em 1925, pelo voto daquela Conferência, se reunirá no Rio de Janeiro a Comissão dos Jurisconsultos, a fim de continuar o trabalho, tantos anos interrompidos, da Codificação do Direito Internacional.

Que valerá essa reunião, se não mostrarmos previamente o nosso afinado amor à paz, sancionando a Convenção de Gondra, que votamos e assinamos em Santiago?

Para que tentar codificar o Direito Internacional, se não completarmos em tempo o trabalho iniciado e se não cortarmos cerce e com anterioridade o perigo da guerra, inimigo de todo direito e gerador perpétuo do desassossego? (...)

(...) O que permitiu à doutrina Monroe viver cem anos tem sido igualmente a energia interior que a anima, uma compreensão perfeita do destino continental, o traço do idealismo sadio e vigoroso, único sustentador legítimo das Pátrias realmente dignas desse nome. (...)

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1923/1924, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1925, Anexo A doc. nº 24, pp. 187-191 e 193-196.

- Nota do Itamaraty ao Governo Uruguaio, sobre a Questão da Guerra Civil Espanhola, em 1936:

Senhor Ministro,

Tive a honra de receber o telegrama que, por intermédio da Embaixada uruguaia nesta capital, Vossa Excelência houve por bem dirigir-me, a respeito da guerra civil que atualmente ensangüenta a Espanha e no qual sugere a mediação coletiva dos países americanos entre as partes em luta. O Governo do Brasil muito apreciou os nobres e generosos intuits inspiradores da iniciativa de Vossa Excelência, digna sem dúvida de toda a consideração. Não deseja, entretanto, intrometer-se de forma alguma em lutas intestinas de qualquer país estrangeiro. Por outro lado, parece-lhe que, no caso em apreço, para haver mediação propriamente dita deveria previamente ser reconhecido o estado de beligerância dos rebeldes, pois o contrário seria abertamente a intervenção na vida interna da Espanha. Além disso, julga o Governo brasileiro que, em face dos pontos de vista irreconciliáveis em que se acham certos os mais influentes Governos europeus, relativamente à guerra civil espanhola, qualquer tentativa de mediação no conflito estará fadada a se malograr. Por todos esses motivos, este Governo sente profundamente não poder associar desde já à medida ora alvitrada pelo Governo dessa nobre nação à qual se acha o Brasil ligado por tantos laços de afinidade. Em todo caso, se todos os Governos americanos aceitarem a iniciativa de Vossa Excelência, o Governo brasileiro, por amor à solidariedade pan-americana, não fará exceção à unanimidade. Prevaleço-me do ensejo para reiterar a Vossa Excelência os protestos da minha mais alta consideração.

*a) José Carlos de Macedo Soares
Ministro das Relações Exteriores*

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1936, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1924, Anexo A, doc.nº5, p. 33.

- Discurso do presidente da Delegação Brasileira, Sr. Raul Fernandes, sobre o Princípio da Não-Intervenção, na II Comissão (Direito Internacional Público e Polícia de Fronteiras) da VI Conferência Internacional Americana, em Havana, em janeiro-fevereiro de 1928:

- Falo em nome de um país cuja constituição política torna obrigatório o recurso do arbitramento para solução de nossas divergências internacionais, ao mesmo tempo que nos proíbe a guerra de conquista. Regido por um estatuto nacional que assim veda ao Governo as soluções da força, não seria nunca o Brasil quem se oporia às declarações ou acordos mais liberais e avançados no tocante ao resguardo da soberania dos Estados. Os que mais longe caminharem nessa direção apenas virão ao nosso encontro e nos darão, na moeda da reciprocidade, a justa recompensa da nossa vocação pacífica. Animados desses ideais, os juristas brasileiros que colaboraram nos projetos de convenção de direito internacional público aceitaram o dispositivo que veda em termos absolutos a intervenção do Estado nos negócios internos do outro; e, sem embargo das críticas que se possam fazer ao preceito assim formulado, ainda hoje o aceitaríamos, por consideração de conveniência e psicologia política, se em torno dele pudéssemos congregar a necessária unanimidade. Este, porém, não é o caso; e havendo que buscar a fórmula suscetível de harmonizar todas as honradas delegações, só me cumpre declarar, em nome da delegação brasileira, que aceitaremos qualquer texto que me expresse em forma adequada nosso pensamento nacional de honrar a soberania das nações, seja preservando-as contra incursões indébitas, seja não as incitando a violar ou restringir a soberania alheia. A fórmula sugerida pelo eminente relator, salvo redação mais aceitável pelas delegações, oferece uma base sobre a qual o acordo geral pode ser procurado, pois consagra as duas faces inseparáveis do princípio em causa, afirmando simultaneamente o supremo direito e o supremo dever das nações. Faço votos para que em torno deste grande princípio possamos encontrar a fórmula de conciliação pela qual todos ansiamos.

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1928, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1929, pp. 10-11; e vol. III, R.J., Impr. Nac., 1928, p. 14.

- Excerto do Relatório do Ministério das Relações Exteriores referentes ao ano de 1933, sobre o Tratamento da Questão da Não-Intervenção pela VII Conferência Internacional Americana (Montevideu, 1933):

(...) A mais importante das realizações da [VII] Conferência [Internacional Americana] foi, sem dúvida, a aprovação da Convenção contra a Intervenção, que restabeleceu de modo definitivo a confiança entre as nações do continente americano, abrindo-lhes perspectivas infinitas no terreno da compreensão política e da cooperação intelectual. (...)

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1933, vol. III, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional 1939, p. 129.

4. Não-Uso da Força

- Excerto do Relatório do Ministério das Relações Exteriores referente ao ano de 1928, sobre o Brasil e o Tratado de Renúncia à Guerra como Instrumento de Política Nacional (Pacto Briand-Kellogg) de 1928:

Em junho de 1927, o Sr. A. Briand, Ministro dos Negócios Estrangeiros da França, propôs, em nome do seu Governo, ao Governo dos Estados Unidos da América um pacto bilateral, de amizade perpétua, no qual se estipulava a condenação do recurso à guerra, como instrumento da política nacional de cada uma das partes contratantes, em relação à outra.

Meses depois, o Sr. Frank B. Kellogg, Secretário de Estado americano, respondia à proposta, sugerindo que o pacto se estendesse às principais potências do mundo e se tornasse, assim, um tratado coletivo. (...)

(...) Uma fórmula única tornou-se (...) o tratado assinado, em Paris, com toda a solenidade, a 27 de agosto do findo.

O importante documento condena expressamente a guerra, como instrumento de política nacional, nas mútuas relações das partes contratantes, e declara que a solução de quaisquer controvérsias ou conflitos entre estas nunca deverá ser procurada por meios que não sejam pacíficos.

O tratado, sob o qual figuram como signatários originários os quinze países acima indicados, ficou aberto às assinaturas das demais nações civilizadas.

No mesmo dia da celebração do ato, em Paris, o Governo americano, por intermédio da sua Embaixada nesta capital, comunicou o seu texto ao

Governo brasileiro, manifestando o prazer com que receberia adesões dos Governos que se quisessem associar àquele nobre movimento em favor da paz.

O Governo brasileiro deu-se pressa em responder à comunicação americana.

A resposta foi transmitida em nota de 28 de agosto, dirigida ao Embaixador americano nesta capital.

Congratulando-se efusivamente com o Governo dos Estados Unidos e o dos demais signatários do Tratado de Paris, mostrou o Governo brasileiro a sinceridade com que o fazia. Tanto maior era ela, quanto os princípios consagrados naquele ato já se achavam na consciência brasileira, antes de serem gravados, em termos expressos, na nossa Constituição Federal.

Na verdade, o Brasil acha-se a esse respeito em situação excepcional. A condenação da guerra de agressão é um dos nossos preceitos constitucionais, e os nossos sentimentos pacifistas são tão arraigados e tão comprovados que seria desnecessária a nossa adesão ao pacto Briand-Kellogg para que fôssemos contados, como somos, entre os mais decididos arautos da paz entre as nações. (...)

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1928, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1929, pp. 53-54.

- Nota do Itamaraty à Embaixada dos Estados Unidos da América, de 28 de agosto de 1928, sobre o Brasil e o Pacto Briand-Kellogg de Proscrição de Guerra (1928):

A Sua Excelência o Sr. Edwin Vernon Morgan
Embaixador dos Estados Unidos da América

Senhor Embaixador,

Tenho a honra de acusar o recebimento da nota nº 1.382, de 27 do corrente, na qual Vossa Excelência me comunica, em nome do seu Governo, o texto do tratado coletivo para a proscrição da guerra, que acaba de ser assinado em Paris.

Expõe Vossa Excelência, na nota a que me refiro, não só as origens do aludido tratado, como o processo adotado na sua elaboração, e as

razões pelas quais se limitaram a determinados países as negociações sobre o assunto. Acrescenta, entretanto, que o seu Governo, compreendendo que outros Estados poderão pretender associar-se a tão nobre movimento pela paz, conseguiu se adotar a disposição para isso necessária, e, a qualquer tempo, receberá, com prazer, as respectivas adesões.

Acredite, Senhor Embaixador, que é, para o Governo brasileiro, um momento feliz este em que lhe cabe congratular-se com o dos Estados Unidos da América e o dos demais Estados e Domínios autores do grande pacto. E o faz com tanto maior sinceridade quanto, no Brasil, os princípios, a que o novo tratado conferiu a mais solene das consagrações, antes de se acharem gravados na própria letra dos dispositivos da Constituição Federal, estão na consciência do país, que a eles espera nunca faltar, qualquer que for a emergência, com a fidelidade que lhes deve.

Tomando nota, Senhor Embaixador, da sua importante comunicação, que cordialmente agradeço, preveleço-me do ensejo para reiterar a Vossa Excelência os protestos da minha mais alta consideração.

a) Octavio Mangabeira.

[Ministro de Estado das Relações Exteriores]

In: Ibid., Anexo A, doc. nº 20A, pp. 180-181.

- Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beliláqua, sobre o Brasil e o Pacto Briand-Kellogg (de 1928) de Renúncia à Guerra como Instrumento de Política Nacional, emitido no Rio de Janeiro, em 8 de março de 1934:

Tenho a honra de responder ao ofício de Vossa Excelência, LA/8/910, referente à adesão do Brasil ao pacto firmado em Paris a 27 de agosto de 1928.

O art. 2º do Pacto Briand-Kellogg, como resulta de suas palavras e da troca de notas entre o Governo dos Estados Unidos da América e o da França, por maior que seja a amplitude dos seus termos, oferece, apenas, o meio de tornar exequível a condenação da guerra como instrumento de política internacional, para resolver conflitos ou dissídios entre as Nações. Qualquer que seja a questão internacional, há de resolver-se por meios pacíficos: acordo direto, bons ofícios, conciliação, arbitramento, sentença.

Não é atingida, de modo algum, a organização da justiça nem a soberania dos Estados, pois que são poderes jurídicos e a finalidade do direito é a concórdia, que é, precisamente, o objetivo do Pacto Kellogg.

Não vejo que consideração, no estado atual da evolução política, se possa opor à adesão do Brasil a essa proscrição da guerra “egoísta e voluntária”, para usar das palavras de Briand. Certamente toda Nação reserva para si o direito de defender o seu território, contra ataque ou invasão possível.

Aliás, para que a renúncia da guerra seja eficaz, é necessário que também se reduzam os armamentos ao mínimo indispensável, e que as Nações usem dos processos conducentes à segurança recíproca, à firmeza do regime da paz. É, porém, da mais alta conveniência dar esse passo importantíssimo, que o Pacto Briand-Kellogg traduz.

Quando fomos, há anos, convidados para aderir a esse Pacto já firmado por diferentes Governos, a Nação, melindrada, deu uma resposta algo displicente, pelo órgão do Ministro Mangabeira, que declarou não adiantar o Pacto ao que preceituava a nossa Constituição, art. 34, nº 11. Mas agora a situação internacional é outra, o movimento de adesão assumiu forma coletiva americana, e é de grande alcance para o nosso continente que o Brasil não hesite em dar forma definitiva à sua aceitação ao Pacto da paz.

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1913-1934), MRE/Seção de Publicações, 1962, pp. 621-622.

– Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre a Questão do Não-Uso da Força (sob o Pacto da Sociedade das Nações), emitido no Rio de Janeiro, em 14 de novembro de 1923:

(...) Medidas coercitivas (...) são inconciliáveis com a letra e com o espírito do Pacto [da Sociedade das Nações]. (...) Não há, nesses dispositivos [arts. 12, 13, 14 e 15 do Pacto], nenhuma referência a meios coercitivos aplicados por um membro da Sociedade das Nações contra outro. Ao contrário, estão eles, claramente, excluídos, porque nesses artigos do Pacto somente se alude, como meios de eliminar dissídios entre os Estados: à via diplomática, ao arbitramento, aos julgamentos do Tribunal de Justiça Internacional, e ao exame do Conselho. Não há outros expedientes para elidir conflitos internacionais, segundo a letra do Pacto.

Quanto ao espírito, é claro que ele repele essas medidas coercitivas em tempo de paz, porque são atos de violência dos mais fortes contra os mais fracos, manifestações de uma autoridade que o forte se arroga em uma organização jurídica de igualdade perante o direito e na qual a autoridade está confiada ao organismo social que a exerce por seus órgãos legítimos: o Tribunal, o Conselho e a Assembléia.

O direito internacional admitia, certamente, esses meios coercitivos; mas a consciência jurídica os ia, francamente, desaprovando. O Projeto de Código de Direito Internacional Público, elaborado pelo Dr. Epitacio Pessoa, repele-os, em geral, permitindo apenas a suspensão de relações diplomáticas, a recusa de execução de tratados, e embaraços às relações comerciais, isto é, meios que se não traduzem pelo emprego de força (art. 385).

Por minha vez, cheguei ao mesmo resultado, no meu *Direito público internacional*, § 245. Parece-me irrecusável que somente a ausência de uma organização jurídica internacional sobre bases seguras e reconhecidas, explica essa faculdade perigosa, de que somente os fortes podem usar e abusar contra os fracos, de fazer justiça por suas próprias mãos. Organizada, porém, a Sociedade das Nações sob a forma de um tratado coletivo, não se pode, dentro dela, empregar outros processos, senão os que esse tratado reconhece; e, por sua própria natureza, a Sociedade das Nações não pode admitir o emprego da força de um Membro dela contra outro.

Como, porém, o direito internacional não condenava, expressamente, esses atos de força e de arbítrio, é indispensável que a Sociedade das Nações faça declaração categórica de que os não reconhece. (...)

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1913-1934), MRE/Seção de Publicações, 1962, pp. 259- 261.

- Trecho de Mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional (parte relativa ao Ministério das Relações Exteriores), em 3 de maio de 1924:

(...) Quando o resto do mundo ainda procura e acha difícil encontrar um meio idôneo de prevenir a calamidade da guerra, e a própria Liga das Nações, nesse nobre afã, que tanto devemos acoroçar e aplaudir, consegue apenas esboçar um projeto de tratado de garantia mútua, esbarrando nas dificuldades suscitadas pela questão, muito grave e muito delicada para as grandes potências, mas um pouco irrelevante, e, ao rigor,

sem grande significado para as nossas Repúblicas, da redução e limitação dos armamentos, as três Américas encaram de frente o árduo problema e o resolvem a contento com o tratado Gondra, elaborado em Santiago com a maior elevação de vistas. Aprovado que seja, como tudo faz crer, por todas as nações americanas esse tratado, como já o foi em dezembro findo pelo Congresso Nacional do Brasil, e no mês passado pelo Senado Federal dos Estados Unidos, perante o qual o relatou em sessão secreta a grande autoridade do Sr. Lodge, o perigo imediato de qualquer conflito armado em nosso continente fica de antemão totalmente removido. (...)

(...) O que se faz mister é que continuemos a ser, no quadro geral pan-americano, como no terreno mais amplo da Liga das Nações, um país esforçadamente pacifista, muito atento aos seus próprios direitos, conveniências e interesses peculiares, mas também jamais olvidado de seus outros deveres na comunhão universal, que tanto necessita da coadjuvação de todos no bom sentido do fortalecimento do direito e da justiça, como normas de direção dos governos e dos povos. (...)

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores -1923/1924, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1925, pp. III-V.

- Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre Apelo à Bolívia e ao Paraguai a que Ponham Termo à Luta Armada (Questão do Chaco), emitido no Rio de Janeiro, em 26 de maio de 1934:

(...) O Brasil sente, como a Sociedade das Nações, a premente necessidade de se envidarem os mais dedicados esforços no sentido de se conseguir a paz, e que é um encaminhamento para esse nobre desiderato absterem-se as Nações, vizinhas ou não, de prestar qualquer concurso para a continuação da guerra em que se empenharam a Bolívia e o Paraguai. Oportunamente, fez declaração solene de que aos seus agentes, federais e estaduais, era vedado exportar ou fornecer, direta ou indiretamente, a remessa de artigos bélicos a qualquer dos beligerantes, medida que se aplica a todos os residentes no território brasileiro e tem sido fielmente observada. Parece, assim, que o Brasil, não exportando nem consentindo que se remetam do seu território armas e material de guerra aos beligerantes, em verdade se antecipou, dentro do círculo da sua competência, ao que deseja conseguir a Sociedade das Nações.

Associar-se-ia, *ex abundantia cordis*, a um apelo geral que os Estados, sem distinção de continentes, e no maior número possível, fizessem à Bolívia e ao Paraguai, a fim de porem termo à luta armada, que tantos valores em homens e riquezas tem consumido sem resultado. E de esperar que a intercessão benevolente da opinião internacional pese no ânimo dos que estão defendendo o que têm por seu direito, sendo a guerra apenas o meio a que foram levados para conseguir esse fim, estando naturalmente inclinados a atingi-lo por outro, se lhe reconhecerem a segurança e a eficácia. E a Sociedade das Nações está naturalmente indicada para suscitar e dirigir esse movimento humanitário, do modo mais adequado.

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1913-1934), MRE/Seção de Publicações, 1962, pp.627-628.

- Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre o Tratado Antibélico proposto pela Argentina, emitido no Rio de Janeiro, em 19 de setembro de 1932:

Tenho a honra de (...) emitir o meu parecer a respeito do tratado antibélico proposto pela República Argentina.

Todo o esforço empregado para evitar a guerra e manter a harmonia entre os povos deve considerar-se bem-vindo. A guerra é persistência da animalidade primitiva, que a civilização ainda não conseguiu erradicar, porém é forçoso fazê-lo, começando por sua forma agressiva, própria de mentalidade retardada, que, por desequilíbrio na evolução dos elementos culturais, muitas vezes coexiste com alto progresso em outros domínios.

A civilização moderna, representada pelos espíritos de escol, está na obrigação de eliminar a possibilidade da guerra, criando, por todos os meios, pela educação doméstica, pela instrução nas escolas primárias, nos ginásios, nos cursos superiores, pelos livros de ciência, pela propaganda falada, escrita e praticada, um estado de consciência moral, em que, recalcados os impulsos egoísticos, somente floresçam o respeito ao direito alheio, a justiça e os sentimentos fraternos. O domínio pleno do direito exclui a guerra. A generalização intensificada do altruísmo repele-a. E, como o Projeto argentino, de tratado antibélico, é encaminhamento para esse alvo, devemos recebê-lo com simpatia.

O Brasil subscreveu e promulgou o Tratado Geral de Conciliação Interamericana concluído em Washington, a 5 de janeiro de 1929, conforme a resolução aprovada, a 18 de fevereiro de 1928, pela VI Conferência Internacional dos Estados Americanos, celebrada em Havana. Em muitos pontos, o Tratado Geral de Conciliação é semelhante ao Projeto agora apresentado pela Argentina, que não é signatária do mencionado Tratado. Em outros, difere, sem criar incompatibilidade. Não vejo, portanto, inconveniente, em que se utilize de mais este meio de recalçamento da guerra.

O Projeto se diz sul-americano. Não me parece razoável a limitação trazida por esse epíteto. A tentativa deve ser no sentido do conagraçamento geral. O Sr. Saavedra Lamas, em sua brilhante Exposição de Motivos, afirma que o seu Projeto se propõe a desprender, da grandiosa concepção cristalizada no Pacto Briand-Kellogg, “uma forma complementar, que aspira a atender às objeções contra a mesma apresentadas”. Não conviria, por isso, denominar o tratado – sul-americano. As necessidades morais a que se procura atender são humanas. E, se há condições especiais, em nosso continente, que favoreçam ou reclamem a execução da generosa idéia do eminente Sr. Saavedra Lamas, diga-se que o tratado é americano, ou dispensemos qualquer epíteto, que restrinja a sua aplicabilidade no espaço. Seja, apenas, tratado antibélico de não agressão e conciliação.

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1913-1934), MRE/Seção de Publicações, 1962, pp. 581-582.

– Carta do Presidente do Brasil, Washington Luís P. de Sousa, ao Presidente da Argentina, Marcelo T. de Alvear, de 10 de agosto de 1928, por ocasião do Centenário da Paz com a Argentina:

A Sua Excelência o Sr. Dr. Marcelo T. de Alvear Presidente da Nação Argentina

Grande e Bom Amigo,

A assinatura da Convenção de 1828, cujo centenário transcorre a 27 do corrente mês, não exprime somente auspiciosa data na história das relações de amizade secular entre a Argentina e o Brasil, mas relembra, por igual, um acontecimento inolvidável nos fastos políticos da América. Cem anos de paz, que desde então decorreram, constituem motivo de orgulho

para as gerações que edificaram, durante o longo período, a situação lisonjeira, em que mantemos, hoje, as nossas Pátrias, e que havemos de legar aos nossos sucessores.

Irmanados pelos mesmos sentimentos pacíficos e inspirados pelos mesmos ideais de invariável respeito às tradições de amor à concórdia internacional, conjugam-se os nossos esforços, para a prosperidade comum, no terreno das conquistas legítimas do trabalho honrado, em prol da civilização universal e do progresso dos nossos países.

Em nome do Povo brasileiro, que nutre constante e profunda simpatia pelo nobre Povo argentino, e tanto admira as altas qualidades que lhe imprimem particular relevo na comunhão internacional, faço os mais ardentes votos pela felicidade pessoal de Vossa Excelência e pela crescente grandeza da Nação Argentina.

De Vossa Excelência Leal e Bom Amigo,

a) *Washington Luís P. de Sousa.*

[Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil]

Documento reproduzido in: *MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1928*, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1929, Anexo A, doc. n° 29, p. 199.

5. Igualdade Jurídica dos Estados

- Excerto de discurso do Chefe da Delegação do Brasil na Comissão de Armamentos da V Conferência Internacional Americana, em Santiago, em 21 de abril de 1923:

(...) Não é outro o argumento de justiça em que se assenta o ponto de vista do Brasil. (...) Do dogma fundamental da igualdade jurídica dos Estados soberanos, pelo qual nos batemos na Segunda Conferência de Haia, decorre a confiança que têm todos os povos no sentimento geral de equidade e na força do princípio de justiça universal, que não permitem impor a quem quer que seja, homens ou Estados, decisões julgadas incompatíveis com a sua segurança, a sua honra ou a sua liberdade.

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores -1923/1924, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1925, Anexo A, doc. n° 15, pp. 155-156.



Capítulo III

Codificação do Direito Internacional

- Trecho do Relatório do Ministério das Relações Exteriores relativo ao ano de 1931, sobre o Brasil e os Trabalhos da Conferência de Haia para a Codificação do Direito Internacional de 1930:

Tendo o Brasil aderido, com reservas, aos atos da Conferência para a Codificação do Direito Internacional, realizada na Haia, em 1930, a nossa notificação nesse sentido teve entrada no Secretariado da Liga das Nações, em 19 de setembro de 1931.

Os assuntos relativos a esses atos que foram julgados passíveis de regulamentação internacional, como a nacionalidade, as águas territoriais e a responsabilidade dos Estados pelos danos causados em seu território à pessoa ou aos bens de um estrangeiro, tiveram a explicação do nosso ponto de vista, manifestado pelo delegado do Brasil, Ministro G. de Vianna Kelsch, de acordo com as instruções que lhe foram enviadas pelo Ministro das Relações Exteriores, nas seguintes bases: quanto à nacionalidade, seguir as observações do anteprojeto de convenção publicadas nas págs. 67 a 70 do Anexo A, do Relatório do Ministério das Relações Exteriores, do ano de 1928; quanto ao mar territorial, procurar, talvez, dilatar a sua zona a fim de que as necessidades do direito administrativo possam coincidir com as prescrições da lei internacional, de maneira que o limite da jurisdição do Estado, nos mares adjacentes a seu território, seja sempre o mesmo, quer se trate das relações internacionais, quer se trate da aplicação de

regulamentos administrativos; quanto à questão da responsabilidade dos Estados por danos causados aos bens dos estrangeiros, observar os princípios já entre nós assentes sobre o assunto, conforme se vê no *Direito Público Internacional* de Clóvis Beviláqua, vol.I, págs. 179-243.

A Conferência adotou, no que respeita à nacionalidade:

- 1º. Uma convenção concernente a certas questões relativas aos conflitos de leis sobre a nacionalidade;
- 2º. Um protocolo relativo às obrigações militares em certos casos de dupla nacionalidade;
- 3º. Um protocolo relativo a um caso de falta de nacionalidade (*apatridie*);
- 4º. Um protocolo especial relativo à falta de nacionalidade (*apatridie*).
(...)

No tocante às águas territoriais, expressão pela qual se decidiu substituir a de “mar territorial”, verificaram-se divergências de pontos de vista em questões fundamentais, que não permitiram chegar à conclusão de nenhuma convenção. Todavia, a Conferência adotou treze artigos para definir o regime jurídico do mar territorial, aprovados “a título provisório como partes eventuais de uma convenção de conjunto, relativa ao mar territorial”. O Conselho da Liga foi convidado a transmitir esses artigos aos governos e a tomar certas medidas tendentes à codificação do direito relativo ao mar territorial. Foram também adotados votos sobre as águas interiores e a proteção da pesca.

Quanto à questão da responsabilidade dos Estados, a nenhuma conclusão pôde chegar a Conferência.

O delegado do Brasil apenas assinou o *Ato Final* da Conferência, no qual se consubstanciaram os resultados obtidos. (...)

In: MRE, Relatório Apresentado ao Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1931, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1934, pp. 35-37.

- Trecho do Relatório do Ministério das Relações Exteriores referente ao ano de 1929, sobre os Trabalhos Preparatórios da Conferência de Codificação do Direito Internacional de Haia de 1930:

A atividade da liga das Nações, em matéria de codificação progressiva do direito internacional, foi, quase toda, dedicada, durante o ano findo, aos preparativos da primeira Conferência sobre tal assunto.

O *Comitê* de cinco, membros, ao qual fora confiada a tarefa de dirigir tais preparativos, realizou, em Genebra, mais duas reuniões (...). Com essas reuniões, deu o Comitê por finda a sua tarefa.

Nelas, foram examinadas as informações e sugestões recebidas de diferentes países, sobre as três questões que vão constituir objeto dos trabalhos da Conferência, a saber: nacionalidade, águas territoriais e responsabilidade dos Estados, no tocante aos danos causados nos respectivos territórios à pessoa ou bens dos estrangeiros.

Em face dos elementos recolhidos, o *Comitê* elaborou as *bases de discussão* destinadas à Conferência. Na organização de tais bases, tomaram-se em consideração as respostas enviadas pelos diferentes Governos ao inquérito sobre aquelas três matérias, feito pela Liga, e não foram esquecidas as resoluções adotadas em relação às mesmas, nos últimos anos, pelo Instituto de Direito Internacional (*Institut de Droit International*) e a Associação de Direito Internacional (*International Law Association*), nem os trabalhos realizados recentemente sob os auspícios da Universidade de Harvard.

Finalmente, o *Comitê* organizou um projeto de regulamento da Conferência [de Codificação, programada para Haia em 1930], o qual, com as ditas bases, foi levado ao conhecimento dos Governos, para esta, convidados. (...)

(...) O Brasil, seguindo as suas tradições de amor e respeito ao direito internacional, tem acompanhado com o merecido interesse os trabalhos realizados por essa Comissão e tem procurado, quanto possível, responder às suas consultas. (...)

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1929, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1930, pp. 110-112.

- Trecho de Mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional (parte relativa ao Ministério das Relações Exteriores), em 3 de maio de 1925, sobre a Questão da Codificação do Direito Internacional:

(...) Foi (...) objeto de exame da Liga das Nações (...) a codificação progressiva do direito internacional. O Conselho nomeou, em dezembro último, dezessete internacionalistas, escolhidos de modo que a organização para o importante trabalho tenha representantes dos principais sistemas jurídicos do mundo. (...)

Os trabalhos da Comissão de Jurisconsultos, reunida, em 1912, no Rio de Janeiro, conforme deliberou a Conferência de Santiago (...), deviam ser recomeçados, no corrente ano, nesta Capital. Vários Governos americanos apressaram-se em nomear seus delegados. Pareceu-nos, porém, desde o primeiro momento, imprescindível uma preparação preliminar e uma exata combinação de programa, para não se repetir o que aconteceu em 1912. Não há vantagem em se precipitar uma tarefa que é, de sua própria natureza, lenta e difícil.

O Bureau das Repúblicas Americanas, em Washington, tem prestado a esse magno assunto a mais desvelada atenção, e o Instituto de Direito Internacional Americano, em sua última reunião há dois meses, em Havana, considerou exíguo o tempo para a preparação dos Projetos que lhe incumbia formular para a reunião da Comissão de Jurisconsultos, no Rio de Janeiro, em 1925.

Por seu lado, o ex-Secretário de Estado dos Estados Unidos, Sr. Charles Evans Hughes, na última sessão que presidiu do Conselho Diretor da União Pan-Americana, formulou importantes sugestões relativas à projetada codificação. Estas ainda não estão amplamente divulgadas, para estudo e apreciação dos diversos países e dos especialistas de direito internacional.

Sabemos que o seu autor excluiu tudo o que se referia às leis de guerra, convencido, como nós o estamos, de que, na América, felizmente, não deve mais existir possibilidade de nenhum conflito armado.

Acrescentaremos que essa possibilidade realmente desaparecerá, de todo, se os países, que formam o nosso grande Continente, ratificarem, conforme o Brasil, os Estados Unidos, Cuba, Guatemala e o Paraguai já o fizeram, a Convenção Gondra, ou tratado para Evitar e Prevenir Conflitos, assinado, em Santiago, por ocasião da V Conferência Pan-Americana.

Essa ratificação, feita por todas as Nações da América, antes da reunião da Comissão de Jurisconsultos, no Rio de Janeiro, para estudar a Codificação do Direito Internacional, seria, por si só, a afirmação do maior

empenho em realizar, sobre base sólida, o importante trabalho cometido à aludida Comissão.

A sugestão da União das Repúblicas Americanas, em Washington, é no sentido de se adiar, para 1926, a Assembléia continental a reunir-se, na primavera deste ano, no Rio de Janeiro.

Haverá, assim, tempo para se estabelecer um programa meditado sobre a matéria, cuja vastidão e complexidade a própria Liga das Nações reconheceu, quando preferiu tentar, em vez de uma codificação integral, uma codificação progressiva.

A circunstância desse adiamento, que só pode ser profícuo ao bom resultado da grande tarefa, nos permite repetir aqui o apelo, que já fizemos a todas as nações americanas, mesmo às três que não estiveram presentes em Santiago, para que ratifiquem, também, aquele Tratado e as demais Convenções ali assinadas.

O pan-americanismo e a política de cordialidade e de cooperação das nações do Novo Mundo necessitam assumir expressões práticas e reais para se consolidarem em preceitos gerais aceitos por todos e fixados em Códigos, cuja elaboração racional e segura deve traduzir uma concordância unânime e completa no sentido da paz, pelo direito e pela justiça. (...)

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores – 1924/1925, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1926, pp. III-IV; e in: A Codificação Americana do Direito Internacional – Documentos Officiaes (Colligidos e Publicados por Ordem do M.R.E. por Sylvio Romero-Filho), vol. VI, Rio de Janeiro, 1927, pp. 340-342.

- Trecho de Mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional, em 3 de maio de 1924:

Os juriconsultos americanos que, como está combinado, deverão reunir-se no ano próximo, no Rio de Janeiro, para continuar o trabalho interrompido da Codificação do Direito Internacional, trabalho esse iniciado aqui mesmo em 1912, poderão agora ter a certeza de que irão levantar as suas construções sobre terreno sólido.

Pedimos desde já a atenção do Congresso para a importância dessa reunião, destinada a marcar um grande progresso na evolução da cultura jurídica do Novo Mundo. É necessário e urgente que o Governo seja

habilitado com os recursos precisos para as despesas que teremos de fazer com os trabalhos dessa reunião, para a qual diversas nações do continente já nomearam os seus Delegados, devendo o Brasil sem demora fazer o mesmo e encetar os trabalhos preliminares que assegurem completo êxito à obra dos especialistas do Direito Internacional que virão ao Rio em 1925.

Trata-se de elucubração do mais alto alcance e importância, constituindo, além do mais, o assunto uma iniciativa genuinamente brasileira, tomada, quando foi da Conferência do México, pelo nosso pátrio Dr. José Hygino, concretizada, depois, da melhor forma, na Terceira Conferência em 1906 e prosseguida na Capital da República em 1912, quando apresentamos à Junta dos Jurisconsultos, aqui então reunida pela primeira vez, os projetos de Códigos de Direito Internacional Público e Direito Internacional Privado, da lavra e autoria dos Srs. Dr. Epitacio Pessoa e Conselheiro Lafayette Rodrigues Pereira.

É no trato assíduo dessas questões que as nações revelam melhor os seus pendores pacifista e o seu amor às normas retas do Direito, que devem constituir o supremo escopo de toda civilização lealmente digna deste nome.

O programa de ação política internacional do Brasil nunca se afastou desse campo sereno alto, em que se examinam as fórmulas mais adequadas para a solução das questões diplomáticas que possam surgir entre os povos. Pelo arbitramento conseguimos dirimir todos os nossos litígios. Devemos, pois, ter esperança no estabelecimento, felizmente começado, de uma justiça internacional perfeita, com aparelhos idôneos funcionando em ordem e diminuindo cada vez mais as probabilidades dos conflitos armados, que acabam sempre destruindo a riqueza econômica das pátrias e semeando entre elas novos desassossegos e desconfianças. (...)

In: A Codificação Americana do Direito Internacional – Documentos Officiaes (Colligidos e Publicados por Ordem do M.R.E. por Sylvio Romero-Filho), vol. VI, Rio de Janeiro, 1927, pp. 335-336.

– Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre o Brasil e a Questão da Codificação do Direito Internacional, emitido no Rio de Janeiro, em 29 de janeiro de 1923:

(...) A Convenção de 23 de agosto de 1906, com o objetivo de dar realização prática à idéia de José Hygino, aceita pela II Conferência Internacional Americana, reunida no México, criou uma Comissão de Jurisconsultos

encarregada de preparar um Código de Direito Internacional Público e outro de Direito Internacional Privado, destinados a regular as relações da sociedade internacional dos indivíduos e a dos Estados da América.

De acordo com o art. 3º dessa Convenção reuniram-se, pela primeira vez, no Rio de Janeiro os juriconsultos americanos incumbidos dessa tarefa, em 1912. Em vez, porém, de se discutirem os projetos de Códigos apresentados pelo Brasil, o de Direito Internacional Público elaborado por Eptacio Pessôa e o de Direito Internacional Privado, da autoria de Lafayette, dois profissionais de alta competência, a Comissão julgou mais acertado seguir o exemplo de Haia e destacar várias questões, que fossem objeto de convenções separadas. Desse erro fundamental de método, contra o qual protestou o Dr. Alonso Reyes Guerra, delegado do Salvador, resultou a anulação dos esforços e da boa vontade dos Governos e dos seus representantes. A posição especial do Brasil não lhe permitia adotar outro procedimento senão o de entregar às outras delegações as iniciativas, por não parecer descortês ou pretensioso.

Elaboraram-se dois projetos de convenção, um relativo à extradição, que chegou a ser votado (...), e outro sobre execução de sentenças e cartas rogatórias, que não pôde ser votado, e foi remetido à Subcomissão a reunir-se em Lima.

A primeira reunião da Comissão Internacional de Juriconsultos compôs-se de delegações de 17 Estados e trabalhou de 20 de junho a 19 de julho de 1912, sob a presidência efetiva de Eptacio Pessôa. O Ministro brasileiro das Relações Exteriores, Dr. Lauro Müller, foi presidente honorário.

Resolve[u-se] dividir-se em seis Subcomissões, quatro para o Direito Internacional Público, e duas para o Privado (...).

(...) Os trabalhos dessas Subcomissões deviam estar prontos até 1914, quando, novamente, a Comissão Geral teria de reunir-se no Rio de Janeiro. Não foi possível, porém, nesse espaço de tempo, conseguir a conclusão dos estudos. Adiou-se a reunião para 1915; mas, sobrevindo a guerra mundial, essas preocupações jurídicas foram postas de lado, aguardando-se tempo mais oportuno e maior tranquilidade de espírito para elaborar-se a organização da vida internacional americana.

Em todo o caso as Comissões parciais não ficaram inativas.

A do Rio de Janeiro, sob a presidência de Eptacio Pessôa, elaborou os projetos relativos à parte que lhe foi distribuída. (...)

(...) A Secretaria da Comissão Geral continuou a funcionar no Rio de Janeiro, publicou as *Atas e documentos da primeira reunião da Comissão Internacional de Juriconsultos* (Rio de Janeiro, 1914), e, afinal, extinguiu-se.

Dando conta de quanto se fez, seria conveniente que a Delegação do Brasil propusesse a nova reunião, no Rio de Janeiro, da Comissão Geral, em 1925, na qual se votassem os dois Códigos de Direito Internacional. Seriam aproveitados os Projetos de Eptacio Pessôa e de Lafayette, os trabalhos efetuados pelas Subcomissões, e atender-se-ia às consideráveis transformações operadas nas relações jurídicas internacionais, quer pela guerra mundial, quer pela organização da Sociedade das Nações, quer, finalmente, pela evolução social. (. . .)

Quanto ao direito internacional público, é da mais alta conveniência seguir-se [na V Conferência Internacional Americana] orientação diferente da que prevaleceu em Haia. Ali houve o maior interesse em disciplinar a guerra, tornando-a menos bárbara. Na primeira oportunidade, quebraram-se, deliberadamente, as cadeias dessa disciplina, por demais frágeis para conter os ímpetos das paixões envoltas no manto ilusório do patriotismo. Seja o nosso esforço fundamentar a paz; consideremos a guerra uma triste fatalidade humana, que se deve quanto possível evitar, se não for possível afastá-la de nossas cogitações. Se é uma doença da sociedade, robustecemos, de preferência, a saúde desta, organizando, solidamente, a paz, que nos organismos sociais assim robustecidos dificilmente se insinuará o vírus belicoso. Passou a época das civilizações militaristas. (...)

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1913-1934), MRE/Seção de Publicações, 1962, pp. 221-225.

- Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre a Questão da Codificação Progressiva do Direito Internacional, emitido no Rio de Janeiro, em 25 de janeiro de 1927:

A conveniência da codificação do direito internacional não é mais posta em dúvida. É necessidade reconhecida para que a vida internacional se sinta segura, tendo por base a justiça expressa em cânones precisos e claros e por orientação os grandes interesses culturais humanos. A democratização do mundo, a igualdade dos Estados, a eliminação da preponderância da força nas relações internacionais são elementos constitutivos da ordem internacional, em nossos dias, que estão a reclamar definições precisas dos direitos e dos deveres recíprocos dos Estados.

A América, desde muito, vem trabalhando, com persistência, na resolução desse problema. Mal acabavam as nações americanas

de proclamar a sua independência política e já realizavam a primeira tentativa de lançar as bases jurídico-políticas de suas relações externas, e de afirmar o seu valor internacional. E esse impulso não descontinuou, através de conferências, que, não é muito dizer, já preparavam o terreno para a construção definitiva. Em uma dessas conferências, um eminente brasileiro, José Hygino, encarou de frente o problema da codificação integral do direito das gentes e do internacional privado. E o Rio de Janeiro foi a cidade escolhida para a reunião dos juristas, a quem foi confiada a empresa de sistematizar o direito internacional. É, pois, um pensamento incorporado à cultura americana, e é uma forte aspiração brasileira essa da codificação do direito internacional. A semente lançada por José Hygino germinou e cresceu, produzindo os Códigos de direito público internacional, de Epitacio Pessôa, e o de direito internacional privado, de Lafayette.

E não será porque se tenha o Brasil retirado da Sociedade das Nações que se há de mostrar indiferente à regulamentação da vida internacional. Nem porque a tarefa, que, no mesmo sentido, a América tomou a peito realizar, pareça aproximar-se do termo, será ocioso levar qualquer contingente para a obra similar, de que se cogita na Europa. A América, segundo está expresso no segundo Projeto de Convenção elaborado pelo Instituto Americano de Direito Internacional, não pretende “criar um sistema internacional, que tenha por fim separar as Repúblicas deste hemisfério do concerto mundial”. (...)

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1913-1934), MRE/Seção de Publicações, 1962, pp. 365-366.

- Discurso do Presidente da Comissão Internacional de Jurisconsultos Americanos, Dr. Epitacio Pessôa, Delegado do Brasil, na sessão de instalação da II Reunião da Comissão, no Rio de Janeiro, em abril-maio de 1927:

- (...) Pessoalmente, devo confessar-vos que para mim é honra incomparável presidir ainda uma vez a Comissão Internacional de Jurisconsultos Americanos. Espírito formado no ambiente do Direito, é sempre com fé e entusiasmo que me associo a todos os empreendimentos que visam criar um ambiente de justiça e de paz, seja entre os indivíduos ou entre os Estados. Dentre esses empreendimentos, nenhum, pela sua excepcional significação moral e política, nenhum

sobreleva o da codificação do Direito Internacional, velha aspiração, preocupação constante e ininterrupta da América, sonho, se quiserem, mas sonho em que, desde o famoso Congresso de Panamá, reunido ao apelo clarividente de Bolívar, se embala todo o idealismo culto, liberal e humanitário da América.

Meus Senhores, da importância, das vantagens da codificação do Direito Internacional, qualquer que seja o aspecto por que se encare o magno problema, seria hoje um truísmo falar-vos. É matéria que não desperta mais divergências, seja entre os publicistas ou entre os Governos. Todos, pelo contrário, conhecem que os inconvenientes geralmente apontados, dada a insignificância, o seu nenhum valor, em confronto com os benefícios a colher, podem, além disso, ser facilmente removidos pela sistematização gradual, progressiva e periodicamente revista e melhorada, das práticas seguidas e dos princípios em vigor.

Como elemento positivo da codificação, aí está esparso pelos tratados e pelas convenções hoje vigentes nas tradições dos povos cultos, aí está o rico acervo de preceitos e regras comuns, atualmente existentes, e que têm sido observados e respeitados invariavelmente pelas nações americanas, em todas as suas relações internacionais. Reunidas essas regras e condensadas em um só ou alguns acordos distintos, teremos lançado as primeiras pedras do majestoso monumento a que outras se virão em breve juntar ao influxo dos mais nobres instintos, de um lado o empenho tão natural de levar por diante a realização de um ideal que germinou, cresceu, floresceu e frutificou, ao calor das justas aspirações de paz e de liberdade do Continente Americano; do outro lado, a relativa facilidade da tarefa, dado o vulto considerável de práticas comuns já existentes, as afinidades de toda a ordem, que ligam as nações do Continente e a ausência de antagonismos históricos e econômicos que abalem a confiança recíproca e impeçam ou dificultem a aproximação entre uns e outros.

Há, finalmente, esta inquietação, este mal-estar, este anseio de tranqüilidade, de ordem, de paz e de cooperação, que hoje, mais do que nunca, empolgam o mundo todo, combalido pelas duras e tremendas provações da última guerra.

Meus Senhores, causas múltiplas, entre as quais as perturbações gerais produzidas por um cataclismo que durou quase cinco anos e de que não há precedentes nos anais da história da humanidade, levaram as Subcomissões, nomeadas na nossa primeira reunião em 1912, a não realizar totalmente a tarefa de que haviam sido incumbidas. Não obstante, por esforços de algumas delas, reuniram-se e classificaram valiosos elementos de codificação, aos quais, bem como aos projetos de códigos apresentados

pelo Governo do Brasil, vieram reunir-se valiosos subsídios do Instituto Americano de Direito Internacional e dos nossos eminentes colegas Srs. Alejandro Alvarez e Sanchez de Bustamante. Tem, assim, desta vez, a Comissão Internacional de Jurisconsultos Americanos um copioso e abundante manancial de dados e informações que, exprimindo já a opinião de vários Governos do Continente, hão de contribuir eficazmente para o fácil desempenho de sua missão. É de esperar, portanto, que, desta vez, a codificação do Direito Internacional, não direi que se complete, porque obras desta magnitude e natureza não se consumam, não se realizam em tão limitado espaço de tempo; mas é de esperar grande impulso, o bastante para atestar ao mundo a praticabilidade do grande cometimento e para mostrar ao mundo a firmeza de ânimo com que as Nações Americanas querem, podem e sabem realizá-las.

São estes, meus Senhores, os votos e as esperanças de todos os amigos da paz. (...)

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores – 1927, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1928, pp. 48-50.

- Discurso do Presidente da Comissão Internacional de Jurisconsultos Americanos, Dr. Epitacio Pessoa, Delegado do Brasil, na sessão de encerramento da II Reunião da Comissão, no Rio de Janeiro, em abril-maio de 1927:

Desejo que na ata desta nossa última sessão todos quantos se interessam pela codificação do Direito Internacional na América encontrem a enumeração, pelo menos a simples enumeração, dos trabalhos que realizamos.

A Comissão de Jurisconsultos preparou uma convenção geral de Direito Internacional Privado e mais 12 projetos de Direito Internacional Público, que versam sobre as seguintes matérias:

- Bases fundamentais do Direito Internacional;
- Estados – Sua existência, igualdade e reconhecimento;
- Condição dos estrangeiros;
- Tratados;
- Troca de publicações;
- Intercâmbio de professores e alunos;

- Funcionários diplomáticos;
- Cônsules;
- Neutralidade marítima;
- Asilo;
- Deveres-dos Estados em caso de guerra civil; e
- Solução pacífica dos conflitos internacionais.

Como vê a Comissão, os nossos esforços não foram improficuos; pelo contrário, são dos mais promissores os frutos do nosso labor. Uma convenção geral de Direito Internacional Privado e doze projetos sobre os mais importantes pontos do Direito Internacional Público – eis o que a Comissão de Jurisconsultos conseguiu realizar nesta segunda sessão, no curto espaço de um mês, em que esteve reunida.

É uma obra considerável, Senhores; é uma obra benemérita. Dela temos o direito de nos envaidecer.

É a mais valiosa contribuição que até hoje tem sido prestada à conquista desses nobres ideais de paz e de confraternização, que enchem a alma da humanidade e que, há mais de um século, constituem a aspiração contínua dos povos da América, (...) que (...) se geraram no seio da liberdade.

É o mais belo atestado de cultura jurídica que poderíamos dar ao mundo; e, se todos esses projetos forem afinal aceitos e ratificados pelos Estados, como espero que o sejam, será o mais eloquente testemunho da nossa energia moral, da sinceridade do nosso propósito em banir dos domínios e das cogitações do Direito Internacional os problemas temerosos da intervenção e da guerra, e consolidar, nesta parte do mundo, um regime inalterável de ordem jurídica, de justiça e de paz. (...)

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores – 1927, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1928, pp. 52-53.

– Exposição do Delegado do Brasil, Sr. Hildebrando Accioly, sobre os Métodos de Codificação do Direito Internacional, nos debates da II Comissão (Direito Internacional) da VIII Conferência Internacional Americana, em Lima, em 20-21 de dezembro de 1938:

– Mais uma vez, voltou a debate, no seio de uma Conferência pan-americana, a questão da codificação do Direito Internacional no

nosso Continente, demonstrando-se assim o alto interesse que a mesma continua a despertar entre os países americanos.

O Brasil pode dizer que tem participado ativamente desse interesse. Realmente, foi um dos seus delegados à Conferência do México, em 1901, quem sugeriu as primeiras providências de ordem prática nessa matéria, consubstanciadas no acordo em que se estipulou a criação de uma comissão de juriconsultos, incumbida da elaboração de códigos de Direito Internacional Público e Direito Internacional Privado. Depois, foi no Rio de Janeiro, sede da III Conferência Internacional Americana, que se concluiu a convenção pela qual se instituiu a Comissão Internacional de Juriconsultos Americanos, destinada a proceder ao trabalho da codificação.

Foi também no Rio de Janeiro que se efetuaram, respectivamente, em 1912 e 1927, as duas únicas reuniões dessa Comissão, das quais participaram, ao lado de juristas brasileiros, juristas eminentes das demais repúblicas americanas e cujos resultados foram bastante auspiciosos.

Em 1928, a VI Conferência Internacional Americana julgou dever modificar o sistema até então vigente, e criou as Comissões permanentes do Rio de Janeiro, Montevideu e Havana, justificadas pela necessidade de se estabelecerem organismos de funcionamento constante, pelos quais pudessem ser distribuídos diferentes aspectos da obra que se tinha em vista. Assim foi que: ao do Rio de Janeiro se confiaram os trabalhos relativos ao Direito Internacional Público; ao de Montevideu, tudo quanto dissesse respeito ao Direito Internacional Privado; e ao de Havana, os estudos de legislação comparada e unificação de legislações.

A Conferência de Montevideu, reunida em 1933, parece não ter procedido com grande sabedoria ao suprimir as três mencionadas Comissões. É verdade que se procurou sanar a inconveniência, mediante a instituição das Comissões nacionais e da Comissão de Peritos de Washington.

Viu-se logo, porém, que o novo sistema devia sofrer alterações, o que foi feito, em dezembro de 1936, pela Conferência Interamericana de Consolidação da Paz, restabelecendo-se então as Comissões permanentes e conservando-se os demais organismos.

As modificações adotadas (...) corrigiram, sem dúvida, as falhas notadas na Resolução de Montevideu. Na prática, porém, os novos métodos não deram os resultados que deles se esperavam.

A verdade é que os mesmos não foram julgados satisfatórios (...). O mal do sistema, entretanto, não reside propriamente na sua complicação, mas na falta de perfeita coordenação entre os diferentes

organismos existentes, falta devida talvez à multiplicidade de disposições adotadas a seu respeito.

A complicação notada deriva, segundo algumas opiniões, de número excessivo desses organismos. Não parece, contudo, aconselhável a eliminação de nenhum, porque todos têm dado provas de que podem ser utilmente aproveitados.

Das Comissões nacionais, já foi dito, com inteira razão, que “podem realizar obra utilíssima, promovendo estudos doutrinários de grande alcance, difundindo, nos centros de cultura jurídica do Continente, o interesse pelos altos problemas do Direito Internacional”. Concluiu-se, pois, que “merecem ser conservadas”, embora nem sempre tenham evidenciado grande atividade. Não convirá, no entanto, que se lhes deixe a inteira iniciativa da codificação. Para este fim, as Comissões permanentes serão mais qualificadas, porque, repartindo entre si a vasta matéria de que se ocupam, podem centralizar melhor as idéias e sugestões e dar impulso à obra codificadora. (...)

No tocante à Comissão de Peritos, podemos dizer que falam por ela os nomes que a compõem e a obra que acaba de produzir (...). Mas as suas atuais funções como que colidem, em certos aspectos, com as das Comissões permanentes.

Não possuindo a estabilidade destas, por isto que não é permanente, e constituindo organismo distinto, as suas atribuições não podem ser idênticas às das Comissões permanentes. Impõe-se, assim, a necessidade de se lhe precisarem as funções. Tratando-se de órgão essencialmente técnico, parece que se lhe deverá confiar missão de caráter técnico, numa etapa mais avançada de codificação.

Resta, finalmente, a Comissão Internacional de Jurisconsultos Americanos (...). Convém (...) dar-lhe o caráter que, desde o começo, deveria ter assumido: o de conferência especializada para os assuntos de Direito Internacional, na América – conferência constituída de juristas com plenos poderes dos respectivos governos para a conclusão e assinatura de convenções e outros atos internacionais. (...)

In: MRE, Relatório do Ministério das Relações Exteriores - 1938, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1943, Anexo nº 2, pp. 151-152; e in: Octava Conferencia Internacional Americana - Diario, Lima, Imprenta Torres Aguirre, 1938, pp. 379-380.

- Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, James Darcy, sobre Projeto de Codificação dos Instrumentos de Paz da VIII Conferência Internacional Americana (Lima, 1938), emitido no Rio de Janeiro, em 9 de dezembro de 1938:

(...) Sempre nos pareceu (...) mais conveniente o método de conservar os tratados e convenções existentes, e ir, paulatinamente, completando-os ou melhorando-os, quando possível, por meio de protocolos adicionais.

Assim, a mencionada subcomissão apoiou a pronta e total ratificação dos atos já existentes e a celebração de outros que os aperfeiçoassem.

(...) O abandono dos primeiros e a sua substituição total viria prejudicar altamente a obra de consolidação da paz, pelas demoras inevitáveis na ratificação e conseqüente entrada em vigor dos novos atos.

(...)

(...) Desta última valiosa contribuição [Programa da VIII Conferência Internacional Americana de Lima de 1938], as conclusões, aprovadas unanimemente, a que, por minha vez, na qualidade de membro da comissão, dei o meu voto convencido, opinião que nenhum motivo novo veio modificar, são as seguintes:

- 1º. manter os instrumentos de paz existentes;
- 2º. adotar o novo Protocolo Adicional à Convenção Interamericana de Conciliação (...);
- 3º. adotar como Protocolo Adicional ao Tratado Geral de Arbitragem Interamericano o projeto que figura em anexo nº 2 à informação;
- 4º. adotar um Pacto de Segurança Coletiva;
- 5º. fixar a definição de agressor.

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1935-1945), Departamento de Imprensa Nacional, 1961, pp. 222-223.



PARTE II

ATOS INTERNACIONAIS



Capítulo IV

Tratados

1. Tratados em Geral

- Informação apresentada pelo Representante do Brasil, Sr. Hildebrando Accioly, na VIII Comissão (Informações sobre Tratados, Convenções e Resoluções) da VI Conferência Internacional Americana, em Havana, em 1928:

Para se averiguar que medidas adotou o Brasil, no sentido da execução dos tratados, convenções e resoluções aprovados nas conferências internacionais americanas, parece que se não deve cogitar dos resultados das duas primeiras dessas assembléias. A de Washington, reunida em fins de 1889, adotou apenas recomendações, sem força obrigatória. Na segunda, reunida no México, de outubro de 1901 a janeiro de 1902, não pudemos assumir nenhuma obrigação, no tocante aos atos ali concluídos, porque o nosso delegado, Dr. José Hygino Duarte Pereira, faleceu muito antes do seu encerramento, e não teve substituto.

Assim, basta que se examine a atitude do Brasil relativamente aos resultados das três últimas conferências.

Das quatro convenções concluídas na III Conferência, realizada em 1906, no Rio de Janeiro, fomos signatários apenas de três: 1) sobre a condição dos cidadãos naturalizados; 2) sobre direito internacional; 3) sobre patentes de invenção, desenhos e modelos industriais, marcas de fábrica e de comércio e propriedade literária e artística. Aprovados pelo Congresso Nacional, ratificados e promulgados pelo Poder Executivo, os três atos

foram, oportunamente, incorporados à nossa legislação. Um deles, porém, – o último – foi, pouco tempo depois, substituído por três outros atos, relativos aos mesmos assuntos, firmados na IV Conferência Internacional Americana (Convenção sobre propriedade literária e artística, Convenção sobre patentes de invenção, desenhos e modelos industriais e Convenção sobre marcas de fábrica e de comércio – assinadas em Buenos Aires, as duas primeiras a 11 e a última a 20 de agosto de 1910).

Além das convenções, foram adotadas, na Conferência do Rio de Janeiro, 14 resoluções, das quais o Congresso Nacional aprovou duas: uma, relativa à polícia sanitária, e a outra, sobre a estrada de ferro pan-americana. Ambas foram devidamente promulgadas pelo Poder Executivo. Em virtude da primeira, aderimos à Convenção Sanitária Internacional de Washington, de 14 de outubro de 1905.

Da IV Conferência, reunida de julho a agosto de 1910, em Buenos Aires, resultaram quatro convenções e vinte resoluções. Desses atos, apenas os que envolviam compromisso internacional foram submetidos ao nosso Poder Legislativo, isto é, as quatro convenções e onze das resoluções. Um e outras receberam aprovação, sendo ratificadas e promulgadas as convenções e publicadas, por decretos, as resoluções.

Das convenções, uma diz respeito à propriedade literária e artística; outra, a reclamações pecuniárias; a terceira, a patentes de invenção, desenhos e modelos industriais; a quarta, a marcas de fábrica e de comércio. Esta última acha-se, hoje, revogada, em consequência da entrada em vigor da Convenção de Santiago do Chile, de 28 de abril de 1923, sobre o mesmo assunto.

As onze citadas resoluções foram as seguintes:

- 1º. Resolução de 11 de agosto de 1910, sobre a reorganização da “União das Repúblicas Americanas”;
- 2º. Resolução de 11 de agosto de 1910, sobre um projeto de convenção referente à reorganização da “União Pan-Americana”;
- 3º. Resolução de 11 de agosto de 1910, sobre a estrada de ferro pan-americana;
- 4º. Resolução de 12 de agosto de 1910, sobre comunicações entre os países americanos, por meio de linhas de vapores;
- 5º. Resolução de 18 de agosto de 1910, sobre polícia sanitária;
- 6º. Resolução de 18 de agosto de 1910, sobre o intercâmbio de professores e alunos;
- 7º. Resolução de 20 de agosto de 1910, sobre documentos consulares;

- 8º. Resolução de 20 de agosto de 1910, sobre regulamentação aduaneira;
- 9º. Resolução de 20 de agosto de 1910, sobre uma seção de comércio, alfândegas e estatística;
- 10º. Resolução de 20 de agosto de 1910, sobre estatísticas comerciais;
- 11º. Resolução de 20 de agosto de 1910, sobre recenseamentos.

Na V Conferência Internacional Americana, realizada em Santiago do Chile, de março a maio de 1923, foram concluídos um tratado e três convenções, sendo o Brasil signatário de um e de outras. O tratado destinava-se a evitar ou prevenir conflitos entre os Estados americanos. As convenções referem-se: 1) à proteção das marcas de fábrica, comércio ou agricultura e dos nomes comerciais; 2) à uniformidade de nomenclatura para a classificação de mercadorias; 3) à publicidade das leis, decretos e regulamentos aduaneiros. Todos esses atos se acham em vigor no Brasil, havendo sido promulgados conjuntamente, pelo decreto nº 16.685, de 26 de novembro de 1924, publicado no *Diário Oficial* de 2 de dezembro do mesmo ano.

A Convenção de Santiago, sobre marcas de fábricas, renovou o que dispunha a anterior, de Buenos Aires, relativamente à criação de duas secretarias interamericanas, uma em Havana e outra no Rio de Janeiro.

A secretaria de Havana está funcionando desde muito tempo, por se ter preenchido prontamente a exigência inicial para a sua instalação, isto é, a verificação de um certo número de ratificações. Quanto à do Rio de Janeiro, não foi possível torná-la realidade, sob o regime da Convenção de Buenos Aires, porque esta exigia, para a sua instalação, a ratificação de dois terços, pelo menos, dos países do grupo sul-americano – mínimo que não chegou a ser alcançado. A Convenção de Santiago, porém, determinou que bastava fosse a própria Convenção ratificada por um terço dos Estados signatários, para que se instalasse a secretaria do Rio de Janeiro. Assim, logo que o Governo brasileiro teve conhecimento de haver sido atingido o mínimo exigido, tratou da criação da referida secretaria. Neste sentido, foi expedido o decreto nº 17.881, de 16 de agosto de 1927, publicado no *Diário Oficial* de 1º de setembro último.

a) *Hildebrando Accioly.*

Documento reproduzido in: MRE, *Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1928*, vol. III, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1929, pp. 91-94.

– Exposição de Motivos do Ministério das Relações Exteriores ao Presidente da República, Dr. Washington Luís Pereira de Sousa, de 10 de dezembro de 1929, sobre os Atos da Conferência de Washington de Conciliação e Arbitragem:

Senhor Presidente,

Nas inclusas cópias, devidamente autenticadas, tenho a honra de passar às mãos de Vossa Excelência, a fim de serem submetidos ao exame e deliberação do Congresso Nacional, se Vossa Excelência assim julgar conveniente, a Convenção Geral de Conciliação Interamericana e o Tratado Geral de Arbitramento Interamericano, assinados em Washington a 5 de janeiro de 1929.

Como Vossa Excelência sabe, resultaram esses atos da Conferência reunida naquela cidade, de 10 de dezembro de 1928 aos primeiros dias do mês de janeiro do corrente ano, e à qual compareceram todas as repúblicas americanas, com exceção da República Argentina.

A Convenção de Conciliação baseia-se num ato já em vigor nas relações internacionais do Brasil. Refiro-me ao chamado Tratado Gondra, firmado em Santiago do Chile a 3 de maio de 1923. Dele se distingue apenas pela circunstância de ampliar as funções das comissões de inquérito, dando-lhes atribuições de conciliação.

O Tratado Geral de Arbitramento constitui, sem dúvida, um grande passo, na via da solução pacífica dos litígios interamericanos. Mas, não consigna princípios mais avançados do que os que já aceitamos em atos bilaterais, com dois dos nossos vizinhos.

Duas exceções admite esse tratado quanto à arbitragem. São as que se indicam no artigo 2º, em virtude do qual ficam excluídos desse recurso: 1º, as controvérsias sobre questões compreendidas na jurisdição doméstica de qualquer das partes e litígio e que se não achem reguladas pelo direito internacional; 2º, as que atinjam os interesses ou se refiram à ação de um Estado que não seja parte no tratado.

Todas as delegações presentes à referida Conferência firmaram tanto a Convenção, quanto o Tratado. Algumas, entretanto, assinaram este último com reservas. O Brasil figura entre os países que não juntaram reservas à sua assinatura.

Essas reservas, contudo, poderão ser retiradas em qualquer tempo, de maneira fácil. Para isto, a Conferência adotou um Protocolo especial de arbitragem progressiva, em consequência do qual o Estado que desejar abrir mão de tais reservas, e até das

exceções estipuladas no Tratado, terá a faculdade de o fazer, por meio de uma declaração formal, a ser depositada no Departamento de Estado, em Washington.

Creio, Senhor Presidente, que a adoção desses dois atos, por todos os países americanos, será de grande alcance para o futuro da paz neste Continente. Parece-me, pois, que devemos concorrer para que o raio de ação dos mesmos atos se estenda o mais possível, até abranger toda a América. (...)

a) *Octávio Mangabeira*
[MRE]

Documento reproduzido in: *MRE. Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1929*, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1930, Anexo A, doc. nº 9, pp. 37-38.

2. Tipologia

- Intervenção do Representante do Brasil, Sr. Raul Fernandes, sobre a Questão da Classificação de Tratados, nos debates em sessão plenária da II Assembléia da Sociedade das Nações, em Genebra, em setembro-outubro de 1921:

Sr. Fernandes (Brasil):

(...) Os redatores do Pacto [da Sociedade das Nações] tiveram precisamente em vista as resoluções políticas, os acordos que podem engajar a paz mundial, e não os engajamentos de ordem técnica que interessam apenas às partes contratantes. (...) Como definir os tratados que, por sua natureza, não deviam submeter-se à regra do artigo 18 [do Pacto]? Parece difícil, mesmo impossível, dar precisões a esse respeito. Encontramo-nos em um desses domínios - e não é o único, nas relações da Sociedade das Nações - em que é necessário deixar a execução dos acordos internacionais à boa-fé das partes, sobretudo se há uma sanção. (...)

Não se pode definir quais são os acordos de caráter claramente político. De um ponto de vista bem amplo, é evidente que toda ação, não somente internacional, mas mesmo nacional, pode interessar as relações internacionais. Creio, entretanto, que não é deste ponto de vista tão amplo que a questão deve ser encarada.

De um ponto de vista mais restrito, sabemos o que se deve entender por acordo internacional tendo uma natureza ou um fim político. Tal acordo interessa às relações dos dois Estados, com vistas a uma ação comum, em uma certa eventualidade, *vis-à-vis* outros Estados.

Por outro lado, um acordo técnico, um acordo financeiro, somente interessa a outros Estados de um modo indireto; só afeta as relações diretas dos contratantes. Não se pode dizer que, por sua natureza, tais acordos sejam acordos políticos. E bem necessário, neste caso, que a boa-fé das partes nos forneça a garantia necessária. As partes devem ser bastante prudentes no emprego dessas prerrogativas, pois elas comportam uma sanção. Se, com efeito, o acordo viesse a ser invocado perante uma jurisdição internacional, poder-se-ia sempre levantar a exceção da falta de registro, e sustentar que este era necessário pela própria natureza do acordo. (...)

In: Société des Nations – Actes de la Deuxième Assemblée, Séances Plénières, Genebra, 1921, p. 843 (tradução do francês).

– Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre Classificação de Tratados, emitido no Rio de Janeiro, em 30 de junho de 1926:

(...) Na terminologia diplomática os acordos internacionais se distinguem, segundo a sua importância, o seu assunto e a sua generalidade, em *tratados*, propriamente ditos, *convenções* e *declarações*. Muitas vezes, porém, a palavra tratado é tomada num sentido genérico, abrangendo todas as modalidades de acordos internacionais. Seja, porém, qual for a designação técnica do acordo internacional, *ajuste*, *convenção* ou *tratado* obedecerá, na sua formação, às normas estabelecidas na Constituição Federal (...).

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1913-1934), MRE/Seção de Publicações, 1962, pp. 345-346.

- Intervenção do Representante do Brasil, Sr. Afranio de Mello Franco, nos debates da 6ª sessão da I Comissão (Organização da Paz) da VII Conferência Internacional Americana, em Montevideu, em 15 de dezembro de 1933, sobre os Tratados de Solução Pacífica de Controvérsias Internacionais e os Tratados de Comércio Assinados pelo Brasil:

Sr. Afranio de Mello Franco (Brasil):

- O Brasil, nestes últimos cinquenta anos, assinou ou aderiu a todos os tratados internacionais feitos no sentido de procurar resolver-se pacificamente quaisquer controvérsias surgidas entre as nações. Não assinou, mas ratificou todos esses tratados, com exceção do Pacto Briand-Kellogg, firmado, em Paris, no ano de 1928.

Na declaração com que o Governo brasileiro respondeu ao convite para aderir a esse tratado, pôs ele bem em evidência que, tendo subscrito ou dado sua solidariedade a todos os pactos de igual natureza e, mais do que isso, havendo inscrito, na sua suprema lei, o princípio da renúncia à guerra ou da solução pacífica dos conflitos, por meio de arbitragem, quase seria desnecessário aderir a um novo instrumento, cujos objetivos eram idênticos aos dos pactos numerosos por ele já subscritos.

Ao iniciar-se (...) o Governo Provisório da República brasileira, em janeiro de 1931, teve a honra de dirigir a todas as chancelarias amigas uma circular, convidando-as a assinar com o Brasil convênios comerciais, com a cláusula do tratamento incondicional, ilimitado, de nação-mais-favorecida. Firmamos (...), em dois anos de exercício desse Governo, trinta e um acordos comerciais nessa base, inclusive os dois tratados que tive a honra de subscrever com os meus colegas, chefes atuais das delegações da Argentina e do Uruguai. (...)

O Governo Provisório do Brasil entendia ser necessário que os países da América adotassem, na política comercial, os princípios e as bases sugeridas pelos técnicos especializados da liga das Nações, os quais, depois de pormenorizados estudos da situação econômica mundial de após-guerra, aconselhavam as nações a assinar tratado de comércio, sobre a base fundamental do tratamento ilimitado, incondicional de nação-mais-favorecida. Ainda que ausente da Sociedade das Nações, por motivo de princípios, o Brasil, entretanto, realizava, na prática, os conselhos dessa instituição mundial. É que estávamos compenetrados da necessidade de estabelecer-se no mundo a paz econômica, a fim de que dela pudesse surgir a paz política, tão

perturbada, nesse momento, pelas graves e difíceis circunstâncias que agitam a vida de todos os povos civilizados.

Estou (...) autorizado, pelo Chefe do Governo Provisório da República, a declarar a esta Assembléia que, não tendo subscrito unicamente o Pacto Briand-Kellogg, pelas razões que acabo de enunciar, o Brasil, no entanto, na mais plena harmonia de vistas com os povos do Continente, com os seus irmãos da América, está disposto a empregar todos os esforços que dependam de sua atividade internacional para que, realmente, essa paz que os instrumentos que vimos elaborando, desde a criação da instituição pan-americana, se destinam a proteger e preservar.

Não será demais, senhores Delegados, que eu evoque, neste instante, as vozes dos chefes das delegações do Brasil e da Argentina os quais, na Primeira Conferência Pan-Americana, de Washington, já propunham conjuntamente um convênio que estabelecia, naquela época, os mesmos princípios que constituem, hoje, as cláusulas fundamentais do Tratado de Conciliação, a que, por proposta minha, a Conferência de Santiago deu o nome de Gondra, dos Tratados de Conciliação e do Tratado de Arbitramento Permanente de Washington e do próprio Pacto Briand-Kellogg. Com efeito. Saens Peña, Quintana, Salvador de Mendoza e Amaral Valente, já em 1889, em Washington, no limiar, na aurora das Conferências da instituição pan-americana, firmavam esses princípios basilares: a renúncia à guerra de agressão, a solução pacífica de todos os conflitos pela dilatação constante do princípio do arbitramento.

Estes foram os ideais em que sempre se inspirou a política internacional do Brasil, neste e no regime anterior.

É por conseguinte, com a maior satisfação, que cumpro, neste momento, a ordem que me foi dirigida pelo Chefe do Governo Provisório, declarando que o Brasil ainda num esforço supremo para que possamos, nesta Conferência, estabelecer a paz entre os nossos dois nobres irmãos desavindos da América está disposto a assinar o único ato internacional que entre os que têm por objeto a solução pacífica dos conflitos internacionais não tinha assinado, o Pacto Briand-Kellogg.

In: Séptima Conferencia Internacional Americana - Actas y Antecedentes con el Índice General, Montevideú, 1933, pp. 22-23.

3. Capacidade para Concluir Tratados (*Treaty-Making Power*)

– Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Gilberto Amado, sobre a Questão da Capacidade Jurídica do Governo Brasileiro para Celebrar Tratados, emitido no Rio de Janeiro, em 11 de setembro de 1935:

(...) O tratado ou convenção é uma lei de iniciativa do Presidente da República (...). Resultante de um contrato celebrado pelo Presidente da República com o Chefe ou Chefes de Estado de outra ou de outras nações, contrato cuja negociação lhe cabe absolutamente levar a efeito sem ouvir a nenhum outro Poder, o tratado ou convenção, uma vez celebrado, é submetido pelo Presidente ao *referendum* do Poder Legislativo, que o aprova ou o rejeita, sem poder emendá-lo, sem tocar-lhe numa vírgula. Ao Poder Legislativo cabe apenas resolver definitivamente sobre ele, apreciá-lo na sua conveniência, na sua utilidade, nos seus possíveis efeitos, na sua oportunidade, e aprová-lo ou rejeitá-lo. (...)

(...) Em todos os países os tratados e convenções internacionais são atos privativos do Poder Executivo (...). Inesperado, incompreensível, (...) seria considerar o tratado ou convenção (...) da competência exclusiva do Poder Legislativo. Pela Constituição do Brasil, não o é, nem o poderia ser, não o é, pelo espírito, nem pela letra da mesma Constituição. (...)

(...) O Direito Comum é que os tratados são obra do Poder Executivo, em todos os países; o Direito Comum é que são da competência do Poder Legislativo as leis, decretos e resoluções em que ele só, sem colaboração do Poder Executivo, objetiva a sua vontade; Direito Comum é que são promulgadas e mandadas publicar pelo Poder Legislativo as leis vetadas pelo Presidente da República, e aquelas em que o Presidente da República não tem o direito de colaborar. Direito Comum é que os tratados e convenções são atos do Poder Executivo, isoladamente nalguns países, dependendo em outros de aprovação apenas do Senado, e dependentes só e só de aprovação do Poder Legislativo, na grande maioria, mas de mera aprovação. (...)

(...) Celebrar tratados e convenções é e continua a ser pela Constituição (art. 56) atribuição privativa do Presidente da República; celebrar tratados quer dizer não só negociá-los, como fixar-lhes o texto, discutir as suas cláusulas, conhecer os seus termos, dar-lhes material e formalmente, estrutura de lei, firmá-los em ato solene com os outros Estados, em nome do país, com o fim de transformá-los em normas obrigatórias das relações internacionais e internas de cada um dos signatários.

De todos esses atos e passos fica distante o Poder Legislativo; a eles não está presente, de maneira nenhuma, nem direta nem indiretamente, o Poder Legislativo. Veda-lhe a Constituição todo contato com o Poder Executivo na negociação, no preparo, no estudo, na últimação, na celebração do tratado ou convenção; veda-lhe a Constituição, quando é ele levado ao seu conhecimento, emendá-lo, melhorá-lo, aperfeiçoá-lo. Quando o Poder Executivo de um país trata com o Poder Executivo de outro país a matéria que é convertida em tratado, entende que o Poder Executivo é o Poder competente privativo para acertar com ele os termos do mesmo tratado ou convenção. Não é o Poder Legislativo, não é o Parlamento quem ele tem diante de si; é o Chefe da Nação no exercício da sua atribuição privativa, inalienável que inelutavelmente lhe cumpre exercer. (...)

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1935-1945), Departamento de Imprensa Nacional, 1961, pp. 55-57 e 60.

- Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, James Darcy, sobre a Questão da Capacidade de Celebrar Acordos, emitido no Rio de Janeiro, em 20 de junho de 1938:

(...) Só o Presidente da República tem o poder de celebrar convenções e tratados internacionais; o Legislativo não. A este cabe aprová-los ou rejeitá-los. Ora, o acordo foi negociado, e está assinado pelo Ministro das Relações Exteriores (Boletim Comercial do Ministério das Relações Exteriores, anexo ao *Diário Oficial* de 2 de janeiro de 1937. p. 3).

Nada há a objetar. É prática seguida e constante.

Como em geral o Presidente não ajusta tratados ou convenções diretamente, e só em casos excepcionais toma parte nas respectivas negociações, autoriza o Ministro ou agentes diplomáticos a procederem em seu nome e como seus representantes, dando-lhes plenos poderes (Hildebrando Accioly, *Tratado de Direito Internacional Público, II*, nº 1.266). (...)

(...) Na celebração de tratados e convenções internacionais, o Presidente da República não procede como se houvesse delegação do Poder Legislativo. Procede por direito seu, sobre o qual o art. 56, nº 6 é explícito, posto que *ad referendum* do Poder Legislativo. (Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1934, I*, p. 575).

O Presidente da República é o responsável direto pelos assuntos ligados à vida exterior do país; celebra convenções e tratados sempre *ad referendum* do Legislativo. Tem liberdade para pactuar: a iniciativa é sua. (Pedro Calmon, *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*, p. 148). (...)

(...) O Governo conclui e assina tratados. O Legislativo os aprova. Por fim, o Presidente os confirma ou ratifica.

Conclusão e assinatura, aprovação, ratificação de tratados são atos que não se confundem. (...)

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1935-1945), Departamento de Imprensa Nacional, 1961, pp. 162 e 164-165.

4. Tratados e Estados Terceiros

- Trecho de discurso do Chefe da Delegação do Brasil na Comissão de Armamentos da V Conferência Internacional Americana, em Santiago, em 21 de abril de 1923, sobre Questão de Tratado e Estados Terceiros:

(...) Na terceira e última reunião da Assembléia da Liga das Nações foi que se cogitou da extensão do Tratado de Washington, de 6 de fevereiro de 1922, aos outros países não signatários.

O projeto, apresentado pelos representantes da Inglaterra, França e Itália à Comissão temporária mista, foi remetido à Comissão permanente consultiva para que a sua Subcomissão naval estudasse e apresentasse seu parecer técnico sobre tão importante assunto. Perante a mesma Subcomissão a atitude do Brasil foi definida pelo seu Delegado naval, que se opôs ao mesmo projeto, por ser contrário aos interesses da defesa e segurança do nosso país. Aos países cujas condições eram completamente diversas das em que se achavam os Estados signatários do Tratado, a tonelagem atribuída ao Brasil e à Espanha foi julgada pelos representantes desses países como não correspondendo à sua situação geográfica, importância e segurança nacional, pelo que propuseram eles que a discussão dos projetos apresentados fosse baseada nos princípios que regem o artigo 8º do Pacto da Sociedade das Nações. (...)

O projeto de Tratado, apresentado pela Subcomissão naval para a extensão da Convenção de Washington aos países não signatários, foi remetido à Comissão temporária mista, que, depois de examiná-lo, adotou uma resolução recomendando ao Conselho a extensão

dos princípios da limitação dos armamentos navais aos Estados não signatários do Tratado, mas membros da Sociedade, e chamou a atenção do mesmo Conselho para a oportunidade de estender aqueles princípios também aos Estados estrangeiros à Sociedade das Nações. Submetida essa recomendação à consideração da terceira Assembléia, reunida em Genebra, no mês de setembro de 1922, foi ela remetida à sua Comissão de Armamentos, na qual o Brasil foi representado pelo Embaixador Regis de Oliveira e pelo Contra-Almirante Penido. Nessa ocasião o referido Embaixador expôs o ponto de vista do Brasil relativamente à extensão da Convenção de Washington aos outros países não signatários, mostrando que a situação do seu país era muito diferente da dos Estados signatários e que a Marinha do Brasil era insuficiente para as necessidades de sua defesa. Entretanto, acrescentou que a sua atitude não queria significar oposição à possibilidade de achar-se uma forma prática e aceitável para a extensão dos princípios pactuados em Washington.

Às nações não signatárias, ao ser votada pela Assembléia a proposição emanada da Comissão temporária dos armamentos, o representante do Brasil declarou que o seu Governo aceitava, em princípio, a convocação de uma Conferência Internacional, para examinar o problema dos armamentos navais, se ficasse bem entendido que as resoluções que dela resultassem se não afastariam da letra e do espírito do artigo 8º do Pacto das Nações.

Justificando o seu ponto de vista, declarou o Delegado do Brasil que a Convenção de Washington foi realizada entre nações que haviam alcançado o mais alto grau de potência naval e que, por conseqüência, podiam reduzi-la sem sair dos princípios estabelecidos no artigo 8º do Pacto, isto é, ao mínimo compatível com a segurança nacional. Já os Delegados Técnicos da Espanha e do Brasil, únicos representantes das nações interessadas na Subcomissão naval da Comissão Consultiva Permanente, mostraram de modo preciso que o projeto de Tratado em questão não teria probabilidade de êxito se não se apoiasse sobre as disposições do artigo 8º do Pacto. (...)

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1923/1924, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1925, Anexo A, doc.nº 15, pp. 150-151.

5. Aprovação

- Parecer da Câmara dos Deputados, favorável à ratificação pelo Brasil do Tratado de Paz de Versailles de 1919, encaminhado ao Senado Federal, a apresentado em sessão conjunta de suas Comissões de Constituição a Diplomacia, Justiça e Legislação, e Finanças, em novembro de 1919:

(...) A Câmara dos Deputados havia largamente estudado o Tratado [de Paz de Versailles] e sobre ele formulado e aprovado a proposição que agora vinha ao Senado para a seu respeito se pronunciar. (...) O Sr. Mendes de Almeida [Presidente da Comissão de Constituição e Diplomacia] procedeu (...) à leitura do seguinte Parecer:

- “A Câmara dos Deputados, aprovando a proposição nº 219, de 1919, ora remetida ao Senado e presente às Comissões de Constituição e Diplomacia, de Justiça o Legislação e de Finanças, resolveu ratificar o solene Tratado de Paz (...).O Tratado de Paz foi solenemente discutido durante a Conferência e assinado pelos delegados do Brasil, no dia 28 de junho de 1919, e enviado ao Congresso Nacional para o efeito do art. 34, nº 12, da Constituição Federal.

Já na Câmara dos Deputados, este ramo do Poder Legislativo brasileiro estudou longamente, em capítulos separados e especiais, cada uma das seções do Tratado; e os ilustres relatores da Comissão de Diplomacia e Tratados, Constituição e Justiça e de Finanças se esforçaram por demonstrar quão competentes são os seus membros e como é visível em cada um deles o esforço patriótico para o completo desempenho de suas árduas tarefas.

A análise de cada uma de suas partes componentes, o estudo minucioso feito das seções importantíssimas em que se divide o Tratado, revelaram que não foi este precisamente um empreendimento de terminar por um ajuste internacional uma situação de guerra; mas a organização sistemática de uma vida nova, em que, de par com um castigo às nações consideradas vencidas, foi traçada uma nova diretriz à vida internacional, estatuinto fórmulas e prescrevendo regras em que não só à justiça, como o exemplo, não só ao perdão, mas ao castigo, não ao esquecimento, mas à punição, tenderam os principais artigos do Tratado que tanto impressionou, em geral, a consciência e a razão dos que o leram e atentamente o consideraram e ponderaram.

O Tratado regula as razões entre os que tomaram parte nessa guerra formidável que despovoou o orbe, levando a devastação e a orfandade aos pontos mais recônditos do mundo civilizado. Não fosse

o interesse da supremacia de uns sobre outros, não fosse a aspiração ao desafogo que queriam ter os que se viam asfixiados pela pressão da caudal de impiedosa propaganda, sem reflexão, nem elementos mais generosos de ação, e não teríamos assistido à mais sangrenta e destruidora luta que já travaram entes humanos.

Entretanto, cansados desse extermínio fratricida, os povos envolvidos cuidaram de fazer cessar os efeitos da catástrofe, e, reunidos em Versailles, elaboraram a longa peça que resume as pretensões, os planos, os intuitos dos sobreviventes, dos que combateram no último período e dos que cooperaram nas aventuras políticas, comerciais e militares desse período funesto. (...)

O Tratado, na sua parte I, ajusta uma “Sociedade das Nações”, no intuito de desenvolver a cooperação entre elas, combinar obrigações especiais para não recorrer à guerra, manter e entreter, com plena publicidade, relações internacionais baseadas na justiça e na honra, observar religiosamente as prescrições do Direito Internacional, afinal reconhecidas como regra de conduta efetiva dos governos, bem como respeitar escrupulosamente todas as obrigações dos Tratados nas relações mútuas dos povos organizados, sempre com o elevado escopo da justiça.

Essa Sociedade será representada por uma Assembléia ou Conselho, assistido por um Secretário permanente. No ajuste, o Brasil faz parte do Conselho até a primeira designação pela Assembléia. Os intuitos da Sociedade não incidem em censura constitucional, antes acompanham os princípios fundamentais da Constituição Federal da República dos Estados Unidos do Brasil que, antes de qualquer outra, proclamou a necessidade do arbitramento para dirimir as contendas internacionais e a proibição expressa de fazer ou associar-se à guerra de conquista, pelo que as Comissões entendem que os princípios gerais desta parte I devem merecer a aprovação do Senado.

A parte II entende com a fixação das fronteiras com a Alemanha, e não nos interessa absolutamente em coisa alguma, e a Alemanha já lhe deu o seu assentimento definitivo. Se do Tratado adveio conquista de território, este fato não constituiu para o Brasil elemento algum de vantagem que pudesse justificar a repulsa a sua aprovação.

A parte III estuda cláusulas políticas que diretamente interessam às nações européias. São assuntos de política, administração e economia de interesse imediatamente local que afetam a economia e a administração dos povos europeus, especialmente nas reivindicações e nas fórmulas ali determinadas. (...) A não ser para fins comerciais ou para justificar as suas relações diplomáticas com os povos referidos nessa parte III, não

interessa ela diretamente ao Brasil, pelo que, não incidindo em caso algum constitucional, a sua aprovação é aconselhada pelas Comissões.

A parte IV cogita dos direitos e interesses alemães, fora da Alemanha, suas colônias, especialmente na China, no Sião, na Libéria, em Marrocos, no Egito, na Turquia, na Bulgária e em Chantoung. Como na anterior, a Alemanha se entendeu com as nações interessadas; nesses arranjos não há coisa que fira ou dê vantagem à República dos Estados Unidos do Brasil.

A parte V cogita de cláusulas militares, navais e aéreas, de modo a preparar uma limitação geral de armamentos para as nações signatárias do Tratado, começando pela redução das forças da Alemanha, as quais formarão o quadro, a que se refere o Tratado, minuciosamente, o que evidencia que os artigos incluídos nessa parte V somente interessam às grandes potências e se podem considerar ameaçadas pelo bloco germânico. O Brasil, quando muito, poderá fazer parte das Comissões interaliadas de fiscalização e de contrato, nomeadas pela Sociedade das Nações e previstas pelos arts. 203 a 213 do Tratado.

A parte VI provê sobre os prisioneiros de guerra e as sepulturas das vítimas da guerra, regulando as medidas de imediata ou de posterior execução, referentes aos dois casos indicados. A sua aprovação se impõe mesmo porque interessa a nossos compatriotas que porventura tenham perecido nas regiões afetadas pela guerra ou em caminho das mesmas.

A parte VII trata das sanções e foi destinada às aspirações dos adversários da Alemanha de achar responsáveis para a guerra; nela se estabelece a acusação ao ex-Imperador da Alemanha e se monopoliza para os Estados Unidos da América, a Grã-Bretanha, a França, a Itália e o Japão a constituição de um tribunal no qual se diz deva ser julgado o mesmo príncipe, garantindo-lhe os princípios essenciais do direito de defesa.

O Tratado não pormenoriza nem o direito de fazer esse julgamento, nem os princípios da competência que se arrogam essas nações e não estabelece a sanção necessária, caso o governo dos Países Baixos não defira a “súplica de entregar” o antigo Imperador nas mãos dos que o querem julgar. Como se trata de aspirações, de sentimentos, e opiniões que o Tratado considera baseados na moral internacional e na autoridade sagrada dos tratados, e desde que a Alemanha subscreveu a obrigação de fornecer os documentos e informações do que for julgado necessário para conhecimento completo dos fatos incriminados, procura dos culpados e apreciação exata das responsabilidades, não há prejuízo em conservar a súmula dessas aspirações que se não concretizaram em fórmulas definitivas e práticas.

A parte VIII, que trata das reparações, a parte IX, das cláusulas financeiras, a parte X, das cláusulas econômicas, a parte XI, da navegação aérea, a parte XII, dos portos, vias navegáveis e vias férreas, a parte XIII, que trata do trabalho, a parte XIV, das garantias da execução, e a parte XV, das cláusulas diversas, foram detalhadamente estudadas na Câmara dos Deputados e por isso a Comissão a esses estudos se reporta, limitando-se a separar os principais artigos que tratam dos interesses que dizem respeito ao Brasil. (...)

(...) Todas as nações interessadas se têm apressado, agora, depois de fatigantes debates, em procurar aprovar de uma vez o Tratado de Versailles. No Brasil, nos artigos da imprensa, os relatórios dos ilustres membros da Comissão de Diplomacia e Tratados, de Constituição e Justiça e de Finanças, compendiados em seus pareceres finais, esgotaram completamente a análise e resolveram as dúvidas a respeito, e foram pela Câmara dos Deputados examinados, tendo esta enviado ao Senado a proposição nº 219, de 1919.

As Comissões reunidas, de Constituição e Diplomacia, de Justiça e Legislação e de Finanças, são de *Parecer*:

- 1º. que seja submetida a debate a proposição nº219, de 1919, da Câmara dos Deputados, aprovada;
- 2º. que fique consignado que os delegados do Brasil à Conferência da Paz bem mereceram da pátria, pela inteireza, patriótica energia, competência e zelo com que desempenharam sua delicada e excepcional comissão, colocando o Brasil na linha a que tinha direito entre as potências mundiais e reivindicando os direitos que lhe assistiam nessa assembléia notável, abrindo assim novos horizontes à vida internacional da República”.

Sala das Comissões reunidas, Rio de Janeiro, 11 de novembro de 1919. (...)

Terminada a leitura, o Sr. Presidente abriu a discussão; não havendo quem quisesse falar, foi encerrada a discussão, aprovado e assinado, unanimemente, o Parecer. O Sr. Presidente declarou que nada mais havia a tratar. Antes, porém, de levantar a reunião, S. Exa. propôs que as Comissões reunidas manifestassem seus aplausos ao Sr. Mendes de Almeida pelo seu importante Parecer, elucidativo e brilhante, aprovando o Tratado de Paz. (...)

In: Diário do Congresso Nacional, vol. XXX, nº 160, quarta-feira, 12 de novembro de 1919, pp. 3923-3928.

6. Ratificação

- Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, James Darcy, sobre a Ratificação de Tratados, emitido no Rio de Janeiro, em 18 de outubro de 1939:

(...) Se os tratados e convenções internacionais são os contratos dos Estados, que têm por fim estabelecer entre estes relações obrigatórias, o certo é que os respectivos Governos não se reconhecem obrigados por eles senão depois de os terem ratificado.(...)

Tanto vale dizer que da ratificação dependem os efeitos dos tratados e convenções, efeitos que só daquela data em diante se produzem (Lafayette, *Princípios de Direito Internacional*, I, § 174, p. 284; Clóvis Beviláqua, *Direito Público Internacional*, II, § 166, p. 14), exceto se, por cláusula expressa, tiver sido convencionado que a ratificação retroaja à data da assinatura. (...)

(...) Até o momento da ratificação, o que há é um tratado assinado, mas ainda não aprovado. Não basta, em verdade, que o firmem as partes contratantes. A assinatura, por si, não lhe dá força obrigatória. Para tanto indispensável é a ratificação, ato solene pelo qual o Chefe de Estado o declara aceito.

Nessa conformidade, a Convenção de Havana sobre Tratados, de 20 de fevereiro de 1928, declara no art. 5º: "Os tratados não são obrigatórios senão depois de ratificados pelos Estados contratantes, ainda que esta cláusula não conste nos plenos poderes dos negociadores, nem figure no próprio tratado".

Assim, até a data da ratificação, o tratado ou convenção, por consenso geral, nada mais significa do que o acordo dos plenipotenciários, que ainda não constitui ato perfeito e acabado (Clóvis Beviláqua, *Direito Público Internacional*, II, p. 21). (...)

Isto posto, é de toda evidência que a Convenção de Varsóvia [para Unificação de Certas Regras Relativas ao Transporte Aéreo Internacional de 1929] só é lei entre os países que se acham ligados pelas obrigações recíprocas nela contraídas, isto é, pelos países que a ratificaram. (...)

(...) Ora, por tudo quanto foi exposto, a resposta só pode ser uma: as "Altas Partes Contratantes" a que se refere a Convenção, na alínea 2 do art. 1º, são aquelas que assinaram e ratificaram dita Convenção.

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1935-1945), Departamento de Imprensa Nacional, 1961, pp. 282-286.

- Intervenção do Delegado do Brasil, constante do Relatório da Delegação Permanente do Brasil junto à Sociedade das Nações em Genebra, sobre os trabalhos da II Comissão (10ª sessão) da V Assembléia da Sociedade das Nações, em 19 de setembro de 1924:

O Delegado do Brasil:

- (...) Declarei sobre ratificação de convenções que, em princípio, estava de acordo com o projeto de resolução que recordava aos Governos a necessidade de serem assinadas e ratificadas as referidas convenções; mas era obrigado a fazer uma reserva quanto aos termos do projeto apresentado, reserva cuja legitimidade, não tinha eu dúvida, o relator seria o primeiro a reconhecer. Tal como se achava redigido, este projeto poderia dar lugar a uma interpretação intolerável para a soberania das nações. Ora, eu bem sabia que jamais fora intenção do relator sugerir uma resolução susceptível de ser considerada como uma tentativa de pressão da Sociedade das Nações sobre qualquer Governo, em assunto dependente da livre vontade deste. Recomendar aos Governos a assinatura e a ratificação das convenções por eles aprovadas, - perfeitamente, disse eu, é sem dúvida da competência da Sociedade das Nações; convidá-los, porém, para assinarem convenções contra as quais houvessem votado, parecia-me inadmissível. Além disto, a proceder deste modo, a Assembléia não obteria outro resultado senão enfraquecer a decisão tomada, no assunto em causa, pela subcomissão marítima, decisão a que queríamos justamente dar forças e que tinha por objeto chamar a atenção dos Governos para a necessidade de assinarem e ratificarem a Convenção sobre o regime internacional dos portos marítimos. Por tudo isso, eu esperava que o relator aceitasse a minha reserva e modificasse no sentido por mim indicado o seu projeto de resolução.

Lembrei as razões pelas quais os representantes do Brasil não haviam aprovado, na Conferência de Genebra, as convenções sobre as questões elétricas. A este propósito, depois de ter feito alguns comentários baseados nas estatísticas que dão o estado atual das assinaturas e ratificações para cada uma das convenções do trânsito, disse que convinha não esquecer uma circunstância: se o Governo Brasileiro não havia ainda assinado essas convenções, era certo que praticamente elas estavam em vigor no Brasil; o regime por elas estabelecido era o que, desde muito, o Brasil havia espontaneamente adotado: a liberdade do trânsito, por exemplo, é, no nosso país, um princípio constitucional. Quanto à única obrigação resultante das duas

convenções sobre as questões elétricas, obrigação, por assim dizer, puramente moral, o Brasil nunca pensara a ela se furtar, visto como sempre estivera disposto a “tratar de comum acordo” com os países interessados os negócios relativos a essas questões, como a quaisquer outras. Nada pois o teria impedido de tomar, por ato convencional, um compromisso hoje tácito nas boas relações internacionais se não fossem as razões a que acima aludi. Referi-me, enfim, como prova da boa vontade do Brasil no que diz respeito às convenções do trânsito, ao concurso desinteressado por ele prestado em prol do êxito das conferências de Barcelona e de Genebra. (...)

Documento reproduzido in: MRE, *Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1924/1925*, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1926, Anexo A, doc. nº 3, pp. 99-101.

- Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre a Questão da Ratificação de Tratados, emitido no Rio de Janeiro, em 5 de agosto de 1932:

Em face da Constituição, art. 34, nºs 12 e 48, nº 16, todos os ajustes, convenções e tratados celebrados pelo Poder Executivo devem ser aprovados pelo Legislativo; e, depois de ratificados e publicados pelo Presidente da República é que adquirem força obrigatória.

Atualmente o Chefe do Governo Provisório concentra em suas mãos o Poder Legislativo e o Executivo. Desapareceu, assim, a formalidade da aprovação pelo Congresso Nacional dos acordos internacionais. Mas não me parece que tenha, por igual, desaparecido a da ratificação, por isso que o nosso direito não distingue, sob o ponto de vista das formalidades referidas, entre ajustes, convenções e tratados. Todos esses atos obedecem à mesma ritualidade da ratificação. (...)

In: MRE, *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1913-1934)*, MRE/Seção de Publicações, 1962, p. 574.

7. Promulgação

– Excerto do Relatório do Ministério das Relações Exteriores referente ao período – maio de 1919/maio de 1920, sobre a Promulgação do Tratado de Paz de Versailles de 1919:

Por Decreto nº 3.875, de 11 de novembro de 1919, foi sancionada a Resolução do Congresso Nacional que aprovou o Tratado de Paz celebrado entre os países aliados, associados e o Brasil, de um lado, e do outro a Alemanha, assinado em Versailles a 28 de junho de 1919. A respectiva carta de ratificação foi depositada em Paris em data de 10 de janeiro de 1920.

Com a promulgação daquele Tratado pelo Decreto nº 13.990, de 12 de janeiro de 1920, ficou revogada toda a legislação estabelecida em virtude do estado de guerra existente entre o Brasil e a Alemanha.

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores – 1919/1920, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1920, pp. 7-8.

8. Registro

– Intervenções do Representante do Brasil, Sr. Raul Fernandes, sobre a Questão do Registro de Tratados, nos debates em sessão plenária da II Assembléia da Sociedade das Nações, em Genebra, em setembro-outubro de 1921:

Sr. Fernandes (Brasil):

(...) Tem-se cogitado do presidente da Corte Permanente de Justiça Internacional. Parece-me muito perigoso, por duas razões capitais, envolver um personagem tão eminente. A primeira razão é de ordem psicológica, e também política. Faríamos do presidente da Corte de Haia o depositário de segredos consideráveis. Tomemos o caso de um tratado complementar a um tratado de aliança, a uma convenção militar, por exemplo, destinado a operar com um tratado de aliança. O dia em que a menor indiscrição fosse cometida sobre o assunto, o presidente da Corte Permanente de Justiça Internacional seria responsabilizado, um escândalo poderia ocorrer (...) e seu prestígio seria afetado (...).

(...) Em segundo lugar, uma razão ainda mais grave deve ser levada em consideração. (...) Suponhamos que solicitássemos ao presidente da Corte de Justiça de Haia dar um certificado prévio constatando que o registro [de um tratado] não era indispensável. De imediato a autoridade da Corte de Haia estaria comprometida; e se, um dia, se recorresse à Corte com base em que um tratado não tinha sido registrado e se, em consequência, esse tratado fosse atacado como nulo, o Estado interessado poderia responder que o presidente da Corte julgara que o registro não era necessário. Tirar-se-ia assim do presidente da Corte toda possibilidade de fazer justiça e, ademais, a nulidade não poderia mais ser invocada perante a Corte.

A ameaça da sanção me parece ser a garantia da prudência e da discricção das partes. Este sistema (...) poderia ser reforçado por um recurso a uma consulta prévia; não penso, entretanto, que neste momento de deliberação possamos encontrar o procedimento mais seguro e adequado; o que acaba de nos ser proposto me parece perigoso e não podemos aceitar. (...)

.....

Sr. Fernandes (Brasil):

(...) Não se avançaria em nada na [causa da] paz mundial impedindo os acordos econômicos e financeiros entre as nações, acordos necessários à nossa vida internacional, e hoje mais do que nunca, no momento em que o mundo sofre uma depressão econômica. A universalidade da Sociedade das Nações infelizmente ainda não se realizou, de modo que certas alianças são necessárias, não somente aos Estados que as contraem, mas também à paz mundial.

Não se pode dar uma excessiva publicidade aos acordos militares, por exemplo, que se limitam a completar ou a precisar os tratados de aliança devidamente registrados. (...)

In: Société des Nations – Actes de la Deuxième Assemblée, Séances Plénières, Genebra, 1921, pp. 845-846 e 850 (tradução do francês).

9. Interpretação (de Contrato Internacional de Empréstimo)

- Discurso pronunciado pelo Representante do Governo Brasileiro, Sr. Pimentel Brandão, sobre a Questão da Interpretação de Contrato Internacional (de Empréstimo), perante a Corte Permanente de Justiça Internacional, em Haia, no Caso dos Empréstimos Brasileiros Emitidos na França (França versus Brasil), nas sessões públicas de 25 e 27 de maio de 1929:

- (...) Nesse domínio, o zelo dos intérpretes tem-se exercido com tamanha abundância, estabelecendo critérios tão pouco seguros e tão controvertidos, introduzindo distinções tão discutíveis e freqüentemente preconizando soluções tendenciosas e oportunistas, que o que tem resultado é hoje uma bibliografia bastante copiosa, constituída não somente de numerosos livros e artigos de revistas, fecundos em princípios divergentes e em soluções opostas, mas ainda de repertórios de jurisprudência nos quais se empilham decisões de uma diversidade impressionante.

(...) O sábio autor das *mémoires* francesas estima (...) necessário interpretar a vontade das partes (...). Ora, (...) no tocante às interpretações dos contratos, não se deve recorrer aos atos preliminares ou prévios senão com a maior reserva (...).

(...) Quem teria podido prever, no momento em que os empréstimos foram contraídos, que a moeda legal francesa viria a perder seu valor, de tal modo que teria sido prudente tomar garantias contra tal desvalorização? A situação financeira da França era tão firme e tão sólida, antes da guerra, que ninguém teria acreditado na possibilidade de depreciação do franco francês em relação à paridade do ouro. (...)

(...) O Brasil, com sua moeda desvalorizada, ao contrair um empréstimo na França, em moeda francesa desfrutando da confiança universal, - contra que risco devia garantir os credores franceses? Contra o risco da moeda brasileira instável, ou contra o [risco] imprevisível da depreciação da moeda francesa, cuja eventualidade ninguém (...) encarava? (...) Não se previu a possibilidade de uma lei futura de cotação forçada tornando impraticável a conversão de bilhetes de banco em (...) ouro; o devedor não assumiu os riscos desta medida de força maior, resultante exclusivamente de um ato do poder público na França...

(...) Somente quando a desvalorização assumiu proporções verdadeiramente alarmantes tiveram os portadores a idéia de recusar

um pagamento que, até então, lhes parecia corresponder à letra e ao espírito dos contratos. Mas eles já tinham, por atos repetidos e inequívocos, demonstrado que reconheciam seu direito de receber os juros e amortizações em francos franceses, conforme o que pretendia e pretende o Governo brasileiro. Não mais lhes é dado voltar atrás; não mais podem eles invocar, agora, uma interpretação oportunista que fere aquela que, durante anos, eles admitiram sem contestação. (...)

In: Cour Permanente de Justice Internationale, Affaire relative au paiement, en or, des Emprunts Fédéraux Brésiliens émis en France, Série C, n° 16-IV: Actes et documents relatifs à l'arrêt n° 15, 1929, pp. 22, 47-48, 50 e 52 (tradução do francês); também reproduzido [parcialmente] in: Krystyna Marek et alii (org.), Répertoire des décisions et des documents de la procédure écrite et orale de la Cour Permanente de Justice Internationale et de la Cour Internationale de Justice – Vol. 2: Les Sources du Droit International, Genève, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, 1967, p. 999 (tradução do francês).

- Réplica pronunciada pelo Representante do Governo Brasileiro, Sr. Pimentel Brandão, sobre a Questão da Interpretação de Contrato Internacional (de Empréstimo), perante a Corte Permanente de Justiça Internacional, em Haia, no Caso dos *Empréstimos Brasileiros Emitidos na França* (França versus Brasil), na sessão pública de 29 de maio de 1929:

- (...) O Brasil, onde a arbitragem tornou-se tradicional, cujas questões de fronteiras, entre outras, sempre foram resolvidas pelos procedimentos da boa *entente* internacional, não hesitou, nem podia hesitar, em confiar à decisão arbitral desta Corte a controvérsia da qual nos ocupamos agora. (...)

(...) Nesses empréstimos a cláusula-ouro é inexistente (...). (...) Repetimos (...) que a modalidade do pagamento dos juros e amortizações não pode exercer influência alguma na substância de um empréstimo de dinheiro. E a distinção entre a substância da dívida e a modalidade do pagamento foi feita nos contratos. No tocante à substância, não se falou de ouro. (...)

(...) Não se poderia compreender a razão que levaria o credor a exigir do devedor, cuja moeda está depreciada, uma garantia, não contra sua própria moeda desvalorizada, mas contra a depreciação da moeda estável, inteiramente valorizada e gozando da confiança

universal, do próprio credor. A tese francesa não encontra elementos em que se apoiar, nem nos prospectos, nem nos contratos prévios, nem nas leis de autorização. (...)

.....
(...) A Parte contrária afirma que, tendo os portadores franceses recebido durante anos, sem protesto, o pagamento em francos franceses efetuado pelo Governo brasileiro, isto não significa que abandonaram um direito – admitindo que tivessem esse direito, – mas isto revelava tão simplesmente a dificuldade em que se encontravam de tomar as medidas necessárias contra tal pagamento em moeda desvalorizada.

Não se trata de abandono de um direito, mas sim de reconhecimento manifesto da vontade declarada no contrato. Com efeito, durante longos anos, enquanto a moeda francesa estava em plena desvalorização, de 1918 a 1924, os portadores franceses sempre receberam francos franceses. (...)

(...) Por maior que tivesse sido o prejuízo decorrente de um fenômeno que eles não tinham de todo previsto, os portadores de títulos só tinham direito a francos franceses, qualquer que tivesse sido a sua depreciação. (...)

In: Cour Permanente de Justice Internationale, Affaire relative au paiement, en or, des Emprunts Fédéraux Brésiliens émis en France, Série C, n° 16-IV: Actes et documents relatifs à l'arrêt n° 15, 1929, pp. 120, 123-124 e 132 (tradução do francês).

10. Adesão

– Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre Adesão a Tratados, emitido no Rio de Janeiro, em 9 de julho de 1929:

Concordo, em todos os pontos, com a doutrina do Dr. Hildebrando Accioly, conforme a Constituição e as conveniências internacionais. (...) Quando o caso é de celebração de um desses atos [tratado ou convenção], necessariamente as negociações são feitas pelos órgãos competentes do Executivo, e depois de terem as altas partes contratantes chegado a acordo é que se abre oportunidade para o Congresso tomar conhecimento da combinação, para aprová-la ou rejeitá-la. Mas, se o ato internacional preexiste, firmado por outras nações, e é o caso de a ele aderir, mais natural

e mais adequado é que o Executivo solicite autorização do Congresso, do que dar a sua adesão, para ser esta, em seguida, confirmada ou revogada.

Solicitando autorização para aderir, o Executivo se encontra na mesma situação em que se acharia se tivesse negociado o tratado (ou a convenção) e o apresentasse ao Congresso para resolver. E o Congresso autorizando a adesão, resolve *definitivamente* sobre o tratado ou convenção, porque toma conhecimento desse ato e o adota, se acha que é conveniente aos interesses do Brasil. Essa autorização é aprovação do ato, e, como tal, é resolução definitiva. E há precedentes apoiando esse modo de proceder, como lembra o ilustrado Dr. Accioly.

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1913-1934), MRE/Seção de Publicações, 1962, p. 443.

11. Denúncia

- Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre a Questão da Denúncia de Tratado (Caso da Retirada do Brasil da Liga das Nações), emitido no Rio de Janeiro, em 5 de julho de 1926:

Em face da Constituição Federal pode o Poder Executivo, sem ouvir o Congresso Nacional, desligar o país das obrigações de um tratado, que, no seu texto, estabeleça as condições e o modo da denúncia, como é o caso do Pacto da Sociedade das Nações, art. 1º, última parte.

Esta proposição parece evidente, por si mesma. Se há no tratado uma cláusula, prevendo e regulando a denúncia, quando o Congresso aprova o tratado, aprova o modo de ser o mesmo denunciado; portanto, pondo em prática essa cláusula, o Poder Executivo apenas exerce um direito que se acha declarado no texto aprovado pelo Congresso. O ato da denúncia é meramente administrativo. A denúncia do tratado é modo de executá-lo, portanto, numa de suas cláusulas, se acha consignado o direito de o dar por extinto.

A tese poderia ser expressa em termos ainda mais amplos, porque a denúncia dos tratados é matéria da competência do Poder Executivo; mas ficarei, por ora, dentro do caso proposto.

Diz o Pacto, art. 1º, última parte: "Qualquer Membro da Sociedade pode, dando aviso com antecedência de dois anos, retirar-se dela, com a condição de ter, até esse momento, cumprido todas as suas obrigações internacionais, incluídas as do presente Pacto". Aprovada esta cláusula, autorizado se acha o Poder Executivo a usar do direito que ela assegura.

E porque seria necessária a audiência do Congresso, para cumprir o Executivo essa cláusula se ela não difere das outras, sob o ponto de vista do direito que confere e das obrigações que impõe? Se prevalecesse o princípio da necessidade de deliberação prévia do Congresso, para ser declarada a retirada do Brasil da Sociedade das Nações, logicamente, deveria ser exigida a mesma formalidade para o cumprimento das cláusulas do Pacto, e então seria o Congresso o executor do tratado e não o Poder a quem a Constituição confia essa função. (...)

O que se quer saber é se compete ao Poder Executivo denunciar tratados, que preveem e condicionam a denúncia. A faculdade de denunciar está reconhecida; a lei não diz, de modo expresso, qual o Poder competente para esse ato; mas das suas prescrições resulta, irretorquivelmente, que o Poder competente é o Executivo. Ou isso, ou nenhum Poder teria essa competência, porque a Constituição não diz, com todas as letras, que a atribuição de denunciar tratados é deste ou daquele Poder. (...)

(...) Ao Poder Executivo é que compete denunciar os tratados que ele celebrou, com aprovação do Congresso.

Cabe-lhe essa atribuição, porque o Poder Executivo é o órgão a que a Constituição confere o direito de representar a Nação em suas relações com as outras. E ele exerce essa função representativa, pondo-se em comunicação com os Estados estrangeiros; celebrando tratados, ajustes e convenções; nomeando os membros do corpo diplomático e consular; declarando a guerra diretamente, por si, nos casos de invasão ou agressão estrangeira; enfim dirigindo a vida internacional do país, com a colaboração do Congresso, nos casos em que a Constituição a preceitua. Essa colaboração, porém, é excepcional; somente se faz indispensável nos casos prescritos; quando a Constituição guarda silêncio, deve entender-se que a atribuição do Poder Executivo, no que se refere às relações internacionais, é privativa dele.

Objeta-se, entretanto, que os tratados, depois de aprovados pelo Poder Legislativo, assumem a categoria de leis do país, e as leis não podem ser revogadas senão por outras. Em geral, assim é de fato; mas, se a lei estabelece um prazo para a sua duração, não necessita de ser revogada para perder a sua eficácia. Da mesma forma o tratado; se estabelecer prazo para a sua duração, extingue-se com o advento do termo, independentemente de denúncia. O que se diz do prazo deve dizer-se da condição. Se o tratado estabelece uma condição resolutiva, perderá a sua eficácia, desde que se realize a condição. No caso do Pacto, art. 1º, cláusula final, há uma condição, resolve, para qualquer Membro da Sociedade das Nações, a sua situação de associado: se declarar a sua vontade, com aviso prévio, achando-se

cumpridas as suas obrigações internacionais, inclusive as do Pacto. Se numa lei se encontrasse cláusula semelhante, não era necessário que a revogasse o mesmo Poder que a decretara. Do seu próprio edito se desprenderia a força instintiva da sua eficácia. Pois bem, se o tratado é lei, porque o Congresso aprovou, e dessa aprovação resulta a sua aplicação aos casos a que se refere, e se no tratado há uma cláusula, declarando em que condição deixará de ser aplicável a qualquer das partes contratantes, essa lei não necessita de ser revogada pelo Poder que a aprovou, pois esse mesmo Poder deu força de lei ao modo de fazer cessar a sua obrigatoriedade.

Para atender às objeções, fui obrigado a alongar-me. Para dar maior precisão ao meu pensamento, devo agora expô-lo em resumo. O Poder Executivo celebra os tratados; quer a Constituição que o Congresso resolva sobre a sua conveniência, ou inconveniência, no momento da sua formação. Não exige que o Congresso se manifeste sobre a denúncia desses atos internacionais. Conclui-se desse silêncio que para a denúncia, a intervenção do Congresso é dispensável. Essa conclusão se corrobora, com a ponderação de que foi ao Poder Executivo que a Constituição entregou, privativamente, a manutenção das relações com os Estados estrangeiros, sendo a intervenção do Congresso, na formação dos tratados, uma exceção ao princípio geral, a qual somente se aplica ao caso que especifica.

(...) Todas as fases da formação dos tratados, negociações, debates, concessão, celebração, sanção, troca de ratificação e publicação, são atos do Poder Executivo, menos uma: a homologação do Congresso. Se a todos esses momentos preside o Executivo, e apenas um compete ao Congresso, parece claro que também deve ser ato do Executivo a denúncia, que a Constituição não confiou, expressamente, ao Legislativo.

E, de ser necessária a sanção do tratado pelo Executivo depois de aprovado pelo Legislativo, se vê que afinal a existência do tratado depende do mesmo Poder, que o celebrou, pois sem a sanção e a troca da ratificações o contrato não tem eficácia. Mas se a fase inicial e a final da formação dos tratados se passam na esfera de ação do Poder Executivo, se a este, depois de obrigatório o tratado, corre a obrigação de cumpri-lo e a de reclamar o seu cumprimento da parte do outro Estado contratante, mais fortemente ainda se impõe a conclusão de que ao Executivo compete denunciá-lo.

Não sei de caso em que o Poder Executivo tenha pedido licença ao Congresso para denunciar tratado. (...) Lembro que o tratado de extradição com o Uruguai, celebrado a 12 de outubro de 1851, e os acordos adicionais de 1873 e 1878 foram denunciados, em nome do Governo brasileiro, pelo nosso Ministro Plenipotenciário, acreditado junto ao governo daquela

República, em nota de 15 de maio de 1903, antes, portanto, da lei de 1911.

Lembro mais que, em 1907, o Barão do Rio Branco, estando à frente do Ministério das Relações Exteriores, denunciou todos os acordos existentes sobre arrecadação de herança de estrangeiros, entre os quais havia o tratado perpétuo com a França, datado de 8 de janeiro de 1826. (...)

(...) O caráter executivo do ato, não deslocado, expressamente, das funções governamentais para o Poder Legislativo, e a competência privativa do Poder Executivo para superintender as relações com os Estados estrangeiros, dizem, muito claramente, a quem deve competir a denúncia dos tratados.

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1913-1934), MRE/Seção de Publicações, 1962, pp. 347-348, 350-351 e 353-354.

- Intervenção do Representante do Brasil, Sr. Mello Franco, nos debates da XL Sessão do Conselho da Liga das Nações, em Genebra, em 1926, sobre a Questão da Retirada do Brasil da Liga:

Sr. Mello Franco (Brasil):

(...) Estou convencido (...) de que as considerações que foram desenvolvidas pelos Membros do Conselho serão altamente apreciadas pela opinião pública de meu país. (...)

Não posso discutir a questão da interpretação dada ao ato político realizado pelo Brasil; desejo simplesmente lembrar (...) que, segundo o regimento interno da Câmara Federal de Deputados, (...) o fato de renunciar a seu mandato [na liga das Nações] é considerado como unilateral e não pode ser apreciado pela própria Câmara. (...) O Governo Federal é o único capaz de tomar uma decisão em uma matéria de natureza essencialmente política. (...)

In: Société des Nations - Journal Officiel, vol. VII, n° 7: Procès-Verbal de la Quarantième Session du Conseil (1926), Genebra, 1926, p. 892 (tradução do francês).

- Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre a Questão da Denúncia de Tratado, emitido no Rio de Janeiro, em 17 de abril de 1933;

(...) A minha opinião sobre esta matéria é [a] que expus no meu *Direito Público Internacional*, § 177. Os tratados de duração indeterminada podem ser denunciados, desde que as circunstâncias assim o aconselhem, marcando-se um prazo razoável, para que cessem os seus efeitos, porque neles se subentende a cláusula *rebus sic stantibus*. (...)

A Convenção de Havana referente aos *Tratados*, no seu art. 17, 2ª alínea, determina que na falta de estipulação, o *tratado pode ser denunciado por qualquer Estado contratante, o qual notificará aos outros essa decisão, uma vez que haja cumprido todas as obrigações estabelecidas no mesmo*. Neste caso, acrescenta a 3ª alínea, *o tratado ficará sem efeito, em relação ao denunciante, um ano depois da última notificação, e continuará subsistente para os demais signatários*.

Creio que, embora se trate de convenção entre Estados americanos, ela consigna regra de direito internacional, que a razão jurídica aprova para quaisquer outros Estados. Devemos segui-la, *se não há razões políticas, devo ponderar, que aconselhem outro proceder*. (...)

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1913-1934), MRE/Seção de Publicações, 1962, pp. 598-599.



PARTE III

A CONDIÇÃO DOS ESTADOS
NO DIREITO INTERNACIONAL



Capítulo V

Direitos e Deveres dos Estados

- Trecho do Relatório do Ministério das Relações Exteriores referente ao ano de 1933, sobre os trabalhos da II Comissão (Problemas de Direito Internacional), II Subcomissão (Direitos e Deveres dos Estados), da VII Conferência Internacional Americana (Montevideú, 1933):

Como resultado dos seus trabalhos, a II Subcomissão, encarregada de estudar o Tópico 6 (a) do Programa - “Direitos e Deveres dos Estados”, apresentou à consideração da Comissão o projeto de Convenção sobre o assunto que foi aprovada pela Conferência e assinada por todas as Delegações, sendo que, com reservas, pelos Estados Unidos da América, Brasil e Peru.

O trabalho da II Subcomissão teve por base um projeto elaborado pela Comissão Internacional de Jurisconsultos Americanos do Rio de Janeiro em 1927 e outro proposto pelo Instituto Americano de Direito Internacional.

O projeto assim estudado procurou englobar todos os princípios geralmente aceitos no Continente, excluindo aqueles que ainda se não achavam nas mesmas condições. Nele ficou estabelecido em forma precisa, o princípio de que nenhum Estado tem o direito de intervir nos negócios internos ou externos de outro. (...)

A II Subcomissão, considerando necessário reafirmar, como princípio essencial de Direito Internacional Americano, a Declaração formulada pelas dezenove repúblicas americanas reunidas em Washington

a 3 de agosto de 1932, fez consagrar no projeto não somente a obrigação dos Estados de não reconhecer as aquisições territoriais obtidas pela força, mas ainda ampliou essa obrigação para toda e qualquer vantagem de outra natureza alcançada pelo mesmo meio.

Os Delegados do Brasil, Senhor Francisco Luiz de S. Campos e do Peru, Senhor Carlos Neuhan Ugarteche, discordando de seus colegas da Subcomissão, declararam-se de acordo com a doutrina assim expressa em princípio, mas não a aceitaram como codificável porque a maioria dos países americanos ainda não sendo signatários do Pacto antibélico do Rio de Janeiro, do qual ela faz parte, não pode considerá-la como matéria de Direito Internacional positivo apta para a codificação.

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1933, vol. III, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1939, pp. 28-29.

- Intervenção do Delegado do Brasil, Sr. Francisco Campos, nos debates da 5ª sessão da II Comissão (Problemas de Direito Internacional) da VII Conferência Internacional Americana, em Montevidéu, em 19 de dezembro de 1933, sobre o Princípio da Não-Aquisição Territorial pela Força como corolário do Dever de Não-Intervenção (integrante do Projeto sobre Direitos e Deveres dos Estados):

Sr. Francisco Campos (Brasil):

- (...) Esse [o princípio da não-aquisição territorial pela força como corolário do dever de não-intervenção] é, com efeito, para nós, não apenas um princípio de direito internacional, mas igualmente um preceito de direito internacional. A nossa Constituição de 91 veda aos nossos governos empreender guerras de conquista e prescreve que todos os litígios internacionais em que o Brasil seja parte devem ser resolvidos, de preferência, pelos meios pacíficos.

As minhas dúvidas quanto à codificação do princípio substanciado no art. 11 no capítulo relativo aos Direitos e Deveres dos Estados, se fundavam em dois motivos: primeiro, em um motivo de ordem ou de sistema na distribuição e classificação das matérias pertinentes ao domínio jurídico que estamos codificando; segundo, em uma razão de oportunidade.

Evidentemente, a expressão "Direitos e Deveres dos Estados", compreendida em toda a sua latitude, abrangeria todo o domínio do direito internacional. Claro é, entretanto, que não foi esta a aceção em que a tomamos

quando nos propusemos a codificar, apenas como um tema de todo o nosso trabalho de codificação, os Direitos e Deveres dos Estados. O sentido em que tomamos a expressão “Direitos e Deveres dos Estados” é, portanto, um sentido restrito. E a mim me parecia que melhor colocado estaria o preceito contido no art. 11 na parte referente à Organização da Paz, justamente por reconhecer a esse princípio todo o seu valor moral e todo o seu vigor jurídico.

Com efeito, as hipóteses que ele configura constituem exatamente os casos mais duetos, os casos mais flagrantes de agressão ou de atentado à independência e integridade dos Estados e, por conseguinte, à paz internacional.

Quanto à oportunidade, (...) aleguei que o art. 11 do Projeto se limitava a reproduzir, com pequenas alterações na sua redação, o art. 2 do Pacto Antibélico: e a mim não se me afigurava de bom conselho que, não tendo sido esse Pacto subscrito ainda por todos os países da América, se antecipasse a Subcomissão a esse pronunciamento solene e espontâneo, propondo a sua codificação parcial.

E havia ainda outro motivo (...): entendia eu igualmente que, emergindo de um tratado, subscrito por todos os países da América, o princípio consubstanciado no art. 11, ao ser codificado, só poderia ganhar em autoridade e vigor perante a consciência jurídica americana.

(...) Minha opinião, (...) no seio da Subcomissão, (...) foi a de que a Subcomissão, não só no Projeto, como (...) na exposição de motivos, não deveria entrar em minúcias quanto à determinação do que seja intervenção.

Estas, (...) as declarações que era meu intuito fazer, a fim de que ficasse bem clara e fosse excluída qualquer dúvida sobre a atitude do Brasil em relação ao princípio encerrado no art. 11, que parece ser hoje um preceito pacificamente aceito por todos os países do continente americano e sem a aceitação do qual não seria possível existisse na América a solidariedade, a harmonia e a paz.

In: Séptima Conferencia Internacional Americana – Actas y Antecedentes con el Índice General, Montevideu, 1933, pp. 128-129.

- Intervenção do Delegado do Brasil, Sr. Regis de Oliveira, nos debates da 8ª sessão plenária da III Assembléia da Sociedade das Nações, em Genebra, em 9 de setembro de 1922:

Sr. Regis de Oliveira (Brasil):

(...) Permitai-me, em nome da Delegação do Brasil, reter por um instante vossa atenção para exprimir-vos a profunda simpatia de meu país pela Áustria. (...) Vimos juntar nossa voz ao apelo que nos foi feito, quando

nos foi dito que um dos primeiros deveres de nossa Sociedade [das Nações] (...) é o de oferecer suas forças solidárias em assistência a um de seus Membros ameaçado de ruína. (...) Nossa simpatia é toda impulsiva, toda espontânea; obedece ela ao espírito de solidariedade (...). Sabereis, estamos disso persuadidos, encontrar o remédio para este estado de coisas tão grave, sobre o qual bem se disse, aqui mesmo, que o alcance incalculável de suas conseqüências interessava não apenas a Europa, mas o mundo inteiro. (...)

In: Société des Nations – Actes de la Troisième Assemblée, Séances Plénières, Vol. I: Compte Rendu des Débats, Genebra, 1922, pp. 90-91 (tradução do francês).

– Discurso do Representante do Brasil, Sr. Domicio da Gama, na 6ª sessão plenária da III Assembléia da Sociedade das Nações, em Genebra, em 7 de setembro de 1922, em agradecimento à homenagem da Assembléia ao Brasil por ocasião do Centenário de sua Independência:

Sr. Domicio da Gama (Brasil):

(...) A Delegação Brasileira não pode ser modesta por procuração. Aqui estamos, alguns filhos desta terra de elite, que hoje celebra o primeiro centenário de sua independência; sentimo-nos profundamente gratos pela manifestação de uma Assembléia que representa uma das expressões mais consideráveis da vontade de paz e de fraternidade no mundo, e estamos extremamente sensibilizados pela cordialidade demonstrada em relação a nossa pátria. O telegrama a ser enviado pela Assembléia da Sociedade das Nações demonstrará a nossos compatriotas que os esforços de nossa nação, ainda jovem, são por todos reconhecidos como prova de sua boa vontade de contribuir à paz e à prosperidade universais. Agradecemos vivamente a Assembléia por esta demonstração fraternal. Continuaremos a consagrar todos nossos esforços ao sucesso da obra da Sociedade das Nações.

In: Société des Nations – Actes de la Troisième Assemblée, Séances Plénières, Vol. I: Compte Rendu des Débats, Genebra, 1922, p. 53 (tradução do francês).

Capítulo VI

Reconhecimento

1. Reconhecimento de Estado

- Nota do Ministério das Relações Exteriores do Brasil à Embaixada Britânica, de 27 de março de 1922, sobre a Questão do Reconhecimento do Novo Estado do Egito:

A Sua Excelência Sir John Tilley
Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário de S.M. Britânica

Senhor Embaixador,

- Tenho a honra de acusar recebida a Nota nº 50, de 16 do corrente, pela qual Vossa Excelência, de ordem do Primeiro-Secretário de Estado de Sua Majestade para os Negócios Estrangeiros, me comunica que o seu Governo resolveu, com o apoio do Parlamento, dar por findo o protetorado estabelecido sobre o Egito, em 18 de dezembro de 1914, e reconhecê-lo como Estado independente e soberano.

Acrescenta Vossa Excelência que a declaração, pela qual o Governo de Sua Majestade Britânica reconheceu a independência do Egito, relegou para futuros acordos certos assuntos que envolvem especialmente interesses e obrigações do Império Britânico, e que, até a conclusão dos referidos acordos, será mantido o *statu quo*.

Tomei boa nota de que a Grã-Bretanha não dará mais proteção aos egípcios em países estrangeiros, exceto no limite dos desejos manifestados pelo Governo do Egito até o estabelecimento da sua representação nos países em questão.

Aproveito o ensejo para renovar a Vossa Excelência os protestos da minha mui alta consideração.

a) *J.M. de Azevedo Marques.*
[Ministro das Relações Exteriores]

Documento N. 168.127, de 27/03/1922, do MRE (Seção de Negócios Políticos e Diplomáticos da Europa e Ásia), reproduzido *in*: MRE, *Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1922/1923*, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1924, Anexo A, doc. nº52, pp. 61-62.

- Excerto do Relatório do Ministério das Relações Exteriores referente ao período - maio de 1921/abril de 1922, sobre o Reconhecimento pelo Brasil dos Novos Estados da Lituânia, Estônia e Letônia:

Em conseqüência dos recentes tratados de paz, que puseram termo à grande guerra, constituíram-se alguns Estados, cuja soberania o Governo tem reconhecido, à medida que o reconhecimento de independência e soberania de cada um desses Estados parece oportuno.

Em maio de 1920, o Brasil reconheceu a Polônia, a Tchecoslováquia e a Finlândia; em agosto, a Islândia e a Áustria, e, em novembro do mesmo ano, a Armênia.

Pelos Decretos nºs 15.154, 15.155 e 15.156, de 5 de dezembro do ano passado, veio a reconhecer a soberania e o Governo da Lituânia, da Estônia e da Letônia.

In: MRE, *Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1921/1922*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1930, p. 14.

- Excerto do Relatório do Ministério das Relações Exteriores referente ao período - abril de 1923/maio de 1924, sobre o Reconhecimento pelo Brasil do Novo Estado da Hungria:

Por Decreto nº 16.067, de 13 de junho de 1923, o Governo Brasileiro reconheceu a independência da Hungria e seu atual Governo.

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1923/1924, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1925, p. 66.

- Excerto de Mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional (parte relativa ao Ministério das Relações Exteriores), de 3 de maio de 1926, sobre o Centenário do Reconhecimento da Independência do Brasil:

A 29 de agosto do ano passado, comemorou-se o centenário da assinatura do tratado de paz, em que Portugal reconheceu, por fim, a independência política do Brasil.

Procurando dar público testemunho do alto apreço pela mediação amistosa do Governo Britânico, ficara decidido que, nessa data, se inaugurariam, no Ministério do Exterior, em sala especial que tomaria a denominação de "Sala do Reconhecimento", os retratos do estadista George Carming e do diplomata Charles Stuart, a cujos esforços deveu o Brasil a assinatura daquele tratado.

O Governo foi, no entanto, levado a antecipar essa inauguração, fazendo-a coincidir com o banquete de despedida que o Ministro do Exterior ofereceu, a 20 de julho último, ao Embaixador inglês Sir John Tilley, em vésperas de deixar o posto que vinha exercendo no Brasil.

Os mais interessantes documentos sobre as laboriosas negociações, que se ultimaram com esse tratado, constam do volume VI do *Arquivo Diplomático da Independência*, últimamente publicado.

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1925/1926, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1927, pp. IX-X.

2. Reconhecimento de Governo

- Circulares do Ministério das Relações Exteriores ao Corpo Diplomático Estrangeiro no Rio de Janeiro, de 26 de outubro de 1930, sobre a Posse, Instalação e Reconhecimento do Novo Governo Provisório do Brasil:

- Tenho a honra de comunicar a V. [Exa.] que, tendo sido deposto o Presidente da República, Sr. Washington Luís Pereira de Sousa, em virtude do movimento revolucionário vitorioso, ficou constituída uma Junta Governativa provisória (...).

Cabe-me ainda comunicar a V.[Exa.] que a Junta Governativa reconhece e acata todos os compromissos nacionais contraídos no Exterior, os tratados subsistentes com as potências estrangeiras, a dívida pública, externa e interna, os contratos vigentes e mais obrigações legalmente estatuídas. (...)

a) *Afranio de Mello Franco*
[MRE]

.....

- Em adiamento à nota circular de 26 de outubro último, tenho a honra de comunicar a V. [Exa.] que a Junta Governativa provisória entregou (...) a administração do país ao Sr. Dr. Getúlio Vargas, que assumiu a sua direção no caráter de Chefe do Governo Provisório, como delegado da revolução vitoriosa.

O novo Governo, confirmando a declaração contida na primeira comunicação, reconhece e acata todos os compromissos nacionais contraídos no Exterior, os tratados subsistentes com as potências estrangeiras, a dívida pública externa e interna, os contratos vigentes e mais obrigações legalmente estatuídas. (. .)

Dirigindo-me a V.[Exa.], venho assegurar-lhe que desejamos manter as relações de amizade que têm existido entre os nossos dois países, e, para isso, pedimos o reconhecimento do novo Governo.(...)

a) *Afranio de Mello Franco*
[MRE]

In: MRE, Relatório Apresentado ao Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1930, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1934, pp. 51-53.

3. Reconhecimento de Beligerância

- Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, James Darcy, sobre os Princípios Relativos ao Reconhecimento da Beligerância, emitido no Rio de Janeiro, em 19 de setembro de 1938:

O tópico (...) nº 9, incluído no programa da VIII Conferência Internacional Americana, por seu simples enunciado - "Princípios Relativos ao Reconhecimento da Beligerância" - parece indicar que não houve o propósito de submeter a matéria a conclusões rígidas, a uma declaração de princípios taxativa. (...)

Com efeito, "ainda que seja a violência organizada para obter a vitória sobre o inimigo, a guerra está submetida a princípios e regras que constituem uma parte considerável do direito público internacional (*jura belli*)". São palavras do insigne Clóvis Beviláqua (*Direito Público Internacional*, § 251; II, p. 257).

Antes dele, Lafayette, em sua sabedoria, já dissera: "Cumpra aceitar o fato (da guerra), e subordiná-lo, no seu desenvolvimento, tanto quanto possível, às normas do direito" (*Princípios de Direito Internacional*, § 301; II, p. 56). E justificava ainda: "A guerra, uma vez iniciada, constitui um estado de direito que altera a situação jurídica dos súditos dos beligerantes, impondo-lhes novos e pesados ônus, e modifica profundamente as relações entre os beligerantes e os neutros. Daí a necessidade de publicar no interior a resolução de iniciá-la, e de comunicá-la aos neutros" (*op. cit.*, § 307; II, p. 66). Tal é, em verdade, a doutrina por nós invariavelmente aceita (Clóvis, *op. cit.*, §252, p. 281; Hildebrando Accioly, *Tratado de Direito Internacional Público*, n. 1.534; III, p. 124), consubstanciada no art. 409 do Projeto de Código de Direito Internacional Público, elaborado por nosso egrégio Presidente Epitacio Pessoa. É de notar que muito embora inúmeras guerras tenham sido iniciadas sem declaração, a Convenção relativa ao rompimento de hostilidades, firmada na Haia a 18 de outubro de 1907, em vigor [...em] mais de trinta países, compreendidos o Brasil e outras Repúblicas da América, dispõe, no art. 1º, que: "as hostilidades não devem começar sem uma advertência prévia e inequívoca, que terá a forma de uma declaração de guerra motivada ou de um *ultimatum* com declaração de guerra condicional" (Accioly, *op. cit.*, n. 1.534).

E o art. 2º diz: "O estado de guerra deverá ser notificado, sem demora, às potências neutras, e não produzirá efeito, com relação a elas, senão depois de recebida a notificação, que poderá ser feita por via telegráfica. Todavia, as potências neutras não poderão invocar a ausência

da notificação, estabelecendo-se, de modo não duvidoso, que elas conheciam, de fato, a guerra”.

São normas salutareas de um sistema que se destina a dominar, até certo ponto, pela razão, a obra nefasta da guerra, moderando-a. Neste afã, desde muito, a humanidade persevera. (...) A regra jurídica, transitoriamente repudiada, (...) passada a tormenta ressurgiu. Nosso dever (...) está em lhe guardarmos fidelidade.

(...) Não há inovações a introduzir em matéria de reconhecimento da beligerância. Aliás, as Conferências Americanas, propondo-se a codificar o direito internacional, isto é, a formular os princípios *recebidos*, não criam direito novo, segundo observava com sua grande autoridade o Embaixador Raul Fernandes, no relatório que apresentou ao Governo como Presidente da Delegação do Brasil à Conferência de Havana de 1958.

Isto posto, vejamos quais os que têm prevalecido, até aqui, no assunto em exame, as regras segundo as quais a qualidade de beligerante é atribuída aos Estados em luta, e, no caso de guerra civil, aos insurretos.

Se o conflito é internacional, o primeiro dos princípios é que é a declaração de guerra que confere aos Estados, e às suas forças armadas, a qualidade de beligerantes.

Da declaração, portanto, depende, – é efeito – o reconhecimento da beligerância. Não se ignora, e já lá vão mais de trinta anos, explicava Lafayette: “No estado atual do direito internacional a declaração ou denúncia prévia da guerra não é rigorosamente uma formalidade essencial. E esta a doutrina que resulta dos fatos. Em apoio dela pode-se alegar o argumento decisivo de que praticamente nunca se estabeleceu diferença entre a guerra que começa com, e a que começa sem declaração, e que igualmente nunca se invocaram para uma, leis de guerra diversas das que são aplicáveis à outra”.

Versando exaustivamente a matéria, pareceu ao grande mestre não dever omitir uma alusão àquela doutrina. Mas, se a expunha, não a adotava. A de sua preferência é exatamente a contrária, como resulta desta afirmação conclusiva: “Cumprido, no entanto, reconhecer que a opinião segundo a qual a guerra deve ser previamente declarada é mais conforme com a razão: consulta melhor a lealdade que as nações se devem e tem a grande vantagem de marcar com precisão o momento em que começa o estado de guerra”. Se esta, entretanto, é uma guerra defensiva, compreende-se não tenha cabimento a advertência por parte do Estado agredido.

Prévia, já não seria ela, em tal hipótese, nem mais inequívoca do que o fato mesmo da agressão sofrida. Não poderia tomar a forma de uma

declaração de guerra imediata, pois que esta se declarara por si mesma, e menos ainda a de um *ultimatum*, que é declaração de guerra eventual. Todavia, afigura-se-nos preferível não mencionar como exceção semelhante caso, de tal modo inelutavelmente se impõe o fato que o caracteriza.

Aliás, não se trata, realmente, de uma exceção ao princípio da declaração prévia. O princípio continuará de pé. O que ocorre é a impossibilidade de observá-lo naquela emergência. Ora, *ad impossibilia nemo tenetur*.

Assim, contra-indicada seria a referência, não somente por desnecessária, mas ainda por suscetível de diminuir a autoridade da regra, no vigor de sua expressão.

As normas jurídicas que visam disciplinar a guerra já se acham, em sua atribulada execução, sujeitas a tantas vicissitudes que nunca será excessivo o empenho de salvaguardar, ao menos, o prestígio da fórmula em que se fixaram. Duros são os tempos de hoje. (...) A guerra é a grande obsessão. (...) São as guerras de nossos dias catástrofes colossais, cataclismos que nenhuma imaginação lograria conceber. A de 1914 (...) confundiu todos sob um só pendão negro, cujo lema sinistro - "a necessidade não conhece leis" - lhe permitiu juntar à destruição material e humana, a derrocada dos princípios morais e jurídicos.

Desrespeitado, violado foi pelas grandes potências - culpadas e reincidentes - o direito consuetudinário da guerra que lentamente se fixara em ajustes e convenções, codificado na Haia, em 1899 e 1907, bem como na Conferência Naval de Londres, daquele último ano. E, daí para cá? A perspectiva é inegavelmente de uma progressiva barbarização da guerra.

Desta, a técnica inexorável não tolera restrições, nem respeita o mínimo sentimento de humanidade. A guerra já não tem limitação de zonas, fronteiras. Nada poupa. A ninguém poupa. A guerra é total. Avassala a terra - solo e subsolo; a superfície dos mares e as águas submarinas, o espaço aéreo, tudo o que existe, próximo ou distante, visível e invisível. Deflagra sobre as nações em massa.

Dada a incessante extensibilidade do flagelo, dir-se-ia não haver mais lugar para a distinção, clássica, jurídica e humana, entre combatentes e não combatentes. Não importa. Continuamos a pensar que só os Estados e as forças militares, por eles regularmente organizadas, podem e devem ser reconhecidos beligerantes. É esse ainda, em nosso parecer, um dos "princípios relativos ao reconhecimento da beligerância" que não convém proscriver, e por isso o recomendamos à Conferência, tal como está expresso no art. 409, e desenvolvido no art. 410 do Projeto de Código de Direito Internacional Público de Epitacio Pessôa.

A essa regra só admitimos uma exceção: a consagrada no art. 411 do referido Projeto, que manda considerar como beligerante, ainda que não vista uniforme, nem tenha à sua frente um chefe responsável, a população de um território na iminência de ser ocupado ou mesmo já ocupado, que, em massa, espontânea e ostensivamente, toma as armas para combater o inimigo e observa fielmente as leis da guerra.

Contra as leis de humanidade e os ditames da reta consciência seria opor óbices a que o vencido, que sofre o jugo do vencedor, sem o aceitar, podendo sacudi-lo, faça-o.

Resta-nos, considerando o caso de guerra civil, indicar a que princípios deve obedecer o reconhecimento dos insurretos como beligerantes. O acordo é geral. Antes de tudo, a luta à mão armada há de ter assumido o verdadeiro caráter de guerra. Não toda insurreição, mas apenas a que atinge as proporções da guerra civil, autoriza o reconhecimento da beligerância.

Devem os rebeldes, dirigidos por um governo responsável, ter a posse de uma parte determinada do território nacional, exercer sobre ela autoridade efetiva, possuir força armada regularmente organizada, ter a intenção, e a capacidade, de respeitar as leis e costumes da guerra. Aos Estados estrangeiros, após haverem reconhecido a qualidade de beligerante aos insurretos, é livre retirar o reconhecimento, ainda que a situação dos partidos em luta não se tenha modificado. Mas, a retratação em caso algum terá efeito retroativo.

O próprio Estado dentro do qual se desenvolve a guerra civil, por declaração expressa, ou, implicitamente, por atos inequívocos, reconhece a beligerância. O fato de, por sentimento de humanidade aplicar o Estado, aos seus nacionais rebeldes, certas leis da guerra, não constitui, entretanto, por si só, o reconhecimento da beligerância.

Os Estados estrangeiros não são obrigados a tratar os insurgentes como beligerantes só por lhes haver reconhecido esse caráter o governo nacional. (...)

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1935-1945), Departamento de Imprensa Nacional, 1961, pp. 213-218.

4. Não-Reconhecimento

- Trecho do Relatório do Ministério das Relações Exteriores relativo ao ano de 1939, sobre o Não Reconhecimento de Situações Geradas pela Força:

O conflito europeu suscitou, logo de início, a questão da nossa Representação diplomática junto ao Governo polonês e a do reconhecimento da anexação dos territórios ocupados. Decidiu o Governo brasileiro, fiel aos princípios do não reconhecimento de conquistas efetuadas pela força, manter a sua Representação junto ao Governo da Polônia, tendo sido dadas instruções nesse sentido ao Ministro Joaquim Eulalio do Nascimento Silva, que se transferiu para Angers. (...)

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1939, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1943, pp. 4-5.



Capítulo VII

Responsabilidade Internacional do Estado

1. Bases da Responsabilidade

- Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre o Acidente com o Vapor Alemão *Baden*, emitido no Rio de Janeiro, em 8 de dezembro de 1930:

Tenho a honra de apresentar o meu parecer a respeito do caso do vapor alemão *Baden*, atingido por granada arremessada do forte do Vigia, quando se recusava a atender às intimações para deter-se.

Penso que o Brasil não tem responsabilidade no que aconteceu com o vapor e com os passageiros, porque o *Baden* transgrediu leis do país, onde se encontrava, e as fortalezas usaram, regularmente, de um direito, procurando impedir-lhe a saída. Por acaso, uma granada, atingindo o vapor, produziu danos materiais e pessoais, porém esse lamentável acidente não teria ocorrido sem a culposa desobediência do comandante do vapor.

Em resumo, é o que exponho em meu parecer. (...)

(...) Em face do direito, nenhuma responsabilidade cabe ao Brasil por esse infortúnio.

O Estado responde pelo mau uso que os funcionários públicos façam da porção de autoridade que lhes é confiada; mas não pode ser obrigado a satisfações ou indenizações, porque as suas leis foram normalmente cumpridas, salvo se estas não assentam em princípios

geralmente adotados entre os povos cultos, ou infringem os sentimentos de humanidade.

No caso do *Baden*, as fortalezas da barra do Rio de Janeiro empregaram os meios universalmente usados pela polícia dos portos, e que os regulamentos brasileiros consignam. Em todos os países, há preceitos a que se submetem os navios que entram nos portos e deles saem. E se não lhes obedecem, há meios coercitivos para chamá-los ao cumprimento do dever. Foi o que aconteceu com o *Baden*, que, obstinadamente, desobedeceu, ainda no porto, às determinações da autoridade e, à força de máquinas, procurava pôr-se fora do alcance delas.

E regra de direito que a responsabilidade jurídica internacional do Estado pressupõe:

- 1º. dano causado por ele, isto é, por órgãos seus;
- 2º. que esse dano resulte de um ato ilícito;
- 3º. e não de caso fortuito ou força maior, não precedidos de culpa, sem a qual o dano se não daria (Fauchille, *Droit international public*, 1922, tomo I, primeira parte, nº 298).

No caso do *Baden*, houve dano:

- a. no paquete, a queda do mastro com as suas conseqüências;
- b. em pessoas, mortes e ferimentos.

Mas esse dano resultou não da prática de um ato ilícito, e sim do exercício regular de um direito, e sem intenção de causá-lo, pois não houve propósito de atingir o vapor com os projéteis. O mastro de um navio, à grande distância e em marcha veloz, não podia ser alvo de tiros de canhão. Por um infausto acaso, a granada do forte do Vigia, ao passar por cima do vapor para lhe impor a parada, percutiu-lhe o mastro.

Por outro lado, é manifesta a culpa do comandante do *Baden*, desobedecendo às ordens da Capitania do Porto e às intimações das fortalezas. O acidente da explosão da granada foi precedido de culpa, mas culpa desse marítimo e não das fortalezas.

Os autores consideram ato ilícito internacional, ou delito de direito internacional, a ofensa, injusta e culposa, de um Estado aos interesses de outro, protegidos pelo direito internacional (Franz von Liszt, 12ª ed. revista por Max Fleischmann, § 35), ou seja, a violação de uma norma de direito internacional, ofensiva dos direitos de outro, a qual somente determina a culpabilidade do Estado quando ele deixa de fazer o que lhe prescrevem

os princípios do direito internacional (Strupp, *Das Volkerrechtliche Delikt*, 1920, §89; *Elements du droit international public*, 1927, §19; Oppenheim, *International Law*, 1912, I, § 151).

No caso presente não há um preceito de direito internacional violado, mesmo o direito de proteção aos nacionais que se acham no estrangeiro; nem injustiça, porque os comandantes das fortalezas agiram no exercício regular de um direito incontestável; nem culpa, em qualquer sentido que se tome a expressão. E, como é doutrina atualmente dominante, não há delinquência internacional sem culpa. (...)

Não entra o acidente do *Baden* na categoria dos delitos ou atos ilícitos internacionais, segundo a lição dos egrégios internacionalistas que expõem a doutrina corrente, Oppenheim e Liszt, nem na de Strupp, que tem doutrina própria. E, se não há ato ilícito da parte das autoridades brasileiras, não há responsabilidade jurídica internacional para o Brasil como pessoa internacional.

Quanto às mortes e aos ferimentos havidos, resultaram de um acidente, de um caso fortuito, de que foi causa a rebeldia inexplicável do comandante do *Baden*. Sobre ele recai toda a culpa. As autoridades brasileiras cumpriram o seu dever de humanidade, cuidando dos mortos e dos feridos. Poderão levar mais longe esse impulso humanitário, socorrendo de alguma forma as famílias dos falecidos e os que receberam ferimentos graves. Mas a isso não as coage um dever jurídico. (...)

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1913-1934), MRE/Seção de Publicações, 1962, pp. 504 e 506-508.

- Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre Caso de Indenização Pedida ao Governo da Bolívia por Brasileiro Ferido por Soldados Bolivianos, emitido no Rio de Janeiro, em 27 de junho de 1921:

É princípio reconhecido em direito internacional, como em direito interno, que o Estado responde pelo mau uso, que os funcionários públicos façam, da porção de autoridade, que lhes é confiada, e, em particular, pelas ordens dadas pelo Governo aos seus agentes.

Mas é claro que o Estado não pode ser obrigado a indenizações, quando se limita a aplicar, normalmente, as suas leis, ainda quando desse uso legítimo do seu poder resulte qualquer prejuízo a estrangeiros.

Estabelecidos estes princípios, deles resulta a solução do caso proposto. Se, realmente, o brasileiro João Rocha não tomou parte alguma no movimento revolucionário, que a força legal boliviana procurava reprimir, é certo o seu direito de pedir indenização apoiado no Governo brasileiro, quer tenha havido verdadeiro dolo, quer mera culpa ou imprudência do autor do dano. Se, porém, o nosso patricio tem cumplicidade no movimento subversivo, ou se opôs, de algum modo, à ação da autoridade, o Brasil não tem direito de intervir em seu favor, porque ele sofreu as conseqüências de um ato seu voluntário, ato subversivo da ordem pública ou de rebeldia contra a autoridade, e o Governo boliviano estava em seu direito reprimindo-o.

Todavia, se nessa repressão houve excesso, teremos de aplicar o princípio acima enunciado, e considerar o Governo boliviano responsável pelo mau uso do poder confiado ao Prefeito do Departamento do Bem.

Tudo depende, pois, do exame criterioso do fato, para se lhe aplicar a regra jurídica, não convindo, de modo algum, que o Brasil patrocine pretensões injustas, e muito menos procure uma situação excepcional para os brasileiros, que se envolvam na política interna dos países estrangeiros, onde habitam.

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1913-1934), MRE/Seção de Publicações, 1962, pp. 200-201.

- Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre a Questão da Responsabilidade do Estado por Danos Causados a Estrangeiros (com vistas à I Conferência para a Codificação do Direito Internacional), emitido no Rio de Janeiro, em 20 de dezembro de 1928:

São muito minuciosas as questões formuladas pela Comissão Preparatória da Conferência de Codificação do Direito Internacional. Para atender a todas elas, porém, bastará o que foi dito no parecer transcrito no *Relatório* do Ministério das Relações Exteriores (...) com os seguintes acréscimos:

- I. Os direitos do estrangeiro no Brasil não podem ser mais extensos do que os dos nacionais. As leis os equiparam, salvo exceções de pouco alcance, quanto ao uso e gozo dos direitos individuais (Constituição, art. 72, Código Civil, art. 3).

- II. Os Estados cultos, pois que constituem sociedade organizada pelo direito internacional, estão sujeitos aos deveres impostos por esse direito. Conseqüentemente, respondem pelos danos injustos que causarem, ou não impedirem que sejam causados por seus funcionários aos estrangeiros que se acharem em seus territórios. Sob este ponto de vista, o que convém estabelecer é inteira igualdade jurídica entre nacionais e estrangeiros.
- III. O Estado comete ato ilícito, gerador de responsabilidade:
 - 1º. Se adota disposições legislativas incompatíveis com os direitos reconhecidos por tratados que tenha celebrado, ou a que tenha aderido, ou se deixa de adotar medidas legislativas necessárias à execução de obrigações impostas por tratados. Entende-se: tratados aprovados pelos poderes competentes e ratificados.

Não se deverá dizer o mesmo, quanto às *outras obrigações internacionais*, senão quando forem especificadas.

- 2º. Se adota disposições legislativas contrárias a concessões dadas a estrangeiros, a contratos celebrados com estrangeiros e a direitos por estes adquiridos.
 - 3º. Se repudia as suas dívidas.
 - IV. Não há responsabilidade internacional do Estado, por atos dos seus tribunais. Até o caso de denegação de justiça deve ser posto de lado, porque, em verdade, não existe em países cultos, e pode ser pretexto para abusos de poderosos contra os débeis.
 - V. Pelas ofensas aos direitos individuais dos estrangeiros, praticadas por funcionários públicos, somente responde o Estado, internacionalmente, se, tendo conhecimento antecipado do ato lesivo, não o impediu, ou depois de praticado não promoveu a punição do culpado, de acordo com as normas do direito.
- VIII e IX. O Estado não responde pelos danos sofridos por estrangeiros, em conseqüência de repressão de tumultos, motins, revolta ou guerra civil, nem tampouco pelos danos que os revoltosos ou insurgentes causarem.

No caso de tumulto ou motim, o Estado responderá pelos danos, se não tiver tomado providências para evitá-lo ou reprimi-lo, sendo possível.

XIII. É óbvio que o caráter nacional da reclamação exige que, no momento da lesão e no do pedido de reparação, seja o lesado jurisdicionado do Estado reclamante.

XIV. A reparação do dano a pessoa particular será, normalmente, pecuniária. A punição do culpado, quando necessária, é dever social do Estado, que lhe interessa diretamente para a conservação da ordem jurídica.

Se o lesado for pessoa que desempenhe função pública, a reparação da ofensa ao direito tomará forma adequada à situação, além do ressarcimento do dano material, quando houver.

XV. Sempre que um Estado não atender a reclamação de outro, esgotados os esforços ou negociações diretas, pode o caso ser levado a arbitramento ou à jurisdição do Tribunal Permanente de Justiça Internacional. Convém estabelecer em tratado esses recursos, sem prejuízo de outros meios que a legislação interna faculte, como acontece no Brasil (Constituição, arts. 58, I, *d* e 60, *e*), e sem esquecer institutos destinados à conciliação de interesses colidentes dos Estados, como temos na América.

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1913-1934), MRE/Seção de Publicações, 1962, pp. 435-437.

- Parecer do Professor Clóvis Beviláqua, Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, encaminhado pelo Ministro das Relações Exteriores do Brasil, em carta de 3 de fevereiro de 1927, ao Comitê de Peritos para a Codificação Progressiva do Direito Internacional (como parte dos *travaux préparatoires* da Conferência de Codificação de Haia de 1930):

(...) As conclusões do Sr. Guerrero, aceitas pelo Comitê, são excelentes pelo princípio que enfatizam, a saber, que é o ato ilícito propriamente dito que, nas relações internacionais, cria a responsabilidade, à parte de qualquer questão de intenção.

Seja-me permitido dizer que, no *Direito público internacional*, era esse o ponto de vista aceito. Aí se dizia: – “Os Estados, como pessoas jurídicas que são, podem, no comércio internacional, cometer atos ilícitos, que se podem definir – *quaisquer ofensas feitas por um Estado aos direitos ou legítimos interesses de outro*. Para que haja ato ilícito internacional, é necessário que seja praticado pelos representantes do Estado, nas suas relações internacionais (responsabilidade imediata), ou por seus órgãos da vida interna (responsabilidade mediata). É necessário ainda que o ato seja contrário a direito. O ato ilícito coloca o Estado, que o pratica, na obrigação de restaurar o direito violado, ou de dar satisfação adequada: moral, quando a ofensa for à dignidade da nação estrangeira, que se não aprecia economicamente; pecuniária, quando o direito ou interesse ofendido admitir composição deste gênero” [C. Beviláqua, *op. cit.*, pp. 179-180].

As deduções tiradas desse princípio nos parágrafos 29-44 correspondem, em suas linhas gerais, às que se encontram no relatório do Sr. Guerrero, e citamos a passagem acima simplesmente para mostrar que, neste particular, a doutrina brasileira coincide com as conclusões do Comitê extraídas da prática internacional. (...)

a) Clóvis Beviláqua.

Documento reproduzido in: Shabtai Rosenne (ed.), *League of Nations – Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law 1925-1928*, vol. II: *Documents*, Dobbs Ferry N.Y., Oceana Publ., 1972, Anexo 3, p. 170 (tradução do inglês).

– Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre a Questão da Responsabilidade do Estado por Atos de Seus Funcionários no Exercício de Suas Funções, emitido no Rio de Janeiro, em 11 de setembro de 1926:

(...) O Senhor Embaixador [do México] entende que houve ofensa ao ilustre Senhor Presidente do México por parte de um funcionário público brasileiro, e desse fato deduz a responsabilidade do Governo brasileiro. Cita em apoio dessa doutrina algumas palavras do conhecido internacionalista Carlos Calvo. Diz este acatado escritor que os Governos assumem a responsabilidade de todos os atos dos agentes, que os representam, ou aos quais delegaram uma parte

dos poderes, que lhes competem. É doutrina pacífica em direito internacional. Todos aceitam e proclamam esse princípio, sem o qual não poderia haver relações dos Estados entre si. Refere-se ele, segundo a fórmula invocada pelo Embaixador, aos agentes que representam o Estado no estrangeiro. O princípio tem, no entanto, maior latitude. O Estado responde pelos atos de seus funcionários, sempre que estes, no exercício de suas funções, praticam atos ofensivos ao direito de terceiros; porque, neste caráter e nesse momento, são órgãos do Estado. Ora, no caso de que se trata, nem a ofensa foi irrogada por um representante do Governo brasileiro, na ordem internacional nem ainda por funcionário público da organização interna, agindo no exercício de suas funções. Um empregado da censura, a que o Governo submeteu a imprensa, não como censor, não exercendo as funções da política especial e excepcional da imprensa, e sim como jornalista (...), sob sua responsabilidade individual, usou de linguagem inconveniente, referindo-se ao chefe de um Estado, a que nos ligam fortes laços de amizade. Logo, não pode o Governo brasileiro responder por esse abuso de linguagem. Responde, pessoalmente, o autor da ofensa.

Diz ainda Calvo, num dos trechos citados pelo Senhor Embaixador, que, se o Estado recusa reparar o dano causado por um dos seus subordinados, se faz, de certo modo, cúmplice da ofensa, e aprofunda os agravos, pelos quais as outras Nações têm direito de pedir-lhe contas. É evidente que se trata, nessa passagem, de indenização por ato ilícito de algum funcionário público. Se o Estado é obrigado a reparar o dano, é porque se lhe pode atribuir culpa. Esta, porém, há de resultar para o Estado ou do mau uso, que faça algum funcionário, da função de autoridade, que lhe é confiada ou de ordem dada pelo Governo aos seus agentes civis ou militares. Não podia Calvo, nem outro internacionalista, afirmar que o Estado tinha obrigação de reparar danos causados por qualquer dos seus cidadãos. Essa responsabilidade coletiva é estranha à concepção de ordem jurídica internacional.

Aliás, o Senhor Embaixador afirma que seria absurdo supor que o Governo brasileiro tivesse inspirado os “conceitos injuriosos” do jornalista, ou que esses conceitos reflitam o pensamento do Governo brasileiro. Reconhece, portanto, o Senhor Embaixador que o Governo do país, junto ao qual está acreditado, não tem culpa, direta nem indireta na ofensa, não se fez cúmplice do ato contra o qual reclama, quer contribuindo para a sua realização, quer aprovando-o depois de praticado. Sendo assim, não tem fundamento a reclamação, em que insiste o Senhor Embaixador. Criou-se um caso diplomático por mero equívoco.

Esclarecido este ponto, que os Governos somente respondem por atos de seus funcionários no exercício de suas funções, ou praticados por ordem dos mesmos Governos, e reconhecido que o Governo brasileiro mantém os mais sinceros sentimentos de fraternidade em relação ao nobre povo mexicano, assim como da mais respeitosa estima ao chefe da grande República amiga, a discussão deve ser dada por finda, porque não tem objeto. E é de esperar que assim também o sinta o Senhor Embaixador.

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1913-1934), MRE/Seção de Publicações, 1962, pp. 359-360.

- Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre a Questão da Responsabilidade do Estado por Atos de Funcionários Públicos em Território Brasileiro (Causando Danos a Particulares) e por Atos de Funcionários Diplomáticos e Consulares Fora do País, emitido no Rio de Janeiro, em 2 de outubro de 1925:

(...) Os funcionários pertencentes ao Corpo diplomático e consular, sob o ponto de vista da responsabilidade do Estado, determinada por atos que causem dano a particulares, não constituem classe à parte. Entram na regra comum. (...)

Antes de se achar consagrada em lei a responsabilidade do Estado por atos dos funcionários públicos, a já doutrina conseguira firmar esse princípio. Distingua a doutrina, a princípio, os atos de gestão dos atos de autoridade para estabelecer a responsabilidade do Estado, em relação àqueles, e por estes últimos numa esfera de irresponsabilidade civil, distinção que se explicava porque, sendo a indenização o remédio jurídico oferecido aos prejudicados, tinha ele mais clara aplicação aos casos de lesão patrimonial. (...)

(...) Tem sido sempre aceito pela jurisprudência nacional o princípio da responsabilidade do Estado, nas relações *jure gestionis*, pelas malversações, omissões, negligência ou imprudência de seus agentes. (...)

(...) As ações dos particulares prejudicados por atos dos funcionários públicos pressupõem as seguintes condições: 1^a) Que o funcionário pratique o ato lesivo no exercício da sua função pública e não no seu caráter individual, de pessoa privada; 2^a) Que o ato cause dano lesando-lhes o patrimônio, ou produzindo-lhes ofensa aos direitos; 3^a) Que o ato seja injusto, ou por omissão de um dever prescrito em lei, ou por violação direta do direito. (...)

É condição para ser anulado o ato administrativo que seja ilegal. Consideram-se ilegais os atos ou decisões administrativas em razão da não aplicação ou indevida aplicação do direito vigente. A autoridade judiciária em sua sentença anulatória do ato ou decisão administrativa fundar-se-á em razões jurídicas, abstando-se de apreciar o merecimento do ato ou decisão, sob o ponto de vista de sua conveniência ou oportunidade.

A medida administrativa, tomada em virtude de uma faculdade ou poder discricionário, somente se haverá por ilegal em razão da incompetência da autoridade respectiva, ou do excesso de poder. (...)

In: Ibid, pp. 325-326 e 328-329.

- Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre a Questão da Responsabilidade do Estado por Crime Político Perpetrado Contra Estrangeiros em Seu Território, emitido no Rio de Janeiro, em 14 de novembro de 1923:

(...) Um crime político perpetrado contra estrangeiro, no território de um Estado, somente compromete a responsabilidade deste, se se pode atribuir ao respectivo Governo, ou conivência no ato, ou negligência em evitá-lo, se dele teve conhecimento, antes de realizado, ou se, cometido o ato, não empregou os meios ao seu alcance, para tornar efetiva a punição do agente ou agentes.

Essa responsabilidade nasce do não cumprimento do dever, que incumbe ao Estado, de prevenir crimes e de puni-los, quando cometidos. Esse dever é mais imperioso quando o crime pode redundar, direta ou indiretamente, em proveito do Estado, porque a sua negligência, então, toma a feição de cumplicidade, ou por ter querido o ato, sem o praticar, ou por tê-lo aprovado depois de praticado.

A circunstância material da perpetração do crime no território do Estado não cria para ele responsabilidade. Esta há de provir do procedimento incorreto do Estado, ou não impedindo, quando possível, ou não punindo em qualquer hipótese, ou, pelo menos, não tornando certa e positiva a sua vontade de punir.

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1913-1934), MRE/Seção de Publicações, 1962, p. 261.

- Trecho do Relatório da Delegação do Brasil à VIII Conferência Internacional Americana (Lima, 1938), sobre a Questão das Reclamações Pecuniárias:

Essa questão [das reclamações pecuniárias] surgiu em Lima como resultado da discussão travada em Buenos Aires em torno da doutrina de Drago. Na Conferência de Consolidação da Paz (...) a Delegação do Brasil impugnara o propósito de se dar forma convencional, pura e simples, à referida doutrina, sem que se cogitasse ao mesmo tempo da obrigação de recurso à solução arbitral ou judiciária, na hipótese de litígio que resista ao emprego das vias diplomáticas usuais.

Não houve meios de se conciliarem ali os pontos de vista divergentes, sustentados, nessa matéria, por vários delegados. Afinal, a Conferência resolveu submeter o assunto à Comissão de Peritos para a Codificação do Direito Internacional, pedindo-lhe que realizasse um trabalho de coordenação e um estudo dos princípios relativos à questão das reclamações pecuniárias, e que, sobre esta, elaborasse um projeto de convenção, destinado a ser levado à VIII Conferência Internacional Americana.

No seio da Comissão de Peritos, reunida em Lima pouco antes de se iniciarem os trabalhos da VIII Conferência, não foi possível a obtenção de unanimidade nessa matéria, devido à oposição tenaz do jurista chileno, Senhor Alberto Cruchaga Ossa, que entendia caber àquela Comissão, em virtude do próprio mandato que lhe fora confiado, ampliar o seu estudo, abrangendo no mesmo a questão da igualdade de direitos ou de tratamento, entre nacionais e estrangeiros. (...)

Na sessão a que compareci, dei verbalmente o meu depoimento, que em seguida confirmei num *memorandum*, - no qual, não só discuti a questão preliminar, mostrando o pensamento da resolução de Buenos Aires e, portanto, o mandato preciso conferido à Comissão de Peritos, na matéria em apreço, mas ainda expus, em breves períodos, o ponto de vista em que em tal matéria se colocara a Delegação do Brasil à Conferência de Consolidação da Paz. (...)

Depois de prolongada discussão, a Comissão de Peritos aprovou (...) um projeto de convenção (...). Esse projeto (...) foi submetido à consideração da VIII Conferência (...). O único resultado obtido foi um projeto de resolução, depois aprovado pela II Comissão [(Direito Internacional)] e confirmado pela Conferência (21 de dezembro), em virtude do qual o assunto voltará ao estudo da Comissão de Peritos. (...)

a) *Hildebrando Accioly.*

In: MRE, Relatório do Ministério das Relações Exteriores - 1938, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1943, pp. 143-144.

2. Denegação de Justiça

– Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Belviláqua, sobre a Noção de Denegação de Justiça, emitido no Rio de Janeiro, em 12 de novembro de 1924:

Tenho a honra de devolver a Vossa Excelência o maço referente ao abalroamento do *Jurema* por um navio da *Amazon Steam Navigation*.

Considerando a Embaixada britânica ter havido denegação de justiça neste caso, sugere a idéia de submetê-lo a arbitramento, de acordo com a convenção de 18 de junho de 1909.

Devo confessar a Vossa Excelência que não encontrei essa convenção na *Coleção das Leis do Brasil*, que, aliás, em 1910, traz o ato de aprovação dela pelo Congresso, e em 1911, o de promulgação pelo Poder Executivo. O texto, porém, não vem transcrito. *Relatórios* do Ministério das Relações Exteriores, penso eu, não foram publicados entre 1904 e 1912, e neste último, onde se encontram outras convenções de arbitramento, não vem a de que trato, por ser de ano anterior. Provavelmente foi publicada em avulso, mas essas publicações só excepcionalmente me são remetidas.

A falta, porém, não é grande, neste momento, porque, ainda sem exame do processo, que não foi remetido a este Ministério, nem podia ser, porque ainda pende a execução, pode afirmar-se que não houve denegação de justiça.

Dá-se denegação de justiça:

- a. Quando o juiz, sem fundamento legal, repele a petição daquele que recorre à justiça do país, para defender ou restaurar o seu direito.
- b. Quando, postergando as fórmulas processuais, impede a prova do direito ou a sua defesa.
- c. Quando a sentença é, evidentemente, contrária aos princípios universais do direito.

Em nenhuma dessas categorias se inclui o caso em exame. O que vejo é que a Companhia condenada usou e abusou de todos os recursos processuais, e, na esperança dessa terceira instância, que os estrangeiros pretendem instituir como superior à justiça do país, a reclamação diplomática, deixou de pagar, oportunamente, a soma a que foi condenada, e os juros se foram amontoando, com o correr dos anos.

Entendo que se deveria responder à Embaixada britânica afirmando que correu regularmente o processo no qual foi condenada a Companhia

de navegação a vapor do rio Amazonas; que, tendo o caso passado em julgado, a Companhia poderia ainda usar de ação rescisória, se acha que a sentença foi proferida contra direito expresso ou fundada em falsa prova; mas, desde que ela prefere a reclamação diplomática, deixa perceber que não terá fundamento para essa ação; que uma acusação de *denial of justice* feita a tribunais de países organizados constitucionalmente, e de cultura jurídica intensa, como é o Brasil, somente poderá fazer-se mediante provas irrecusáveis, e essas provas não aparecem na reclamação, na qual nem se indicam pontos precisos em que se tenham dado preterições de formas ou de prescrições legais; que a Companhia reclamante, quando obteve autorização para funcionar no Brasil, declarou sujeitar-se às leis do país, no tocante às relações de direito travadas no Brasil, mas, agora pretende fugir a essa obrigação, tentando o recurso da intervenção diplomática, na suposição absurda de que o Poder Executivo pudesse sustar a execução de uma sentença judicial, e assim deixar ela de cumprir a obrigação de indenizar; ou de que o Governo perdoasse a dívida da condenação, o que excede às raias da sua competência, porque somente o Congresso poderia dispor de bens da União; que, portanto, o Governo do Brasil espera que o britânico reconheça não haver fundamento para a reclamação, e, muito menos, para a desautoração de uma sentença proferida por juiz competente, em ação regularmente processada.

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1913-1934), MRE/Seção de Publicações, 1962, pp. 295-296.

- Intervenção do Representante do Brasil, Sr. M. G. de Vianna Kelsch, nos debates da III Comissão (Responsabilidade dos Estados) da Conferência para a Codificação do Direito Internacional, em Haia, em 2 de abril de 1930:

Sr. Vianna Kelsch (Brasil):

Tenho sido um dos que menos dificultaram os trabalhos desta Comissão, mas devo dizer que as palavras “*par l'étranger, des droits qui lui appartiennent*” se emprestam a muitas interpretações e que meu Governo jamais ratificaria um artigo que contivesse esta expressão. Só poderia eu aceitar esta segunda parte do texto se fosse redigida da seguinte maneira, ou de um modo análogo: - “Que, contrariamente a tais obrigações, o

estrangeiro se visse privado de recorrer aos juízes e tribunais, ou que o estrangeiro tivesse encontrado, no procedimento, obstáculos ou atrasos injustificados implicando uma recusa de administrar a justiça". Sei que vou desencadear a tempestade e que me será dada uma quantidade de argumentos para demonstrar-me que não compreendi. Mas não mudarei meu ponto de vista.

In: Société des Nations – Actes de la Conférence pour la Codification du Droit International, Séances des Commissions, vol. IV: Procès-Verbaux de la Troisième Commission (Responsabilité des États) (Haia, 1930), doc.C.351(c).M.145(c). 1930. V, 1930, p. 157 (tradução do francês).

3. Proteção Diplomática

– Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre a Questão dos Empréstimos em Ouro Contraídos pelo Brasil na França, emitido no Rio de Janeiro, em 15 de outubro de 1930:

Em 1928, compareceram perante a Corte Permanente de Justiça Internacional o Brasil e a França, pedindo a solução do desacordo em que se achavam quanto ao modo de pagamento de empréstimos federais brasileiros, contraídos na França. (...)

(...) Perante a Corte compareceram dois Estados: o Brasil e a França, que fizera suas as reclamações dos portadores de títulos dos empréstimos federais brasileiros emitidos naquele país. Os credores particulares não foram parte no processo.

Podia o Governo francês assumir essa posição de pleiteante, fazendo suas as reclamações dos portadores franceses de títulos dos empréstimos brasileiros?

Não há dúvida que, para esses credores particulares, estavam franqueados os tribunais da União. Mas, desde que persiste a prática das reclamações diplomáticas, parece fora de dúvida que a França exerceu um direito, chamando a si a defesa dos interesses de franceses. E, assim como, nas relações diplomáticas, a discussão, em casos semelhantes, se trava de Estado a Estado, transposto o litígio para a esfera judiciária, são ainda os Estados que se enfrentam. Se está admitido que os Estados façam suas as pretensões jurídicas dos seus nacionais, perante os Governos estrangeiros, não há motivo para se lhes negar essa qualidade perante o judiciário internacional.

E assim o entenderam, além dos dois governos, o brasileiro e o francês, a própria Corte que decide, soberanamente, a respeito da sua competência. Assim entendeu porque tomou conhecimento da controvérsia, para resolvê-la, como fez (...).

(...) Admitamos que nenhum Estado se atribua mais, atualmente, esse direito de cobrar, compulsoriamente, dívidas de particulares. Mas nem por isso desaparece o direito de intervenção, pelo qual o Estado avoca a si o direito dos seus nacionais.

E se a Nação dos credores pode propor ou aceitar o arbitramento para solução da controvérsia entre nacionais seus e a Nação devedora, é porque a reclamação dos particulares se internacionaliza, eis que o Estado faz dela objeto de uma intervenção diplomática oficial.

Convenhamos, pois, que, no estado atual do direito internacional, assenta em bons fundamentos a competência da Corte internacional, desde que, perante ela, comparecem Estados compromissados para a solução de controvérsia entre um deles e nacionais do outro que, para os efeitos da solução, fez sua essa controvérsia.

A afirmação dessa competência da Corte é um grande passo dado no evolver do direito, por ser larga porta aberta a realizações mais amplas da Justiça na vida internacional, e um meio de dar maior firmeza a certa ordem de relações jurídicas valiosas, que não conseguem aclarar cansativas discussões diplomáticas, por não conseguirem destruir convicções apoiadas em argmentos que, de parte a parte, se consideram decisivos. (...)

Estabelecido o desacordo entre o Brasil e os portadores de títulos de dívida nacional emitidos na França, quanto à moeda em que devia ser feito o pagamento; tendo o Governo francês chamado a si a questão, como natural defensor dos interesses dos seus nacionais; não dando resultado as negociações diplomáticas; não tentada a via judiciária interna; somente a justiça internacional poderia oferecer solução à divergência. (...)

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1913-1934), MRE/Seção de Publicações, 1962, pp. 491-493 e 495-496.

4. Reparação de Danos

- Trecho do Relatório do Ministério das Relações Exteriores referente ao período - maio de 1921/abril de 1922, sobre as Liquidações do Brasil com a Alemanha (Reparações de Danos: Tratamento da Matéria por Ocasião da Elaboração do Tratado de Paz de Versailles de 1919):

Os embaraços de toda ordem que surgiram logo nas primeiras reuniões da Conferência da Paz, quando a Delegação do Brasil procurava assegurar o legítimo direito de seu país de pleitear, pura e simplesmente, a restituição imediata do preço do café de São Paulo, recolhido à casa Bleischroeder, de Berlim, assim como dos respectivos juros, calculados ao câmbio do dia do depósito, prenunciaram as grandes dificuldades, que o Governo teria ainda de vencer, até conseguir liquidação final para essa questão.

Apesar de ter a Delegação conseguido que a reclamação brasileira viesse a figurar no corpo do Tratado de Paz de Versailles (art. 263) e que a soma correspondente, superior a 125.000.000 de marcos, fosse posta em Londres às ordens do Estado de São Paulo, a questão não está finda, porque há ainda a considerar-se a parte relativa a diferenças de câmbio, que cabe ao Governo Alemão liquidar diretamente.

Essa liquidação não se poderá realizar prontamente, devido às más condições financeiras da Alemanha e aos fortes gravames que pesam sobre seus bens e fontes de renda, em virtude de rígidas estipulações preferenciais do Tratado de Versailles.

Tendo o Governo preferido liquidar diretamente com a Alemanha suas reclamações anteriores à beligerância do Brasil, por ser esse o meio mais prático de arredar certas dificuldades, acabamos de firmar com a Alemanha um acordo, em que esse país ajustou aplicar o saldo provável do preço dos seus navios apreendidos pelo Governo brasileiro, depois de pagos todos os créditos deste, em favor do Estado de São Paulo, que ainda tem, como já foi dito, uma grande soma a receber, em pagamento do café recolhido à casa Bleischroeder. (...)

Quanto ao caso dos navios apreendidos e agora estritamente ligado ao do café, cumpre salientar que esse apresenta dois aspectos bem distintos, um relativo à propriedade e outro ao afretamento, porque o Governo, quando se apossou desses navios, nunca teve, como sempre declarou, a idéia de os considerar propriedade sua, sem indenizar, no devido tempo, a quem de direito.

Sempre foi seu pensamento, muitas vezes expressado, utilizá-los somente em virtude das condições muito especiais em que se achava o

país, em face do conflito europeu, mas nunca excluiu a hipótese de uma razoável indenização por esse ato.

Declarada a beligerância do Brasil, o Governo não quis, assim mesmo, considerar tais navios propriedade inimiga para os capturar, como o fizeram quase todos os outros Governos em idêntica situação, mantendo, assim, inalterável o espontâneo compromisso que assumira ao apossar-se deles muito antes.

Não tivesse o Governo manifestado sempre tal pensamento e é certo que a Conferência da Paz teria, depois, reconhecido de pleno direito a propriedade do Brasil em relação a esses navios, independentemente de grandes indenizações, como alcançaram outros países aliados.

Por isso, a Delegação brasileira não pleiteou, em Versailles, a adjudicação dos navios ex-alemães a título gratuito ou mediante quaisquer indenizações, pugnando antes pelo direito em que se achava o Brasil de liquidar diretamente a questão com a Alemanha, por ser conseqüente de atos anteriores à sua beligerância e sem caráter algum de hostilidade.

Em Versailles, defendemos a tese de que os navios assim apreendidos e, portanto, só adjudicáveis mediante indenização, deviam ser definitivamente considerados propriedade da nação que os tivesse em seu poder, mas depois de justas indenizações, que seriam calculadas segundo o valor de cada unidade, por ocasião de ser apreendida, num encontro de contas direto entre as duas partes interessadas.

A Comissão Financeira da Conferência da Paz aconselhava, no entanto, o arrolamento de todos os navios, para ulterior partilha entre os aliados, proporcionalmente às perdas marítimas de cada um, desconhecendo, por completo, o caso do Brasil, que se apossara de navios alemães muito antes de sua beligerância.

A doutrina, que não a sua, consagrada pelo chamado Protocolo Wilson deu, em parte, satisfação às pretensões brasileiras, não aceitando o arrolamento de todos os navios para uma partilha proporcional, mas firmou a doutrina pregada pela Comissão Financeira, de que a indenização seria proporcional às perdas marítimas sofridas pelo país adquirente, hipótese que levaria o Brasil a um pesado encontro de suas contas com a Alemanha pelos navios que apreendera.

A Delegação brasileira continuou, no entanto, a pleitear o cotejo dessa indenização com o total das reparações que reclamávamos, tendo, por fim, conseguido o reconhecimento de sua tese, no art. 297 do Pacto de Versailles.

Não sofre mais contestação alguma a legitimidade do direito do Brasil a liquidar, diretamente, com a Alemanha, essa questão. Resta, apenas,

que a Comissão Financeira não continue a insistir em considerar essa liquidação por atos anteriores à beligerância do Brasil parte integrante das reclamações brasileiras por indenização de guerra, ora sujeitas a seu apreço.

A questão das reparações, que o Brasil se tem esforçado por destacar do encontro de contas, como indenização, por questões com a Alemanha anteriores à beligerância do Brasil, está afeta à Comissão organizada pelas principais potências aliadas.

O crédito do Brasil foi computado em £ 3.645.000, inclusive £ 1.800.000, por lucros cessantes, que a Alemanha veio logo a impugnar com pertinácia, sob alegações de bem fracos fundamentos e que estamos a rebater com vantagem.

A outra parte do crédito já foi aceita, mas apenas em princípio, ficando, assim, sujeita a ulterior exame de cada parcela, para ser, depois, paga a muito longos prazos, devido a representar uma parte mínima do total de pagamentos computados pela Comissão de Reparações.

A esse respeito, o Brasil e a Alemanha conseguiram também chegar a um acordo, cuja divulgação será feita, no devido tempo, pelas duas Altas Partes Contratantes.

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1921/1922, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1930, pp. 10-13.

- Excerto do Relatório do Ministério das Relações Exteriores referente ao período - maio de 1919/maio de 1920, sobre a Questão da Venda do Café de São Paulo, entre Brasil e Alemanha:

Ficou satisfatoriamente resolvida a questão da venda do café que em 1914, ao rebentar a guerra, o Estado de São Paulo tinha armazenado nos portos de Antuérpia, Hamburgo, Bremen e Trieste. A retirada da importância dessa venda, depositada na casa Bleischroeder, não foi na ocasião permitida pelo Governo da Alemanha, sob a alegação de que o "produto da venda do café da valorização, depositada no Banco Bleischroeder, estaria intacto depois da assinatura da paz, à disposição do Governo do Brasil".

Graças aos esforços do Sr. Dr. Eptacio Pessôa, Presidente da Delegação do Brasil à Conferência da Paz, o Tratado de Versailles, no seu artigo 263, reconheceu a legitimidade do direito do Brasil: "A Alemanha garante ao Governo brasileiro o reembolso com juros à taxa, ou taxas, que

houverem sido convencionadas de todas as somas depositadas no Banco Bleischroeder em Berlim, provenientes da venda de cafés pertencentes ao Estado de São Paulo, nos portos de Hamburgo, Bremen, Antuérpia e Trieste. A Alemanha tendo-se oposto à transferência, em tempo útil, das ditas somas ao Estado de São Paulo, garante igualmente que o reembolso se efetuará à taxa do câmbio do marco ao dia do depósito". (...)

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores – 1919/1920, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1920, p. 7.

– Mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional (parte relativa ao Ministério das Relações Exteriores), de 3 de maio de 1920, sobre as Questões da Venda do Café de São Paulo e da Propriedade de Navios, entre Brasil e Alemanha:

(...) À parte os grandes assuntos de ordem internacional que se debateram na Conferência da Paz [de 1919], duas questões, sobretudo, interessaram o Brasil: o café de São Paulo e os navios alemães. Tratarei de uma e outra separadamente.

– *[Questão do] Café:*

Em 1914, ao rebotar a guerra, o Estado de São Paulo tinha em depósito nos portos de Antuérpia, Hamburgo, Bremen e Trieste 1.835.361 sacas de café. Esta mercadoria servia de garantia a dois empréstimos contraídos na Europa por aquele Estado, em 1913 e 1914, por intermédio das casas J. Henri Schroeder & Co., de Londres, S. Bleischroeder, de Berlim, e a *Société Générale* e o *Banque de Paris et des Pays-Bas*, de Paris.

Declarada a guerra, o Governo alemão manifestou a intenção de confiscar aquele depósito. O nosso Governo opôs-se. O Estado de São Paulo, receando complicações, ordenou a venda do café. Este foi vendido por lotes sucessivos, ao preço de 65 pfennigs o tipo superior Santos. O produto da venda, no valor total de 125.787.481,77 marcos foi depositado, de acordo com uma cláusula dos contratos de empréstimo, na casa S. Bleischroeder, entre 25 de novembro de 1914 e 20 de março de 1916.

O Estado de São Paulo pensou então em retirar esta soma, para resgatar os títulos dos seus empréstimos. A Alemanha não permitiu. Interveio o Governo brasileiro e, depois de prolongada discussão,

obteve daquele país a promessa de “que o produto da venda do café da valorização, depositada no Banco Bleischroeder, estaria intacto depois da assinatura da paz, à disposição do Governo do Brasil”.

Quando fui honrado com a nomeação de chefe da Delegação Brasileira na Conferência da Paz, a opinião dominante aqui era que se deviam ligar as duas questões: o preço do café serviria para pagar os navios; a Alemanha reteria aquele, o Brasil guardaria estes.

Discordei desde o princípio deste modo de ver. Tratava-se, em minha opinião, de duas questões independentes de fato e de direito, regidas por princípios diversos e sem laço algum de afinidade ou subordinação. O preço do café deveria ser restituído pela Alemanha, integral e com juros; o dos navios seria pago pelo Brasil com o que se verificasse estar a Alemanha a dever-lhe. Este ponto de vista tive também de defendê-lo mais tarde junto a alguns membros da Comissão Financeira, que se inclinavam também à compensação entre o café e os navios.

A questão do café foi entregue a essa Comissão. O Brasil, infelizmente, não tinha representante nela e, dado o regime de absoluto sigilo em que se realizavam os trabalhos da Conferência, só devido à vigilante diligência da Delegação Brasileira foi possível acompanhar a discussão da matéria no seio da Comissão.

A primeira dificuldade que se nos deparou foi a classificação da dívida. A Comissão, que a considerava a princípio como um caso particular a ser debatido unicamente entre o Estado de São Paulo e a casa Bleischroeder, conveio afinal em incluí-la no Tratado como uma das obrigações da Alemanha. Mas incluía-a como dívida a título de reparações, da natureza daquelas cujo saldo a Alemanha tem de pagar, num espaço de tempo avaliado em 30 anos, por anuidades repartidas entre os beligerantes na proporção das perdas de cada um. A Delegação Brasileira combateu essa classificação. O dinheiro depositado na casa Bleischroeder era o preço de bens pertencentes ao Brasil por títulos anteriores à guerra, bens que haviam sido dados em garantia de obrigações contratuais; cuja propriedade não se tinha deslocado para a Alemanha por qualquer das medidas de guerra a que o Direito atribui esse efeito; que, assim, não faziam parte do ativo da Alemanha e, portanto, não podiam ser aplicados a saldar as responsabilidades deste país para com as outras nações aliadas. O caso era de restituição de um depósito, não era de reparação de danos.

Resolvido este ponto do modo mais favorável às nossas pretensões, soubemos mais tarde que o projeto, elaborado pela Comissão Financeira e já aprovado pelo Conselho Supremo, mandava restituir o preço do café de São Paulo, - ao câmbio do dia do pagamento e classificava os juros entre as dívidas acima mencionadas. Isto representava para nós enorme prejuízo. Com a baixa do câmbio alemão, o dinheiro do café ficava reduzido a um

algarismo ridículo (...). Mas, sobre ser grandemente prejudicial, a solução era profundamente injusta. (...) A Alemanha estava obrigada, agora que se assinava a paz, a pôr à disposição do Brasil, em ouro ou em papel equivalente, a soma de 120 milhões de marcos, produto real da venda do café.

A responsabilidade da Alemanha, porém, não compreendia só o capital; estendia-se também aos juros. (...) É evidente, em face dos princípios de direito, que a Alemanha devia responder por todas as conseqüências do ato pelo qual proibira a retirada do produto do café. (...)

Animado por estas razões, logo que tive conhecimento do que se passara na Comissão Financeira, procurei o representante dos Estados Unidos, que eu sabia ser o autor do dispositivo do projeto e com ele discuti longamente, em duas conferências sucessivas, os aspectos jurídicos da questão. Tive a fortuna de convencê-lo. Dias depois, recebia do Sr. Davis a notícia de que a Comissão aceitara unanimemente o ponto de vista da Delegação Brasileira (...). Estava assim decidida a questão do café.

O texto [... aceito] foi inserto no Tratado que os aliados submeteram ao exame dos delegados alemães. Posteriormente, porém, quando em viagem para o Brasil, tive notícia de que a Delegação Brasileira em Paris fora surpreendida com uma deliberação do Conselho Supremo que, atendendo, em parte, a reclamações da Alemanha, reduzira os juros “às taxas convencionadas” [art. 263 do Tratado]. (...)

Não obstante esta redução na taxa dos juros, que felizmente não representa grande prejuízo para o Estado de São Paulo, pode-se dizer que a questão do café teve solução plenamente satisfatória.

A pedido do referido Estado, o Governo está promovendo o reembolso das quantias depositadas na casa Bleischroeder.

- [Questão da] *Propriedade dos Navios*:

Passo agora a ocupar-me dos navios. Apoderando-se dos navios alemães surtos em nossos portos, o Governo brasileiro nunca teve idéia de confiscá-los, isto é, de constituir-se proprietário deles sem indenização de qualquer espécie. Pelo contrário, a sua linguagem foi sempre do máximo respeito à propriedade particular, que ele se julgava na obrigação de indenizar, ainda que apenas utilizada. (...) Nunca foi pensamento do Governo brasileiro apropriar-se dos navios sem pagá-los. Este propósito tornou-se ainda mais evidente depois da declaração da guerra.

Com efeito, declarada a guerra, transformados os navios em propriedade *inimiga*, se o Governo houvesse convertido a posse em captura e submetido esta ao julgamento dos tribunais de presas, teria adquirido

por decisão da Conferência da Paz a propriedade dos navios sem o *ônus* de qualquer indenização. (...) Foi o que fez Portugal. (...)

Ao contrário disto, porém, o Brasil preferiu manter a sua posição de indefectível respeito à propriedade privada, e neste propósito se conservou até à assinatura do armistício. Passou assim o período das hostilidades, *único* dentro do qual seria possível o confisco dos navios (...).

Em tais condições, não podia a Delegação Brasileira na Conferência da Paz defender a tese de que o Brasil não estava obrigado a indenização alguma. Tal proceder não seria somente um atentado contra os mais conhecidos princípios do Direito Internacional, mas também um procedimento incompatível com a dignidade da Nação. Se o Brasil afirmara em documentos os mais solenes que nenhuma intenção tinha de confiscar os navios; se, declarada a guerra, corroborara de modo significativo essas disposições, deixando de considerá-los presas bélicas e conservando-se assim durante todo o tempo das hostilidades... não há quem possa legitimamente pretender que tenha sido para a opinião pública “uma surpresa e uma decepção” não ter a Delegação Brasileira pleiteado e obtido na Conferência da Paz o confisco dos navios, isto é, não haver a Delegação Brasileira fugido aos compromissos tomados por seu país!

E como podia ela consegui-lo, se já havia cessado o estado de guerra e *só durante esse estado é possível o confisco?!*

Essa decepção não seria verdadeira; pois a ninguém de mediana cultura é lícito ignorar que só a captura, *ato de guerra*, permite a aquisição da propriedade do navio *sem indenização*, e à Delegação do Brasil não era possível, *terminada a guerra*, obter uma propriedade em condições que *só a guerra autoriza*.

Verdadeira também não seria essa surpresa, porquanto o chefe da Delegação Brasileira nunca cessou de declarar, em telegramas oficiais e entrevistas amplamente divulgadas, que, conservando os navios, o Brasil ficava obrigado a pagá-los. (...)

Pelas suas declarações anteriores, o Brasil estava obrigado a restituir os navios e pagar a sua ocupação, exigindo em troca as indenizações devidas pelo vencido, na medida e tempo fixados para todos os beligerantes, e isto mesmo com as exclusões previstas no Tratado de Paz, uma das quais, e a mais importante para nós, são as despesas de guerra.

A Delegação Brasileira, porém, entendeu, que, sem trair o respeito devido à propriedade privada, outra combinação poderia adotar-se, de maior proveito para o país. A adjudicação dos navios

mediante uma indenização razoável, calculada pelo valor da época da apreensão e paga por encontro de contas, resguardaria o direito dos proprietários e ao mesmo tempo poria nas mãos do Governo brasileiro em troca de um sacrifício já feito, um patrimônio considerável que direta ou indiretamente poderia servir ao nosso desenvolvimento econômico. Convencida desta e de outras vantagens, a Delegação pleiteou essa solução perante a Conferência, alegando longa e insistentemente que, com a declaração do estado de guerra, se podiam considerar os navios incorporados no domínio do Brasil, já por efeito da requisição que então assumira o seu verdadeiro caráter de ato bélico e no Direito Internacional equivale à expropriação por necessidade pública já como represália aos prejuízos não compostos pela Alemanha.

Todos os nossos esforços no começo foram baldados. A objeção invariável era que o Brasil nunca pretendia o domínio dos navios (...).

O projeto da Comissão propunha que os navios mercantes alemães, ainda os apreendidos por nações beligerantes, fossem partilhados entre todos os aliados na proporção de suas perdas. Desta medida excetuava apenas os navios tomados pelos Estados Unidos, os quais continuariam a pertencer, em plena propriedade, à República Norte-Americana. A razão que o projeto invocava para justificar esta exceção é que os navios apreendidos pelos Estados Unidos tinham servido ao transporte de tropas da América para a Europa.

A isto respondia a Delegação Brasileira que as nações beligerantes apreenderam os navios alemães ancorados nos seus portos ou no uso do direito de requisição, à qual, mesmo empregada em tempo de paz, o rompimento posterior das hostilidades imprimira o caráter de ato de guerra, ou como represália contra os prejuízos incalculáveis que lhes causava a guerra submarina, já afundando os seus navios, já impedindo o seu comércio com o exterior, represália que, de acordo com os princípios de direito, não sendo o dano que a motivou reparado pela nação ofensora, confere à nação ofendida o direito de adjudicar ao seu patrimônio os navios apreendidos. Está entendido que, em qualquer das hipóteses, esta nação pagará aos proprietários a diferença do justo valor de seus bens. (...)

(...) [O] Protocolo foi assinado pelos Srs. W. Wilson e Lloyd George (...). Foi para a Delegação Brasileira grande e dolorosa surpresa a recusa do representante francês em (...) atribuir-nos o direito de que trata o documento (...). À parte a tradicional amizade que liga tão estreitamente as duas nações (...), a França já reconhecera reiteradas

vezes os nossos direitos, mesmo o de propriedade, sobre os navios ex-alemães. (...)

.....
(...) O direito do Brasil [...] à propriedade dos navios alemães de que se apossou é, hoje, em face do Protocolo Wilson-Lloyd George e do Tratado de Paz, um direito incontestável. A partilha desses navios entre os aliados representaria ato de força, jamais solução jurídica. (...)

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1919/1920, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1920, pp. II-X, XIII-XIV e XXIII.

- *Mémoire* apresentado pelo Representante do Brasil, Raul Fernandes, à Comissão de Reparações, em Paris, em 27 de agosto de 1920, sobre a Questão dos Navios Ex-Alemães Tomados pelo Governo Brasileiro em 1917:

(...) O Governo do Brasil respondeu às agressões de guerra submarina, de início (torpedeamento do *Paraná*) rompendo relações diplomáticas e comerciais com o Império Alemão em 11 de abril de 1917; a seguir (torpedeamento do *Tijuco*), requisitando por decreto de 2 de junho de 1917 os navios alemães ancorados nos portos brasileiros e os nacionalizando (...); e enfim, após outros torpedeamentos, pelo reconhecimento, em 26 de outubro de 1917, do estado de guerra entre o Brasil e a Alemanha.

O Governo alemão tendo protestado (...) contra a tomada das embarcações, o Ministro brasileiro das Relações Exteriores respondeu-lhe em 5 de junho de 1917 caracterizando este ato como represálias: a) determinadas pela campanha submarina; b) tendo por finalidade a reparação dos prejuízos que se seguiram; e c) autorizadas pelo direito das gentes, ao qual se ajuntava a doutrina dos internacionalistas alemães.

(...) Os navios (...) foram transferidos como propriedade do *Lloyd Brasileiro*, empresa pertencendo ao Estado. (...) O procedimento seguido é irrepreensível em todos os aspectos. Com efeito, as represálias exercidas pela tomada de navios levam à transferência da propriedade ao Estado ofendido, seja pelo confisco, à falta de reparação fornecida pelo Estado ofensor, seja pelo direito de presa, se sobrevêm a guerra. O Governo do Brasil, em diversas ocasiões, declarou que uma indenização era devida aos *ayants-droit*. (...)

Tal a situação de fato e de direito, quando terminou a guerra e as negociações de paz se abriram em Paris. Apresentou-se o Brasil como credor da Alemanha por dívidas causadas direta ou indiretamente pela guerra e tendo por garantia o valor dos navios apropriados. (...)

(...) Para cobrir todas as (...) dívidas, algumas das quais originadas de fatos de guerra anteriores à beligerância de certos Estados (como o caso do Brasil e da Itália, entre outros), a economia alemã se achava por isso reduzida aos bens situados no exterior. O Tratado [de Versailles, arts. 242 e 252, e cf. art. 248], em conseqüência, estabeleceu, em favor dos poderes signatários, uma garantia geral sobre os bens inimigos existentes sob sua jurisdição, a fim de assegurar o pagamento de reclamações bem definidas, outras que “reparações”. (...)

O Tratado de Paz reconheceu e aprovou todas as medidas tomadas (...) pelo Governo brasileiro: requisição, utilização, nacionalização, transferência de propriedade ao Estado. O Tratado igualmente reconheceu ao Brasil o direito, adquirido antecipadamente, de reter o preço dos referidos navios, a fim de garantir o pagamento de certos créditos por meio de compensação. (...) [A] própria carta [da Comissão de Reparações] justifica a posição tomada pelo representante do Brasil sobre a questão dos antigos navios alemães, hoje brasileiros. (...)

a) *Raul Fernandes.*

- Documento reproduzido *in*: MRE, *Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1922/1923*, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1924, Anexo A, doc. nº 56, pp. 77-80 (tradução do francês).

- Nota do Brasil ao Serviço Marítimo da Comissão de Reparações, em Paris, de 6 de novembro de 1921, sobre a Questão da Tomada pelo Brasil dos Navios Ex-Alemães em 1917:

(...) Não se pode legalmente admitir qualquer recurso contra o ato de requisição dos navios ex-alemães], tomado pelo Brasil, no exercício de sua soberania e baseado em suas leis internas e na boa doutrina internacional. Este decreto é irrevogável (...). Estes navios são, pois, propriedade plena do Brasil, mesmo antes de sua declaração de guerra à Alemanha (em 26 de outubro de 1917).

O Tratado de Versalhes apenas confirma o direito do Brasil sobre estes navios e reforça a garantia que lhe é devida, apropriando-os para o pagamento das reclamações definidas no referido Tratado. (...)

a) *F. de Castello-Branco Clark*
Delegado Assessor do Brasil à Comissão de Reparações

Documento reproduzido *in*: MRE, *Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores – 1922/1923*, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1924, Anexo A, doc. nº 66, pp. 101-102 (tradução do francês).

– Trecho de Mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional (parte relativa ao Ministério das Relações Exteriores), de 3 de maio de 1923, sobre a Comissão de Reparações por Danos Causados pela Alemanha:

Os arts. 231 e 232 e o anexo nº 1, parte 8ª, do Tratado de Versailles deram (...) às potências aliadas e associadas, signatárias desse ato, o direito de pedir à Alemanha reparações por todos os danos causados à população civil de cada uma em seus bens durante o estado de beligerância e motivados por agressões da Alemanha em terra, no mar e pelos ares.

Logo que se constituiu a Comissão de Reparações encarregada de regular essas reclamações, o Governo nomeou seu delegado o Dr. Raul Fernandes, o qual de acordo com as estipulações do Tratado, estaria presente, mas só podendo agir no caráter de assessor quando estivessem em causa as reclamações e os interesses do Brasil.

Em 1º de novembro de 1920, esse delegado apresentou a lista das reclamações brasileiras a título de reparações, ressaltando, no entanto, expressamente, o direito de apresentar ainda reclamações de outra natureza por danos causados pela Alemanha, antes do estado de guerra, ou relativos aos bens, direitos e interesses privados, para garantias dos quais o Brasil tinha lançado mão dos navios alemães ancorados em seus portos.

Essas reclamações a título de reparações diferem das que (...) o Brasil apresentou, como lhe fora facultado, diretamente, à Alemanha, e que são pedidos de indenização por perdas e danos anteriores à guerra e reclamações sobre interesses privados, matéria essa regulada pela parte X do Tratado.

O Dr. Raul Fernandes apresentou a sua demissão de Delegado do Brasil junto à Comissão no mês de janeiro de 1921, e de então para cá os

interesses do Brasil foram entregues à Embaixada do Brasil na França e mais especialmente ao Sr. Castello Branco Clark, que foi encarregado pelo Governo, em março daquele ano, de defendê-los por ocasião da discussão com os Delegados alemães perante a Comissão e no seio da própria Comissão com os Delegados principais, – discussão essa que começou em fins de março, prolongando-se até fins de abril. (...)

A Comissão de Reparações, por uma decisão de caráter geral, resolveu não admitir reclamação alguma por lucros cessantes. Esta era a maior das nossas reclamações (...). Ficaram, por isso, reduzidas (...).

O Acordo de Spa procurou fixar a percentagem em que a Alemanha faria pagamentos, a título de reparações, mas o Brasil não foi signatário desse ato nem a ele aderiu, assim como outras potências interessadas. Esse acordo teve o cuidado de deixar 6,5% para serem repartidos entre as potências não signatárias. Até hoje, porém, apesar dos reiterados esforços dos Delegados do Brasil, ainda não foi fixada a percentagem que caberia a essas potências na repartição dos pagamentos da Alemanha. Por isto, a Comissão de Reparações ressaltou, formalmente, o direito dessas potências, que não estavam ligadas ao Acordo de Spa e, então, o Delegado do Brasil pôde formular suas reservas, para esclarecer que as percentagens fixadas no referido acordo só podiam ter efeito para repartir, entre as potências ligadas por esse ato, o total das somas que lhes viesse a atribuir, a título de reparações, o acordo geral dos Aliados e Associados.

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores – 1922/1923, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1924, pp. XVIII-XIX.

– Trecho do Relatório do Ministério das Relações Exteriores relativo ao ano de 1929, sobre a Questão das Reclamações do Governo Brasileiro contra o Governo Alemão:

As reclamações do Governo brasileiro contra o Governo germânico, por prejuízos decorrentes da guerra, de 1914-1918, podem capitular-se do modo seguinte:

- a. Indenizações, por prejuízos anteriores à beligerância do Brasil (parte X do Tratado de Versalhes);
- b. Reparações, por prejuízos posteriores à beligerância do Brasil (parte VIII do Tratado de Versalhes);

- c. Restituição do produto da venda do café pertencente ao Estado de São Paulo, apreendido pelo Governo alemão, em 1916 (parte IX do Tratado de Versalhes).

A fim de resolver, definitivamente, a questão das reclamações pendentes, por prejuízos anteriores à beligerância, firmou a nossa Legação em Berlim, a 5 de outubro de 1921, com o Governo germânico, *ad referendum* do Governo brasileiro, um acordo especial. Embora sem aceitar nem o princípio nem a importância das reclamações brasileiras, concordou o Governo alemão em deduzir, do valor atribuído aos 43 navios alemães, apreendidos em portos nacionais, a soma de 1.500.000 libras, para a liquidação das reclamações por danos diretos anteriores à nossa beligerância, devendo o saldo em favor da Alemanha, que eventualmente se verificasse, ser entregue ao Estado de São Paulo, se os Governos aliados consentissem, para amortizar o compromisso resultante do artigo 263 do Tratado de Versalhes. Estabelecia, ainda, o acordo que as reclamações por lucros cessantes, no valor de £ 1.800.000, seriam submetidas a arbitramento.

Reconhecendo a validade do acordo, quanto às reclamações por perdas diretas (£ 1.500.000), a Comissão das Reparações, em carta dirigida ao Governo alemão, a 27 de novembro de 1922, opôs reservas quanto à fórmula convencionada para o pagamento dos lucros cessantes (£ 1.800.000), assim como no que se refere às obrigações contraídas pela Alemanha, no caso do valor dos navios não cobrir as reclamações por prejuízos anteriores à beligerância, e à aplicação do saldo eventual dos navios ao pagamento da diferença de câmbio, relativa aos depósitos de café.

O cumprimento desse acordo tem sido postergado até agora, já pelos óbices criados em consequência das reservas feitas pela Comissão das Reparações, já em face da controvérsia, suscitada pelo Governo alemão, acerca da avaliação dos navios germânicos, apresados pelo Brasil, em 1917.

Apesar das resistências com que o *Reich* vem protelando, desde 1921, a solução do assunto, - não poupou o atual Governo brasileiro esforços persistentes, no sentido de liquidar esse litígio. Desde 1927, procurou a Legação do Brasil em Berlim, por meio de conversas com as autoridades alemãs, encaminhar negociações diretas, que pusessem termo amistoso a uma pendência, em que estão em jogo altos interesses nacionais. A todas as nossas razões (...) opôs o Governo alemão, obstinadamente, dois argumentos sistemáticos: a) a revisão da avaliação dos navios; b) a impossibilidade do pagamento direto da dívida do café, por estar a mesma incluída no Plano dos Peritos, consoante a doutrina da carta que, sobre o assunto, dirigiu ao Governo do *Reich*, a 30 de maio de 1925, a Comissão das Reparações.

Prosseguiram, entretanto, as *démarches* da nossa Legação em Berlim, quando recebeu o Governo brasileiro, por intermédio da sua Embaixada em Paris, um extenso Relatório da Seção Financeira da Comissão das Reparações, datado de 12 de fevereiro de 1929. Longe de favorecer, as conclusões desse documento, no que respeita à avaliação dos navios, assim como à controvérsia da dívida do café, concorriam para prejudicar os direitos do Brasil.

Diante do exposto, dirigiu o Ministério das Relações Exteriores, a 25 de abril de 1929, longo despacho à Embaixada em Paris, no qual rebatia os argumentos da Seção Financeira da Comissão das Reparações e lhe negava competência, de acordo com o texto do Tratado de Versalhes, para intervir nas questões referentes às indenizações e ao débito do café. Os assuntos respectivos foram colocados, definitivamente, em terreno firme, escoimado de quaisquer dúvidas ou incertezas e dentro da verdadeira interpretação do Pacto de Versalhes (...).

Cumpre, desde logo, acentuar que, em face da Comissão das Reparações, devemos guardar posição inspirada nesta diretriz: Acatar as suas decisões somente no que respeita à matéria das reparações, compreendida na Parte VIII do Tratado de Versalhes, ressalvando os nossos direitos, no caso de serem eles feridos ou lesados injustamente. (...)

Não nos sendo lícito, diante de tais argumentos, permitir que a Comissão das Reparações possa discutir a validade dos nossos títulos, (...) devemos considerar o Relatório de 12 de fevereiro como simples documento de caráter consultivo, elaborado para auxiliar tecnicamente a Comissão dos Peritos, reunida em Paris, no balanço geral das dívidas do Governo alemão.

A questão dos navios alemães, apresados pelo Brasil, pode dividir-se em duas partes. Versa a primeira sobre os nossos títulos de propriedade (...). Versa a segunda sobre a nossa capacidade de os avaliar, como coisa própria, de acordo com as leis brasileiras.

(...) É claro e insofismável o nosso direito de dispor dos navios apresados e, por conseqüência, de os avaliar segundo “a legislação do país em que os bens tenham sido retidos ou liquidados” (letra *c* do artigo 297 do Tratado de Versalhes). (...) Sendo os navios propriedade brasileira e podendo o Brasil liquidá-los, de acordo com as suas leis, a fim de compensar prejuízos causados antes da beligerância, somente ao Brasil compete o direito de os avaliar. (...)

(...) Malgrado a firmeza dos nossos direitos e a liquidez dos títulos em que os baseamos, a Seção Financeira da Comissão das Reparações, em seu Relatório de 12 de fevereiro de 1929, sobre as reclamações brasileiras, apresentou uma estimativa gratuita, que elevaria o valor dos navios alemães a cerca de 11 milhões de esterlinos (...).

(...) Rebatendo os argumentos do mencionado Relatório, acerca do assunto, dirigiu o Ministério das Relações Exteriores, no mencionado despacho de 25 de abril de 1929, minuciosas instruções à nossa Embaixada em Paris, a fim de habilitá-la a esclarecer, definitivamente, a Comissão das Reparações, sobre a atitude do Brasil em face da questão. Para que os nossos direitos, a esse respeito, não viessem a sofrer postergação, ficou patente, nas referidas instruções, que o Governo brasileiro não considera as obrigações da Alemanha, decorrentes do artigo 263 do Tratado de Versalhes, como passíveis de inclusão, quer nos títulos da Parte VIII, quer nos da Parte X do referido Tratado.

De acordo com o texto literal do artigo 263, o Governo alemão responde por uma dívida privilegiada, isto é, pelo depósito de valores pertencentes ao Brasil, de que ela se apoderou, sob o compromisso formal de no-los devolver, com interesses, integralmente. Trata-se, pois, de uma restituição, e nunca de compensação por perdas e danos, verificados antes ou depois da nossa beligerância. A dívida do café, portanto, não pode ser capitulada como indenização ou reparação de prejuízos, em consequência da guerra. (...)

(...) Delimitando assim, em seus justos termos, a questão, isto é, acentuando que a dívida do café constitui a restituição de um depósito e não uma reparação por prejuízos decorrentes da guerra, dirigiu o Governo brasileiro ao Governo alemão, por intermédio da sua Legação em Berlim, uma nota, em 11 de junho de 1929, na qual se recapitulam as origens e os fundamentos da nossa reclamação (...).

(...) Enquanto prosseguiam as conversas entre a Legação do Brasil e o Governo alemão, obtínhamos que a Comissão das Reparações se reunisse, a 3 de outubro, para ouvir a exposição do representante brasileiro, Sr. Mario de Pimentel Brandão, conselheiro da Embaixada em Paris, acerca das negociações diretas entre o nosso país e a Alemanha, em relação ao edito do artigo 263 do Tratado de Versalhes.

O Sr. Mario de Pimentel Brandão declarou que as negociações entre o Brasil e a Alemanha não haviam chegado ainda a uma conclusão, por se apoiar o Governo germânico em uma carta, dirigida à *Kriegslastenkommission*, em 30 de maio de 1925, pela Comissão das Reparações, sem consultar o Governo do Brasil. Essa carta desconhece a tese brasileira, que é a seguinte: a reclamação relativa ao produto da venda, feita na Alemanha, do café pertencente ao Estado de São Paulo, não constitui um pedido de reparação, mas de restituição (...).

Ponderando que a Comissão das Reparações, de acordo com o Tratado de Versalhes, não tinha o direito de enviar uma carta de tal

natureza, sem consultar o Governo brasileiro, pediu o delegado assessor do Brasil, Sr. Mario de Pimentel Brandão, que a dita Comissão interpretasse favoravelmente a sua carta de 30 de maio de 1925. (...)

Assegurando, peremptoriamente, que a avaliação dos navios ex-alemães, efetuada pelo Brasil, é definitiva e não deve ser mais discutida, declarou o Sr. Pimentel Brandão poder provar amplamente que o valor dos aludidos navios está longe de cobrir a reclamação relativa ao café. (...)

O Sr. Mario de Pimentel Brandão pediu (...) uma solução urgente do problema, sugerindo que a Comissão adotasse o alvitre do Presidente, entregando a questão aos Governos interessados, e remetendo, ao mesmo tempo, uma interpretação da carta de 30 de maio de 1925, de acordo com os esclarecimentos dados por Lord Blanesburgh.

Resolveu, afinal, a Comissão das Reparações, ao invés de aprovar as conclusões do Relatório da Seção Financeira, de 12 de fevereiro de 1929, remeter aos Governos aliados, interessados nas reparações: a) a carta da Comissão das Reparações, de 30 de maio de 1925; b) o Relatório da Seção Financeira; c) a ata da sessão de 3 de outubro de 1929.

A solução dada ao assunto pela Comissão das Reparações importou, assim, no reconhecimento da doutrina defendida no despacho de 25 de abril de 1929, enviado à nossa Embaixada em Paris. Confiando o exame da nossa reclamação aos Governos aliados, e instruindo-a com a ata da sessão de 3 de outubro de 1929, (...) a Comissão das Reparações veio confirmar o princípio de que a sua competência se restringe às questões inerentes à Parte VIII do Tratado de Versalhes, ficando fora das suas atribuições resolver os problemas regulados na Parte LX (caso do café) e na Parte X (caso dos navios) do referido Pacto.

Duas semanas após a importante reunião da Comissão das Reparações, o Governo francês dirigiu à nossa Embaixada em Paris uma nota, datada de 22 de outubro, em que, pela primeira vez, aceitava um país aliado, expressamente, o ponto de vista brasileiro, sustentado na nota de 11 de junho de 1929, remetida ao Governo alemão pela nossa Legação em Berlim. (...)

O Ministério das Relações Exteriores, com a Legação alemã, no Rio de Janeiro, e a Legação do Brasil, em Berlim, com o Governo do *Reich*, têm estado em conversas constantes, no sentido de se conseguir uma solução concreta, susceptível de dirimir, amistosamente, o pleito.

Em sucessivas conferências, realizadas durante os meses de novembro e dezembro, o ministro Guerra-Duval prosseguiu nas suas *démarches* junto às altas autoridades do *Reich*. Apesar, todavia, da clareza com que temos exposto os fundamentos e a liquidez dos

nossos direitos; malgrado a decisão da Comissão de Reparações e a honrada resposta do Governo francês, em sua nota de 22 de outubro, o Governo alemão insiste em confundir os termos da questão, repisando nos revelhos argumentos, que sempre articulou e sempre desfizemos, contra os processos da avaliação dos navios e acerca da doutrina contida na carta de 30 de maio de 1925.

Não quis o Governo alemão compreender, até agora, a extensão dos poderes que nos confere, nesse particular, o Tratado de Versalhes, de que, ambos os países, somos signatários e ao qual estamos vinculados como partes interessadas. O simples fato de indenizarmos, espontaneamente, a Alemanha, pelos prejuízos decorrentes da apreensão dos seus navios, em 1917, quando nos teria sido lícito confiscá-los, sumariamente, como o fizeram outras potências, deveria contribuir para uma vista mais larga e amigável do litígio. No *memorandum* que, a 28 de novembro de 1929, a Legação em Berlim enviou ao Governo alemão, mais uma vez se verificará a procedência das nossas razões (...). Nada obstante, o Governo do *Reich*, no *memorandum* com que, por sua vez, nos respondeu, continua a sustentar, sistematicamente, todos os argumentos de que se tem socorrido para negar-nos um direito insofismável.

O Ministério das Relações Exteriores mantém-se, entretanto, vigilante, como lhe cumpre, esperando que, no desenvolvimento das negociações ulteriores, possam os Governos do Brasil e da Alemanha, movidos pelos crescentes interesses políticos e econômicos, que ligam os dois povos, encontrar uma fórmula justa e equitativa, que venha liquidar essa antiga e desagradável controvérsia.

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1929, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1930, pp. 26-33, 35-36, 38,40-42 e 44-46.

- *Memorandum* da Legação do Brasil em Berlim ao Governo Alemão, de 28 de novembro de 1929, sobre a Questão das Reclamações do Governo Brasileiro contra o Governo Alemão:

(...) O Brasil podia liquidar os navios de acordo com suas leis para compensar os danos causados antes da beligerância, e somente o Brasil tem o direito de os avaliar. Esta doutrina foi também esposada pelo Serviço Jurídico da Comissão das Reparações, em seu relatório de 7 de junho de 1921 (...).

(...) Convém observar que esses navios foram avaliados, segundo um método rigoroso, pelo Sr. Buarque de Macedo (...). A Legação do Brasil, por sua Nota de 25 de junho de 1923 e seus Anexos, levou ao conhecimento do Governo Alemão o montante da avaliação feita e, a título de informação, os detalhes do método seguido pelo Sr. Buarque de Macedo. (...) Por ordem de seu Governo, a Legação do Brasil imediatamente deu a devida ênfase ao alcance exato de sua comunicação de 25 de junho de 1923. Ela o fez por sua Nota nº 107, de 5 de setembro de 1923 (...).

(...) A doutrina desta declaração (...) é tão incontestável que o Governo do *Reich* não a contestou, nem lhe opôs qualquer reserva, tendo assim, *depois de mais de seis anos*, reconhecido a sua procedência [*bien fondé*].

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1929, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1930, Anexo A, doc. nº 19, pp. 61-63 (tradução do francês).

- Excerto de Mensagem apresentada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional (parte relativa ao Ministério das Relações Exteriores), em 3 de maio de 1930, sobre a Questão das Reclamações contra o Governo Alemão (por prejuízos resultantes da grande guerra):

(...) Tem merecido atenção cuidadosa do Governo a questão relativa às reclamações contra o Governo alemão, por prejuízos resultantes da grande guerra.

Desde muitos anos, vinha esta questão sendo debatida. O ano passado resolvemos retomá-la nos seus devidos termos.

Em negociações com o Governo alemão, com a Comissão das Reparações e com os Governos dos países ex-aliados, temos defendido rigorosamente os nossos direitos, sustentando os únicos princípios que parecem lógicos e justos.

O problema, como se sabe, apresenta-se sob três aspectos distintos: reclamamos da Alemanha indenizações por prejuízos anteriores à nossa beligerância; reparações por prejuízos posteriores a esta; e a restituição da importância correspondente ao café do Estado de São Paulo e apreendido pelo Governo alemão em 1916.

A Comissão de Reparações pretendeu englobar todos esses aspectos do problema dentro de suas atribuições. Já conseguimos, porém,

fazer reconhecer a doutrina de que na sua competência só poderá entrar, em face do próprio Tratado de Versalhes, a matéria das reparações.

Ponto de vista mais ou menos análogo foi últimamente aceito pelo Governo Francês, que, em nota dirigida à nossa Embaixada em Paris, declarou não ver inconvenientes em que o Brasil realize negociações separadas, com a Alemanha, sobre questão financeira, “distinta da questão das reparações”. (...)

In: MRE, Relatório Apresentado ao Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores – 1930, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1934, Anexo A, p. 4.

– Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre Questão de Indenização a Proprietários de Mercadorias a Bordo de Navios Alemães Apreendidos pelo Governo Brasileiro, emitido no Rio de Janeiro, em 5 de junho de 1925:

Ignoro o que se tem feito em proveito do Brasil na Comissão das Reparções, e qual a orientação seguida por essa Comissão; mas, no meu sentir, o Governo deve restituir aos proprietários, que provarem o seu direito, o valor das mercadorias, que se achavam nos navios alemães, de que se utilizou e apropriou. É da mais rudimentar honestidade que deve restituir, ou indenizar se já não existem em espécie, esses bens.

É certo que o Tratado de Versalhes, art. 297, *b*, confere às potências aliadas e associadas o *direito de reter e liquidar os bens*, direitos e interesses dos súditos alemães nos seus territórios. Mas, sem entrar na apreciação desse dispositivo, entendo que não tem ele aplicação ao caso examinado, porque a utilização dos navios alemães, por força do Decreto nº 12.501, de 2 de junho de 1917, se operou, quando o Brasil ainda não se achava em guerra com a Alemanha, a qual foi proclamada quatro meses depois, isto é, a 26 de outubro de 1917. A esse tempo, era pacífico, entre nós, o respeito à propriedade particular, até de inimigos, quanto mais de súditos de nações, que não estivessem em guerra com o Brasil. Depois a requisição e utilização dos navios alemães, que se justifica como ato de represália, limitou-se, como se vê do Decreto nº 12.501, de 2 de junho de 1917, aos navios, não se estendeu às mercadorias neles embarcadas. Resulta daí que essas mercadorias ficaram sob a guarda do Governo do Brasil, mas na propriedade daqueles a quem pertencessem. Depois disso nenhum ato se praticou em contrário.

Acho, portanto, que o Governo deve entregar aos donos das mercadorias o produto dos leilões a que foram submetidas, dedução feita das despesas com esse ato; salvo se esses bens, quando de súditos alemães, foram incluídos na dívida total reclamada pelo Brasil à Comissão de Reparações, o que ignoro, mas deve constar do arquivo do Ministério.

Se tal não se deu, a indenização devida pelo Governo do Brasil pode ser diretamente reclamada pelos interessados. Assim me parece.

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1913-1934), MRE/Seção de Publicações, 1962, pp. 309-310.

– Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre a Questão da Reparação de Danos à *Pereira Carneiro e Cia. Ltda.* pela Perda de Seus Navios Torpedeados por Submarinos Alemães, emitido no Rio de Janeiro, em 11 de agosto de 1931:

A Sociedade *Pereira Carneiro e Cia. Ltda.* (*Companhia Comércio e Navegação*), vem, há anos, reclamando indenização pela perda de navios de sua flotilha, torpedeados por submarinos alemães. Na sua última petição, de 18 de junho, dirigida ao Senhor Ministro da Fazenda, pede indenização pelos dois vapores *Paraná* e *Tijuca*, incluindo despesas de repatriação dos tripulantes, (...) além dos juros (...). Outros prejuízos semelhantes sofreu a mesma Sociedade; mas, por terem ocorrido após a entrada do Brasil na guerra contra a Alemanha, foram encaminhados à Comissão de Reparações, de acordo com o Tratado de Versalhes (...).

Em princípio, é incontestável o direito à indenização que reclama a Sociedade *Pereira Carneiro & Cia. Ltda.* O eminente Consultor da República, Dr. Levi Carneiro, examinando a pretensão dessa sociedade em face do Acordo brasileiro-alemão de 5 de outubro de 1921, que não pôde ser executado, terminou o seu parecer, dado em 31 de março deste ano, com as seguintes palavras:

Bem sei, no entanto, que esta solução, estritamente jurídica, pode envolver uma iniquidade, contra o que reclama, com razão irrecusável, a firma supra citada, – pois o seu prejuízo é real – e uma iniquidade tanto mais grave quanto a situação econômica atual agrava a condição da mesma firma, do que podem resultar outros inconvenientes por ela descritos no Memorial junto ao processo.

Se, em princípio, a Sociedade *Pereira Carneiro* tem direito de ser indenizada pela perda dos seus navios, devemos crer que o direito não lhe fechará as portas. Realmente, (...) o Tratado de Versalhes, art. 297, traça preceitos, dentro dos quais perfeitamente se enquadra a reclamação dessa sociedade.

O Brasil apoderou-se dos vapores mercantes alemães, ancorados em seus portos, para o fim de se garantir o ressarcimento dos prejuízos que a Alemanha lhe causava, com as suas operações de guerra. (...) Conseqüentemente, desde que o Brasil, incorporando os vapores ex-alemães ao Lloyd Brasileiro, adquiriu a soma correspondente ao preço dos mesmos, está habilitado, pelo Tratado de Versalhes, a ressarcir o dano sofrido pela Sociedade *Pereira Carneiro*.

São dois os vapores torpedeados por submarinos alemães, antes da entrada do Brasil na guerra: *Paraná* e *Tijuca*, o primeiro afundado em 4 de abril de 1917 e o segundo em 20 de maio do mesmo ano. (...)

Não importa que a avaliação dada pelo Brasil aos navios alemães tenha sido impugnada pela Alemanha. Não poderá ser isso impedimento para a indenização pedida por *Pereira Carneiro & Cia.*, porque a avaliação dada pelo Brasil, além de ser ato de sua exclusiva competência, foi justa, em atenção às circunstâncias que determinaram o depreciação desses navios. E foi esse valor que entrou para o Tesouro Nacional. (...)

A matéria está, portanto, bem esclarecida. O Brasil, muito juridicamente, se apoderou dos navios alemães, surtos em seus portos, por ocasião da guerra de 1914, para garantir-se das indenizações que lhe devia a Alemanha com as suas medidas irregulares de guerra; autorizado por direito inconcusso, que o Tratado de Versalhes lhe reconheceu, avaliou esses navios e os incorporou ao Lloyd Brasileiro; - pelo mesmo Tratado tem competência para liquidar as indenizações devidas a brasileiros por prejuízos causados em conseqüência de operações de guerra, que a Alemanha se considerou autorizada a praticar, antes de aceitarmos o estado de beligerância a que ela nos arrastou; - *Pereira Carneiro & Cia* sofreram a perda dos dois navios torpedeados por submarinos alemães, e tiveram de fazer despesas que se acham discriminadas e às quais não era lícito fugir, devem ser indenizados de todos esses prejuízos, deduzidas as somas recebidas pelo seguro dos vapores *Paraná* e *Tijuca*; nessa indenização o Brasil aplica valores alemães, que se acham em seu poder, destinados a pagamentos dessa categoria. Além de ser justo o pedido de indenização apresentado pela Sociedade *Pereira Carneiro & Cia*, e de ter o Brasil, simultaneamente, o direito e o dever de aceitá-lo, acresce, como expõe a sociedade reclamante, que o desembolso de tão avultada soma

poderá determinar um desastre de larga repercussão na economia social do país. É forçoso tomar uma resolução definitiva, para evitar penosos sacrifícios, que irão apanhar e atirar ao desamparo centenas de pessoas. É o que me parece.

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1913-1934), MRE/Seção de Publicações, 1962, pp. 536 e 538-541.

- Trecho do Relatório do Ministério das Relações Exteriores relativo ao período – abril de 1923/maio de 1924, sobre Reparação de Danos Causados a Estrangeiros na Revolução no Rio Grande do Sul:

Em conseqüência da revolução no Rio Grande do Sul contra o Governo do Estado, algumas reclamações estrangeiras foram trazidas a este Ministério, sob a alegação de atentados contra pessoas e prejuízos causados aos colonos e residentes estrangeiros pela passagem e requisições das forças estaduais ou revolucionárias.

Essas reclamações, apresentadas pelos representantes da Alemanha, França, Espanha, Itália, Países Baixos, Polônia, Portugal, Tchecoslováquia e Uruguai, foram encaminhadas ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Em alguns casos as colônias e propriedades estrangeiras foram garantidas pelas tropas federais da guarnição daquele Estado.

Por efeito da mediação do Governo Federal entre os partidos em luta, a situação revolucionária cessou em 14 de dezembro de 1923, pela assinatura do chamado acordo de Pedras Altas firmado pelos Srs. General Fernando Setembrino de Carvalho, Ministro da Guerra e Delegado especial do Governo Federal, A. A. Borges de Medeiros, Presidente do Estado do Rio Grande do Sul e Dr. Joaquim Francisco de Assis Brasil, como representante dos chefes revolucionários em luta.

Em virtude da cláusula 8ª do referido acordo, as requisições feitas e as contribuições de guerra impostas pelos revolucionários serão satisfeitas, bem como indenizados os danos causados aos particulares de qualquer facção, responsabilizando-se o Governo Federal por esses pagamentos, nomeando uma comissão de árbitros composta de um seu representante, de outro do Governo do Estado e um terceiro dos revolucionários, para o fim de examinar a procedência e legitimidade das reclamações e avaliação do *quantum* a cada reclamante.

As reclamações dos nacionais dos países amigos já citados foram, de acordo com sua natureza, sujeitas à apreciação das autoridades judiciárias competentes ou encaminhadas à comissão de reparações prevista pelo citado acordo, achando-se já algumas liquidadas ou em via de liquidação.

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1923/1924, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1925, pp. 65-66.

Capítulo VIII

Jurisdição e Imunidades

1. Jurisdição Internacional

- Intervenções do Representante do Brasil, Sr. Raul Fernandes, nos debates da 7ª e 8ª sessões da Subcomissão da III Comissão (sobre a Corte Permanente de Justiça Internacional) da I Assembléia da Sociedade das Nações, em Genebra, em 1º e 2 de dezembro de 1920:

O *Sr. Fernandes (Brasil)* chamou a atenção da Subcomissão para as duas alternativas contempladas pelo Comitê Consultivo em Haia: a primeira, (...) quando a questão submetida ao Comitê se referia a uma controvérsia que tinha sido levada diante do Conselho [da Liga]; a segunda, quando a questão era independente de qualquer outra controvérsia existente. Para explicar o que disse, leu parte do relatório do Comitê de Juristas redigido pelo Sr. de LaPradelle. Os membros da Subcomissão reconheceram que, embora os dois casos mencionados pelo *Sr. Fernandes* tivessem sido cuidadosamente estudados em Haia, o relatório explicando a diferença de procedimento nesses dois casos não tinha sido suficientemente discutido.

O *Sr. Fernandes (Brasil)* acreditava que, segundo o Tratado de Paz, a Corte [Permanente de Justiça Internacional] teria que resolver somente o seguinte ponto de direito: saber se um Estado tinha ou não cumprido suas obrigações decorrentes do Tratado. Para esse propósito, não se necessitava de uma câmara especial de peritos; a Corte tinha sempre a liberdade de buscar o parecer de peritos.

O *Sr. Fernandes (Brasil)* disse que a Subcomissão devia examinar duas questões diferentes: por um lado, dever-se-ia reduzir o número de juízes da Corte [Permanente de Justiça Internacional] quando ela tivesse que examinar questões trabalhistas e de trânsito, e, por outro lado, dever-se-iam acrescentar peritos como membros da Corte para [o exame de] tais processos? Sobre o primeiro ponto, o *Sr. Fernandes* lembrou que a organização adotada pela Corte baseava-se no princípio de uma representação tão equitativa quanto possível, a ser dada aos diferentes países ou grupos de países. Este princípio tinha sido adotado em vista da jurisdição obrigatória da Corte; ora, a Corte exerceria esta jurisdição precisamente nas questões atualmente em discussão. Era pois impossível submeter estas questões a um tribunal cuja composição fosse diferente da proposta pelo Conselho [da Liga]. O *Sr. Fernandes* admitiu que peritos pudessem ser necessários, mas para que a autoridade da Corte não fosse em nada diminuída, a própria Corte é que deveria convocá-los para obter seu parecer. (...) O *Sr. Fernandes (Brasil)* declarou que (...) para se assegurar a justiça e evitar uma legislação de classe, o princípio da jurisdição especial deveria ser estendido a questões outras que as trabalhistas. (...) O *Sr. Fernandes (Brasil)* sustentou que todas as convenções implicam questões técnicas. Se se estabelecesse uma jurisdição especial técnica para questões trabalhistas, ter-se-ia que estabelecer também uma jurisdição semelhante para outras categorias de controvérsias. Era perigoso dar a impressão de que se criava um privilégio para uma determinada classe social.

In: Société des Nations – Actes de la Première Assemblée, Procès-Verbaux des Séances de la Troisième Commission, Genebra, 1920, pp. 386 e 390-393 (tradução do francês).

– Intervenção do Representante do Brasil, Sr. Raul Fernandes, nos debates da 6ª sessão da III Comissão (sobre a Corte Permanente de Justiça Internacional) da I Assembléia da Sociedade das Nações, em Genebra, em 9 de dezembro de 1920:

O *Sr. Fernandes (Brasil)* lembrou as duas teses opostas que foram defendidas (...). Acreditava ele que seria possível conciliar os dois pontos de vista introduzindo no texto do projeto uma cláusula cuja adoção seria facultativa, que comportaria uma jurisdição obrigatória da Corte. Uma proposição de tal gênero estaria, segundo o Conselho, além do âmbito

do Pacto; seria assim necessário que fosse ela ratificada, conforme os termos do Pacto. Ao dar-se à cláusula, para a qual uma ratificação seria obrigatória, o caráter de uma emenda ao Pacto, evita-se o risco de criar um precedente perigoso para a autoridade da Assembléia. (...)

In: Société des Nations – Actes de la Première Assemblée, Procès-Verbaux des Séances de la Troisième Commission, Genebra, 1920, p. 302 (tradução do francês).

– Intervenção do Representante do Brasil, Sr. Raul Fernandes, nos debates da 7ª sessão da III Comissão (sobre a Corte Permanente de Justiça internacional) da I Assembléia da Sociedade das Nações, em Genebra, em 10 de dezembro de 1920:

O Sr. Fernandes (Brasil) não estava muito satisfeito com o novo projeto, que ele considerava perigoso para o futuro da Liga. Submeter o projeto da Corte de início ao voto da Assembléia, depois à ratificação, seria criar um precedente fatal, a menos que se adotasse o procedimento (...) que ele propôs. Quanto aos detalhes do artigo, considerava ele inadmissível que um Estado aceitasse o princípio da jurisdição obrigatória sem saber exatamente em relação a quem ele aceitava tal obrigação.

In: Société des Nations – Actes de la Première Assemblée, Procès-Verbaux des Séances de la Troisième Commission, Genebra, 1920, p. 312 (tradução do francês).

– Intervenção do Representante do Brasil, Sr. Raul Fernandes, nos debates da 3ª sessão da III Comissão (sobre a Corte Permanente de Justiça Internacional) da I Assembléia da Sociedade das Nações, em Genebra, em 24 de novembro de 1920:

O Sr. Fernandes (Brasil) (...) não via por que se haveria de preferir a decisão do Conselho à da Corte, exceto para as questões de ordem política. Nas questões de ordem jurídica impunha-se a jurisdição da Corte, uma vez que as decisões da Corte são a aplicação do direito e criam o direito. Uma decisão do Conselho jamais teria o mesmo valor. (...)

In: Société des Nations – Actes de la Première Assemblée, Procès-Verbaux des Séances de la Troisième Commission, Genebra, 1920, p. 285 (tradução do francês).

- Trecho do Relatório do Representante do Brasil, Sr. Rodrigo Octávio, à I Assembléia da Sociedade das Nações, em Genebra, em 1920, sobre os Trabalhos da III Comissão (encarregada de preparar a organização da Corte Permanente de Justiça Internacional):

(...) O Conselho já rejeitara a disposição que permitia a citação de qualquer membro da Sociedade perante a Corte nos cinco casos previstos pelo Comitê na Haia, e essa oposição verificou-se partir apenas das quatro grandes potências, pois que o Brasil, a Grécia, a Espanha e a Bélgica por seus Delegados à Assembléia fizeram declarações favoráveis à aceitação da jurisdição obrigatória. Todas as demais Delegações, exceto a Chilena, que não se pronunciou, manifestaram-se no mesmo sentido. A Assembléia, entretanto, só podia deliberar por unanimidade, e a resistência das grandes potências punha o dilema – ou a Corte com jurisdição facultativa (salvo as duas exceções prescritas no Tratado de Versailles e adiante referidas) ou nada. Força era que a Delegação do Brasil se inclinasse e não assumisse a tremenda responsabilidade de vetar a própria instituição do Tribunal; tanto mais quanto a opinião geral era que, criado o órgão, as funções se desenvolverão gradativamente, à medida que se estabelecer a confiança geral na sua competência e imparcialidade.

Perdida toda a esperança de chegar-se desde logo à jurisdição compulsória, o Delegado do Brasil [Sr. Raul Fernandes] propôs que, admitida em princípio a jurisdição facultativa, se restabelecesse, não obstante, o texto do projeto da Haia que vigoraria somente para os Estados que o aceitassem, ainda que sob condição de reciprocidade.

A emenda que o Sr. Raul Fernandes ofereceu nesse sentido foi aceita com modificações de redação, mereceu gerais aplausos, (...) em discurso proferido em sessão plenária da Assembléia, e já deu lugar a que quatro Estados optassem pela jurisdição compulsória, com cláusula de reciprocidade: Suíça, Portugal, Dinamarca e Salvador. (...)

a) *Rodrigo Octávio.*

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores – 1920/1921, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1922, doc. N° 62, pp. 49-50.

2. Jurisdição

- Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, James Darcy, sobre Caso de Empréstimo Externo do Estado de São Paulo e Ação Contra Ele Movida nos Tribunais de Nova York, emitido no Rio de Janeiro, em 12 de abril de 1937:

(...) São Paulo não é, evidentemente, um Estado soberano (...), é apenas um Estado autônomo do Brasil, mas uma sentença contra ele proferida atingiria a soberania nacional porque os Estados da Federação constituem elementos essenciais da nação soberana, porquanto não são mais do que divisões políticas para vida jurídica interna do Estado, podendo apenas aparecer, nas relações internacionais, através da soberania nacional. “O Estado federal constitui uma só pessoa internacional” (Epitacio Pessoa, *Projeto de Código de Direito Internacional Público*, art. 3º).

Ora, o princípio é que nenhum país está sujeito à jurisdição de outro, salvo quando o Estado estrangeiro aceita expressa ou tacitamente a jurisdição de outro. A penhora e o embargo são também admitidos sobre as coisas que *especial e expressamente*, dadas em penhor ou hipoteca, se acham no território do país que exerce a jurisdição (Despagnet, *Cours de Droit International Public*, 4ª ed., nºs 188 e 247).

Nem uma, nem outra hipótese, porém, aqui se verifica. O Estado de São Paulo não aceitou a jurisdição do tribunal de Nova York. Ao contrário, contra ela protestou. E a Embaixada do Brasil em Washington pediu a intervenção do Governo americano, representado em juízo por procurador especial.

Também as somas arrestadas não se achavam nos Estados Unidos, especial ou expressamente em garantia dos tomadores do empréstimo. Aliás, o próprio projeto de regulamento sobre a competência dos tribunais nos processos contra os Estados estrangeiros, votado pelo Instituto de Direito Internacional na sessão de Hamburgo, em 1891, que reduz consideravelmente a imunidade de jurisdição de que gozam os Estados, não admite “as ações relativas a dívidas de Estado estrangeiro, contraídas por subscrição pública” (Hildebrando Accioly, *Tratado de Direito Internacional Público*, vol. I, nº 274, nota 2, p. 195).

“O estrangeiro, quando subscreve um empréstimo para uma Nação ou qualquer divisão territorial, sabe de antemão que as justiças de seu país não têm jurisdição, nem competência para resolver os seus direitos, e, no caso de falta de pagamento, não tem outro remédio senão procurar nas leis do país com que contratou, ou que criaram a pessoa jurídica de direito

público devedora, a reparação do seu direito” (Manoel Coelho Rodrigues, *Trabalhos Jurídicos*, p. 76).

De resto, por comunicação recente, sabe este Ministério que a intervenção do Departamento de Estado já se deu, e como foi pedida. É o caso, pois, de aguardar o prosseguimento do feito.

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1935-1945), Departamento de Imprensa Nacional, 1961, pp. 80-82.

– Parecer do Professor Clóvis Beviláqua, Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores e membro da Corte Permanente de Arbitragem de Haia, encaminhado pelo Ministro das Relações Exteriores, Octávio Mangabeira, em carta de 12 de dezembro de 1927, ao Comitê de Peritos para a Codificação Progressiva do Direito Internacional (como parte dos *travaux préparatoires* da Conferência de Codificação de Haia de 1930):

(...) A verdadeira doutrina – a que respeita a soberania e a independência dos Estados – é a que declara isentos da jurisdição dos tribunais estrangeiros. Este princípio expressa a idéia de que a jurisdição é uma manifestação da soberania, a qual leva a sua autoridade somente até onde a soberania de outro Estado começa.

Não se opõe à soberania do Estado, porém, que ele, expressa ou tacitamente, aceite a jurisdição dos tribunais de outro país em caso de ordem privada; pois o que é incompatível com a soberania é a submissão forçada à ordem emanada de outro poder e não a aceitação voluntária de uma decisão.

Assim, os tribunais comuns têm o poder de decidir questões em que é parte um Estado estrangeiro; 1º, quando este renuncia, expressamente, ao direito de alegar a incompetência desses tribunais; 2º, quando, perante um desses tribunais, propõe alguma ação, o que importa declarar que aceita a jurisdição do mesmo; 3º, quando é proprietário de imóveis, no país, e a questão versa sobre esses bens; 4º, quando, acionado, não opõe a exceção *declinatoria fori*, pois parece, tendo recebido o chamamento ajuízo, sem o afastar, que aceita a decisão do tribunal.

Requerem ainda as condições da vida moderna um caso de renúncia tácita da imunidade jurisdicional do Estado no assunto que nos ocupa, a saber, quando o Estado se engaja em operações comerciais ou industriais em território de outro? Penso que não. Não há necessidade de transpor os limites acima traçados.

Sobre essas bases é possível e desejável que se ajustem convenções para cristalizar aspirações da justiça internacional e dissipar as dúvidas que esta matéria tem criado. (...)

a) Clóvis Beviláqua.

Documento reproduzido in: Shabtai Rosenne (ed.), *League of Nations – Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law* [1925-1928], vol. II: *Documents*, Dobbs Ferry N.Y., Oceana Publ., 1972, Anexo II, p. 425 (tradução do inglês).

- Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, James Darcy, sobre Caso de Retirada de Passageiros Alemães do Vapor *Cuiabá* no Porto do Havre (com destino ao Brasil), emitido no Rio de Janeiro, em 5 de outubro de 1939:

Na questão da retirada, no porto do Havre, dos passageiros alemães, que viajavam no *Cuiabá*, com destino ao Brasil, nossa posição é delicada.

Não temos fundamento jurídico para uma atitude irredutível. Não nos seria lícito negar às autoridades francesas o direito de tomarem as medidas que tomaram. Mesmo em tempo de paz, todo navio entrado nos portos ou nas águas de um Estado fica sujeito à jurisdição territorial deste.

E, em tempo de guerra, a proteção devida aos navios neutros não os subtrai à referida jurisdição *pour tout ce qui touche à l'État*, já diziam tratadistas clássicos (Dupin in Sirey – *Réc. Génér. des Lois et des Arrêts*, n^os 32, 1.577; Heffter, *Direito Internacional Público*, § 79, p. 161).

Assim, conquanto a bordo de navio mercante brasileiro, a situação dos passageiros alemães que ali se achavam, no porto do Havre, era a de súditos em território francês, e, como tais, sob o império das leis e autoridades do país.

Em relação a tais súditos inimigos, o Governo francês era livre de agir, tendo em atenção os interesses da segurança nacional, que, irrestritamente, lhe cumpria defender, direito inerente à soberania do Estado.

Demais, se são eles, como declarou o Subsecretário de Estado dos Negócios Estrangeiros ao nosso Embaixador em Paris (telegrama de 21 de setembro), “pessoas mobilizáveis em condições de serem utilizáveis contra a França”, não sofre discussão o direito deste Governo de retê-los, impedindo-lhes a partida, pelo princípio de que não se concebe que um Estado beligerante forneça, mesmo indiretamente, novos recursos ao seu adversário.

Precisamente por isso, no decorrer da Grande Guerra, os beligerantes internaram seguidamente os súditos inimigos em condições de pegar em armas. “Durante a Guerra Mundial, os impérios centrais e alguns dos Estados aliados recorreram ao processo de internação dos súditos inimigos capazes de pegar em armas” (Hildebrando Accioly, *Tratado de Direito Internacional Público*, III, nº 1.554, p. 135).

Todavia, e tendo em conta a parte final do telegrama de nosso Embaixador em Paris, relativo à nota que recebera do Ministro dos Negócios Estrangeiros da França, quando diz que, “desejoso de satisfazer ao nosso Governo, confiara o assunto ao Ministério da Justiça pedindo-lhe procedesse com urgência a um inquérito individual e examinasse se eventualmente as necessidades da defesa nacional não se opõem à partida de todos ou alguns daqueles passageiros alemães” – poderia a Embaixada em Paris chamar a atenção do Governo francês para a circunstância, muito relevante, de ser este caso único, isto é, caso que não se poderá repetir, uma vez que o Governo brasileiro decidiu não consentir mais no embarque de alemães, em navios nossos, durante as hostilidades. Os alemães passageiros do *Cuiabá* vinham munidos de bilhetes de retorno, adquiridos antes da guerra.

Além disso, fazendo, mais uma vez, valer os motivos de humanidade em que, desde o início, se funda a nossa intervenção, a Embaixada do Brasil insistiria pela entrega dos detidos.

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1935-1945), Departamento de Imprensa Nacional, 1961, pp. 262-263.

– Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, S. do Rêgo Barros, sobre a Questão da Jurisdição em Relação a Navio Militar Estrangeiro, emitido no Rio de Janeiro, em 14 de fevereiro de 1940:

(...) É princípio dominante, em Direito Internacional, que “os navios militares, em águas territoriais estrangeiras, permanecem sob a ação da potência a que pertencem, sem que os poderes locais possam praticar, a seu bordo, atos de autoridade, nem exercer jurisdição sobre as pessoas que neles se acham”. Os crimes cometidos, a bordo, por pessoas da tripulação ou a esta estranhas, escapam à competência da justiça local e recaem na do Estado do pavilhão, seja qual for a nacionalidade dos autores ou das vítimas (Clóvis, *Direito Int.*; Hildebrando Accioly, *Trat. de Direito Int. Público*; Cód. Bustamante, art. 300, etc). (...)

(...) O fato de haver [o cruzador] tocado neste porto [do Rio de Janeiro], nele demorando-se de acordo com as Regras de Neutralidade, não tem influência modificativa da situação. Em consequência, respondo: os tripulantes podem permanecer a bordo daquele cruzador, escapando à competência de nossas autoridades qualquer influência no caso.

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1935-1945), Departamento de Imprensa Nacional, 1961, pp. 300-301.

3. Imunidades

– Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre a Questão das Imunidades Diplomáticas, emitido no Rio de Janeiro, em 7 de outubro de 1924:

Tenho a honra de expor a Vossa Excelência a doutrina do Brasil quanto à chamada exterritorialidade dos agentes diplomáticos. (...)

Reconhecemos (...) a inviolabilidade pessoal dos agentes diplomáticos; sua isenção da jurisdição tanto civil quanto criminal; a plena liberdade de expedir e receber correspondência; a liberdade de culto; a isenção de impostos.

Destas regalias gozam os agentes diplomáticos de qualquer categoria, por serem condição para o bom desempenho de suas funções (...). Estendem-se, naturalmente, à família do agente diplomático e ao pessoal da Legação ou Embaixada, como Secretários, Conselheiros, Adidos, Adidos militares, correios, etc. Não compreende, porém, os domésticos e outros empregados estranhos à carreira ou ao funcionalismo.

Este assunto acha-se exposto no meu *Direito Público Internacional*, §§ 103 e seguintes, de acordo não somente com o regulamento de Viena, de 19 de março de 1815 e o protocolo de Aix-la-Chapelle, de 15 de novembro de 1818, como em atenção à doutrina dos escritores pátrios e estrangeiros, e à prática do nosso Governo e tribunais.

Assim dever-se-á declarar à Legação da Tchecoslováquia que o nosso direito não reconheceria imunidades a um *chauffeur* de seu serviço, porque ele não tem função pública internacional, nem faz parte da família de agente diplomático daquele país.

Tal me parece a doutrina em sua pureza, segundo a consagra a nossa tradição jurídica.

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1913-1934), MRE/Seção de Publicações, 1962, pp. 289-290.

– Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre a Questão das Imunidades Diplomáticas, emitido no Rio de Janeiro, em 20 de junho de 1930:

Tenho a honra de responder ao ofício de Vossa Excelência (...) relativo a uma consulta da Legação da Polônia acerca de exterritorialidade.

No Brasil, os funcionários diplomáticos gozam das seguintes isenções e prerrogativas:

- a. Inviolabilidade pessoal;
- b. Completa independência, em tudo quanto se refere à sua qualidade de representante de um Estado estrangeiro;
- c. Isenção de jurisdição civil e criminal;
- d. Inviolabilidade de habitação;
- e. Liberdade para expedição e recepção de correspondência;
- f. Isenção de impostos pessoais e sobre móveis. Os impostos sobre imóveis somente não recaem sobre o prédio ocupado pela Missão, se pertencer ao respectivo Estado.

Estas imunidades e prerrogativas fundam-se nos princípios do direito internacional (ver meu *Direito Público Internacional*, I, § 103) e para os povos americanos que as subscreveram e aprovaram, na Convenção celebrada em Havana, em 20 de fevereiro de 1928.

Além da família do chefe da Missão, gozam também de imunidades, quanto à pessoa e aos bens móveis: os funcionários civis e militares da Missão e suas famílias. Essas prerrogativas, porém, não se estendem aos *chauffeurs* e empregados sem categoria de funcionários.

In: Ibid., p. 478.

– Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre a Questão das Imunidades Diplomáticas, emitido no Rio de Janeiro, em 4 de fevereiro de 1927:

A minha opinião é que as imunidades e prerrogativas atribuídas, pelo direito internacional, aos representantes diplomáticos, somente favorecem os mesmos, suas famílias e os seus auxiliares civis ou militares (secretários, conselheiros, adidos, correios, etc). Portanto, os *chauffeurs* dos

membros do Corpo Diplomático podem ser submetidos à matrícula e aos regulamentos da Inspetoria de Veículos.

Esta opinião, porém, não é, geralmente, aceita. Assim é que o *Projeto Americano*, n° 22, art. 30 estende a isenção da jurisdição local aos criados dos agentes diplomáticos. E são do mesmo parecer Moore, Mérignhac e Lafayette. Não os acompanho, porque as imunidades diplomáticas são atribuídas aos Ministros e Embaixadores, para que possam cumprir, sem embaraços, a sua missão, e porque representam um Estado soberano. Amplia-se esse privilégio à família do agente diplomático, por motivos óbvios de afeição e dignidade. E estende-se aos auxiliares do agente diplomático, porque são funcionários da Legação ou Embaixada, postos ao lado do agente para cumprimento da sua missão. Os criados, porém, são empregados não do agente, como pessoa pública, e sim do indivíduo, como pessoa particular, como homem.

E Bonfils cita o caso de um cocheiro da Embaixada da França em Berlim que foi preso por infração de regulamento policial, sem que o Embaixador se achasse com direito de reclamar.

Como, porém, não é ponto líquido em direito internacional esse de que tratamos, conviria que o Senhor Ministro sondasse os ânimos dos membros do Corpo diplomático, a fim de que a medida que tivesse de ser tomada fosse geral e não provocasse suscetibilidades, ou nada se fizesse para não criar precedente.

In: Ibid, p. 372.

- Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre a Questão das Imunidades Diplomáticas, emitido no Rio de Janeiro, em 18 de junho de 1931:

(...) A imunidade dos representantes diplomáticos, acreditados perante o Governo brasileiro, se estende aos funcionários da respectiva missão e aos membros da sua família que vivem sob o mesmo teto. Os domésticos e outros empregados sem caráter oficial, como os *chauffeurs*, não gozam de imunidades. (...)

In: Ibid., p. 528.

- Nota do Ministério das Relações Exteriores do Brasil à Legação Alemã, de 11 de junho de 1926, em resposta a pedido de esclarecimento sobre as Imunidades Diplomáticas no Brasil:

A Sua Excelência o Sr. Hubert Knipping
Enviado Extraordinário e Ministro Plenipotenciário da Alemanha

Senhor Ministro,

Tenho a honra de acusar o recebimento da Nota n° 2002/26, que Vossa Excelência me dirigiu em 26 do mês findo, pedindo, em nome de seu Governo, uma relação das prescrições da lei brasileira relativas aos direitos conferidos pela exterritorialidade, e às pessoas que dela gozam no Brasil.

Não temos lei regulando o assunto, a não ser, em matéria penal, o art. 99 do Código respectivo, que pune quem violar a imunidade dos embaixadores ou ministros estrangeiros com a pena de prisão celular por um a dois anos.

Reconhecemos, porém, a inviolabilidade pessoal dos agentes diplomáticos; sua isenção da jurisdição tanto civil quanto criminal; a plena liberdade de expedir e receber correspondência; a liberdade de culto; a isenção de impostos.

Destas regalias gozam os agentes diplomáticos de qualquer categoria, por serem condição para o bom desempenho de suas funções, como se vê do Relatório do Ministério dos Negócios Estrangeiros, ano de 1862, página 55. Estendem-se, naturalmente, essas regalias à família do agente diplomático, e ao pessoal da Legação ou Embaixada, como secretários, conselheiros, adidos, adidos militares e navais, correios, etc. Não compreendem, porém, os domésticos e outros empregados estranhos à carreira ou ao funcionalismo.

No primeiro volume do *Direito Público Internacional*, do Dr. Clóvis Beviláqua, Consultor Jurídico deste Ministério, Vossa Excelência encontrará, nos parágrafos 103 e seguintes, a exposição clara e minuciosa da doutrina brasileira em questões de exterritorialidade.

Aproveito o ensejo para lhe reiterar, Senhor Ministro, os protestos da minha alta consideração.

a) *Felix Pacheco.*

[Ministro de Estado das Relações Exteriores]

Documento P.E.229/44, de 11/06/1926, da Secretaria de Estado das Relações Exteriores, reproduzido in: MRE, *Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1926*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1927, Anexo A, doc. n° 20, pp. 122-123.

- Trecho do Relatório do Ministério das Relações Exteriores relativo ao ano de 1938, sobre o Princípio da Inviolabilidade Diplomática e a Guerra Civil Espanhola:

O prosseguimento lamentável da guerra civil [espanhola] motivou uma ação incessante da nossa Embaixada em Madrid, transferida depois para Barcelona com o Corpo Diplomático acreditado junto ao Governo espanhol. Múltiplos assuntos se patentearam à consideração da Divisão Política e Diplomática: proteção dos interesses japoneses, incidentes originados no confisco de automóveis pertencentes à Embaixada do Japão e confiados à nossa guarda e no de objetos de arte pertencentes ao Embaixador Alcebiades Peçanha, asilo a grande número de refugiados políticos, etc. A confusão reinante no ambiente das duas capitais somada à intervenção de elementos exaltados, quando não aos caprichos da onda de anarquia em que se propagou a revolução, deu motivo a equívocos e tentativas de atos de força contra os quais fizemos constar o nosso protesto. Procuramos sempre fazer prevalecer as praxes consagradas do Direito Internacional, defendendo o princípio da inviolabilidade diplomática e, com ele, o das pessoas asiladas na sede da Embaixada do Brasil. Abstraímos mesmo de qualquer outro critério discriminativo que não fosse o ponto de vista geral e humano de estarem todas confiadas à nossa proteção.

In: MRE, Relatório do Ministério das Relações Exteriores - 1938, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1943, pp. 18-19.

4. Capitulações

- Trecho do Relatório do Ministério das Relações Exteriores relativo ao ano de 1929, sobre o Brasil e a Supressão do Regime de Direitos de Exterritorialidade na China:

A China, como se sabe, é um dos poucos países que ainda sofrem o *regime das capitulações*, isto é, um regime segundo o qual os cônsules de certos Estados, em virtude de tratados com ela firmados, exercem poderes de jurisdição sobre o território chinês.

Esses tratados, aos quais o Governo nacionalista chinês dá a denominação de *unequal treaties*, foram celebrados com dezenove países, em cujo número se contam, na América do Sul, o Brasil e o Peru.

A origem desse tratamento especial, dado aos países a que se aplicou o sistema das capitulações, foi o cuidado de assegurar a vida e bens

dos estrangeiros em tais países, cuja organização judiciária, ou por certas deficiências, ou por outros motivos determinados pelas diferenças de costumes e de civilização, não oferece as devidas garantias de aplicação da justiça.

O tratado que concede ao Brasil esse privilégio de extraterritorialidade, na China, foi assinado em Tien-tsin a 3 de outubro de 1881 e ainda se acha em pleno vigor.

Os esforços da China pela supressão desse regime datam do começo deste século. Mas o primeiro tratado que ela conseguiu celebrar, sem a concessão da extraterritorialidade, parece ter sido o que firmou com o Chile, em 18 de fevereiro de 1915. (...)

O Governo do Brasil, atendendo às reiteradas solicitações do Governo chinês, especialmente ao pedido constante da nota de 27 de abril último, e desejando demonstrar-lhe os nossos sentimentos de simpatia e amizade, autorizou a nossa Legação em Peiping (Pequim) a passar-lhe uma nota (...). Conforme consta desse documento, o Governo brasileiro “está disposto a colaborar com os demais países interessados, a fim de que se chegue a um acordo tendente à supressão do privilégio de extraterritorialidade”.

Nessa questão, muito mais interessados do que nós são os países que mantêm intensas relações de comércio com a China e dos quais grande número de nacionais se acham ali estabelecidos. Nestas condições, é natural que só queiramos agir em colaboração com tais países.

Estamos convencidos, porém, de que todos concordarão prontamente na abolição do antigo privilégio, uma vez que se verifique a prometida garantia da vida e bens dos estrangeiros.

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores -1929, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1930, pp. 66-67 e 69.

- Nota da Legação do Brasil em Peiping ao Governo Chinês, constante do Relatório do Itamaraty de 1929, sobre o Brasil e a Supressão do Regime de Capitulações na China:

Senhor Ministro,

Em aditamento à minha nota de 7 de maio último, tenho a honra de levar ao seu conhecimento que o meu Governo me incumbe de

declarar a Vossa Excelência que acolheu com muita simpatia os desejos manifestados pelo Governo chinês, no sentido de que desapareçam quanto antes as restrições impostas ao exercício da sua jurisdição, em consequência do privilégio de exterritorialidade reconhecido a certos países, inclusive o Brasil.

Vossa Excelência sabe que os sentimentos de simpatia e amizade do meu país pela República chinesa não datam de hoje. Com efeito, para não citar outros fatos, basta-me assinalar que foi o Brasil o primeiro país a reconhecer o regime republicano na China. Isto constituiu, sem dúvida, uma alta prova do interesse com que acompanhamos a evolução democrática da nação chinesa e a realização das suas justas aspirações. E se, há anos, assim procedemos, não será agora que, da nossa parte, advirão dificuldades para que as novas aspirações do povo chinês, expressas por Vossa Excelência na sua nota de 27 de abril último, possam ter realidade.

Os direitos de exterritorialidade de que goza o Brasil na China decorrem do tratado de 3 de outubro de 1881 e tiveram por origem, como é notório, diferenças enormes de costumes e de sistemas judiciários, entre os dois países e que tornaram aconselhável a adoção de medidas destinadas a assegurar a proteção da vida e dos bens dos brasileiros, na China. Providência idêntica, pelos mesmos motivos, já havia sido adotada por outras potências, que mantinham relações de amizade com o antigo império chinês. Mais tarde, outras, em condições análogas, tiveram, ainda, o mesmo procedimento.

Nunca abusamos, porém, da situação privilegiada que o dito tratado nos reconheceu.

O Governo brasileiro não desconhece e tem seguido com simpático interesse os esforços feitos pelo atual Governo da China, no sentido de reformar as suas leis e instituições judiciárias, para que a vida e a propriedade dos estrangeiros sejam plenamente protegidas. Está, por isso, disposto a colaborar com os demais países interessados, a fim de que se chegue a um acordo tendente à supressão do mencionado privilégio de exterritorialidade. (...)

In: Ibid., Anexo A, doc. nº 29A, p. 141.



Capítulo IX

Sucessão de Estados (Em Matéria de Tratados)

– Nota do Ministério das Relações Exteriores do Brasil à Legação da Hungria no Rio de Janeiro, de 15 de fevereiro de 1930, sobre a Não Vigência da Convenção de Arbitragem entre o Brasil e a Áustria-Hungria:

A Sua Excelência o Senhor Albert Haydin de Ipolynyek
Enviado Extraordinário e Ministro Plenipotenciário da Hungria no
Rio de Janeiro

Senhor Ministro,

Tenho a honra de acusar o recebimento da nota nº 116, de 28 de janeiro próximo passado, pela qual Vossa Excelência me comunica que o Governo do seu país considera como vigente, nas relações entre o Brasil e a Hungria, a Convenção de arbitragem entre o Brasil e a Áustria-Hungria, celebrada nesta capital a 19 de outubro de 1910.

Diz Vossa Excelência que, segundo o direito público húngaro, a Hungria atual, embora reduzida no seu território, é idêntica à Hungria da antiga monarquia austro-húngara, e que, portanto, o fato da dissolução desta não basta para invalidar os contratos internacionais que, durante a existência da monarquia, foram celebrados com o assentimento constitucional da Hungria.

Acrescenta, porém, que o seu Governo, antes de fazer registrar aquela Convenção na Liga das Nações, como instrumento internacional

em vigor, deseja conhecer o ponto de vista do Governo brasileiro, a respeito da validade do aludido ato.

Em resposta, cabe-me comunicar a Vossa Excelência que o Governo brasileiro, da mesma sorte que considerou não vigente a referida Convenção nas relações entre o Brasil e a Áustria, pensa não poder considerar válida nas relações entre o Brasil e a Hungria.

Sabe Vossa Excelência que o assunto da sucessão de Estados é matéria muito controvertida em direito internacional público e, por conseguinte, não claramente regulada. Entretanto, parece que se pode, razoavelmente, sustentar que os Estados resultantes do desmembramento de uma *união real* são entidades distintas da mesma.

Por outro lado, a verdade é que não foi com a Áustria e a Hungria, individualmente, mas com a monarquia dual, que o Brasil ajustou a mencionada Convenção. Assim, entendemos que esta desapareceu, em virtude do desaparecimento completo de urna das duas partes contratantes.

Poder-se-ia admitir outra solução, se o caso fosse o de ato internacional diretamente relativo a qualquer dos novos Estados resultantes do desmembramento do antigo império. Não é esse, porém, o caso. Trata-se, aliás, de uma convenção de caráter político e que, por isso mesmo, se estivesse em vigor, poderia ser denunciada, por não corresponder ao novo estado de coisas.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos da minha alta consideração.

a) *Octávio Mangabeira*
[*Ministro das Relações Exteriores do Brasil*]

In: MRE, Relatório Apresentado ao Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores – 1930, vol. 1, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1934, Anexo A, doc. Nº23, pp. 80-81.

PARTE IV

A REGULAMENTAÇÃO DOS ESPAÇOS
NO DIREITO INTERNACIONAL



Capítulo X

Território

- Trecho do Relatório do Ministério das Relações Exteriores relativo ao período
- maio de 1920/abril de 1921, sobre a Situação dos Limites Fronteiriços do Brasil:

Continuam a ser objeto de estudo as pendências territoriais que, por motivos muito ponderosos, o Governo Brasileiro ainda não pôde deslindar.

O Brasil já tem, felizmente, uma grande parte da linha de limites demarcada e outra, de menores dimensões, já delimitada, mas ainda restam alguns trechos de fronteira, que não foram definitivamente limitados.

Tendo-se em vista as dificuldades que apresenta a demarcação de uma fronteira, descrita, em linhas gerais, por tratados, que a estabeleceram, baseando-se, quase sempre, em velhas cartas topográficas, roteiros e mapas sem precisão científica, não se deve considerar como definitivamente fixada senão a linha de fronteira cuja demarcação já foi assinalada no terreno por marcos e outros pontos de referência e aprovada pelos Governos limieiros.

Grande parte da linha de fronteira do Brasil atravessa regiões ainda hoje mal conhecidas e exploradas de sorte que certos tratados de limites ressentem-se da falta de confiança dos negociadores na exatidão dos documentos cartográficos, de que dispunham, para descrever a linha de fronteira.

Essa imprecisão ocasiona um aumento de responsabilidade para os chefes das comissões de linhas. Cada um é, às vezes, obrigado, por suas

instruções, a fazer reconhecimentos preliminares do terreno e basear-se neles depois, para entrar em acordo com o chefe da comissão do do país lindeiro, sobre a configuração da região limítrofe, porque só assim os dois conseguirão assinalar, com segurança, a linha da fronteira.

Daí a freqüente necessidade de se estabelecerem convenções complementares, acordos e protocolos para deslindar dúvidas que suscitam esses trabalhos de demarcação, e a razão de não se poder, com certeza, considerar definitivamente deslindadas algumas das questões de limites do Brasil, somente porque já foi possível firmar-se, descrita em tratado, a linha de fronteira que as dirimiu.

Avaliando, *grosso modo* a extensão da fronteira territorial do Brasil, pode-se dizer que, em vinte e cinco partes, doze já estão definitivamente fixadas por demarcação, dez estão, apenas, delimitadas e três ainda não foram fixadas.

Essa avaliação, mesmo grosseira, mostra que pouco mais de metade da linha de fronteira do Brasil ainda não está assinalada no terreno por marcos ou outros pontos de referência devidamente caracterizados por suas coordenadas geográficas e assim reconhecidos, em atos de comissões de limites e termos de levantamento de marcos, pelos países lindeiros.

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1920/1921, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1922, pp. 36-37.

- Trecho do Relatório do Ministério das Relações Exteriores relativo ao ano de 1927, sobre a Questão da Demarcação dos Limites Fronteiriços do Brasil:

Ao contrário do que geralmente se supõe, não bastam os tratados de limites que o Brasil já celebrou, nem a solução das dúvidas acaso ainda subsistentes sobre alguns pontos dos extremos territoriais do país para se considerarem definitivamente estabelecidas as fronteiras nacionais e a salvo de qualquer surpresa.

Tratados tínhamos com a República Argentina, com a França e com a Bolívia e se fizeram, entretanto, necessários os laudos do Presidente Cleveland e do Presidente da Confederação Helvética e o tratado de Petrópolis, de 17 de novembro de 1903.

Ainda com este tratado, não se puderam impedir as questões suscitadas na bacia do Amazonas.

Para considerarmos definitivamente estabelecidos os limites do Brasil, indispensável é que os tenhamos completamente demarcados e que não deixemos em abandono os marcos divisórios já colocados, mas façamo-los inspecionar constantemente, a fim de assegurar a sua conservação e manter sempre bem nítida a linha fronteiriça.

Dando a esse magno assunto toda a atenção que merece, verificou o atual Ministro das Relações Exteriores a conveniência de se organizarem permanentemente os serviços que se referem aos limites do país, coordenando-os sistematicamente e aparelhando-os de modo a corresponderem devidamente aos interesses nacionais.

Expondo essa conveniência ao Senhor Presidente da República, assim se dirigiu a Sua Excelência o aludido Ministro:

O serviço de fronteiras, no que toca ao Ministério das Relações Exteriores, merece, Senhor Presidente, algumas providências, que tenho a honra de submeter à sua alta consideração.

O que se vem praticando, desde muitos anos, sobre o assunto, é o que, em linhas gerais, passo a expor.

Combinada, entre o Brasil e um dos países limítrofes a demarcação de uma fronteira, nomeia-se a comissão que, juntamente com a do país vizinho, se incumba de proceder aos respectivos trabalhos. Não dispondo, como não dispõe o Ministério, na sua Seção de Limites, de nenhum funcionário técnico em relação à matéria, é o próprio chefe da comissão nomeada quem entra a deliberar sobre o que se torne necessário, desde a escolha de instrumentos, ou distribuição do pessoal, até aos planos, processos, inspeção dos serviços. Ele mesmo, em última análise, haverá de elaborar as instruções que lhe terão de ser dadas. Limita-se a Seção a esclarecê-lo sobre os textos assinados, de que a demarcação é consequência.

Se, ao se executarem, no terreno, as disposições do tratado no curso, portanto das operações topográficas, ou geodésicas, ocorre uma divergência, em que porventura se mantenham, cada qual no seu ponto de vista, as duas comissões demarcadoras, uma de cada país, constituídas em comissão mista, remete-se o caso à Secretaria de Estado. A ela cumpre entender-se ou discutir a questão, por via diplomática, com a do outro país interessado. Pode acontecer, em tal hipótese, a suspensão dos trabalhos, enquanto se decide a controvérsia. As alegações, de ordem técnica, de que o Ministério se faz órgão, serão, necessariamente, as que lhe forem ditadas pela própria comissão brasileira, evolvida no incidente.

Concluída, que seja, a demarcação, geralmente depois de alguns anos, a comissão organiza e entrega o seu relatório. Plantas, cartas, cadernetas, documentos anexo não sofrem qualquer exame. Não há na Secretaria quem possa tecnicamente examiná-los. Arquivam-se os papéis. Declara-se dissolvida a comissão. Daí, uma das razões, provavelmente, porque sempre, desde o Império, cerca o Governo do maior cuidado a escolha dos chefes para as comissões de limites.

Por outro lado, os marcos erigidos na fronteira, pelas comissões que a definiram, são, em regra, deixados ao abandono. O tempo, ou outras circunstâncias, não raro fazem sentir os seus efeitos. (...)

É de mais de 10 mil quilômetros, estendida por terras ou por águas, a linha de fronteiras do Brasil (Guiana Francesa, Guiana Holandesa, Guiana Inglesa, Venezuela, Colômbia, Peru, Bolívia, Paraguai, Argentina, Uruguai). Trechos há, embora poucos, e ainda são objeto de negociações para tratados, ou de tratados que ainda não passaram pelas formalidades essenciais que os deverão converter em atos definitivos (Guiana Inglesa, Colômbia, Bolívia, Paraguai, Argentina). Esforçamo-nos por promover as soluções necessárias, para que possa ser, de vez, e integralmente, fixado, por convenções internacionais com os países com que se limita, o nosso território.

Mas entre assentar, no papel, as características de uma fronteira e estabelecê-la de fato, na sua realidade geográfica, vai, efetivamente, uma distância muitas vezes maior do que parece. De modo que, em boa razão, mesmo que encerremos o debate, no domínio dos tratados, não teremos, até certo ponto, encerrado as nossas questões de limites, enquanto os mesmos tratados não se tiverem cumprido, pela execução, no terreno, dos seus dispositivos. Ora, cerca de metade da grande linha geral que delimita o Brasil está por demarcar. Mas, das próprias fronteiras demarcadas, há algumas que necessitam de determinadas medidas, senão mesmo, em certos casos, da restauração dos marcos, e outras que, pelo maior povoamento e conseqüente progresso das respectivas regiões – é o que ocorre, por exemplo, na divisa com o Uruguai – exigem melhor que se esclareçam pelo estabelecimento de sinais intermediários entre os marcos primitivos.

Releva, finalmente, observar que, nem só na definição do território, por meio de tratados, ou na execução das convenções, por meio da demarcação, deve consistir, em seu conjunto, o problema das fronteiras. Há outros pontos de vista a considerar na matéria, e que interessam, profundamente, à Nação. (...)

Considere-se (...) o vulto da obra a realizar, a inequívoca importância de que reveste o problema, verdadeiramente nacional, a sua complexidade, o seu alcance. (...)

Em lugar de Comissões [de Limites], que não se constituam obedecendo a nenhum plano geral, desarticuladas, dispersas, acarretando perda de energias e mesmo de recursos, mais acertado será, grupadas as fronteiras em três setores, confiar cada setor a a comissão. Vejamos. Primeiro setor (Norte): Guiana Francesa, Guiana Holandesa, Guiana Inglesa e Venezuela. Segundo (Oeste): Colômbia, Peru, Bolívia. Terceiro (Sul): Paraguai, Argentina, Uruguai. Serviços de demarcação, de inspeção, de conservação, ou quaisquer outros, de acordo com as instruções, de naturezas diversas, da Seção de Limites, ficariam atribuídos, conforme a fronteira de que se tratasse, ao setor a que ela pertencesse, de cuja sede o seu chefe manobraría com o seu pessoal. O Governo regularia cada ano como lhe parecesse conveniente, de conformidade com as verbas concedidas pelo Congresso, e com os acordos internacionais porventura em execução, a atividade a exercer em cada qual das três circunscrições. Estudos, de várias ordens, de que são suscetíveis as regiões em apreço, se animariam ou desenvolveriam, à sombra do aparelho oficial. Então, este Ministério se acharia em condições de melhor habilitar-se, de melhor instruir-se, de melhor ir cumprindo o seu dever, no que se refere a fronteiras. (...).

Preparando os elementos necessários à organização acima sugerida, o Ministério, no correr do ano de 1927, (...) além de prosseguir na demarcação das nossas divisas com o Peru e de entrar em negociações com os Governos da Venezuela, França e Holanda, a fim de se executar aquela imperiosa providência quanto aos limites já convencionados dos referidos países ou de suas colônias com o Brasil, cuidou de resolver as dúvidas que tinham ocasionado a suspensão dos trabalhos de caracterização da nossa fronteira com a República Oriental do Uruguai e de proceder à inspeção dos trechos já demarcados dos nossos limites. (...)

A inspeção da fronteira Brasil-Paraguai veio demonstrar, pois, a necessidade de um entendimento entre os dois Governos interessados para o restabelecimento dos marcos destruídos, a reparação de outros e a intercalação de novos entre os antigos. (...)

O Ministério já entrou em conversações com os Governos do Paraguai e da Argentina para a adoção das providências reconhecidas urgentes pelo exame a que se procedeu nas divisas dos referidos países com o Brasil.

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1927, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1928, pp. 14-21.

- Trecho do Relatório do Ministério das Relações Exteriores referente ao ano de 1928, sobre a Situação Geral dos Limites Fronteiriços do Brasil:

É motivo da mais justa satisfação para o Ministério das Relações Exteriores poder anunciar que já se acham resolvidas todas as questões de limites do Brasil.

Quatro eram as questões dessa natureza que se encontravam pendentes, quando se iniciou a atual administração.

A primeira dizia respeito à fixação da fronteira com o Paraguai, no trecho do rio do mesmo nome (...). A segunda questão referia-se a pequeno trecho da fronteira brasileiro-argentina, da boca do Quaraim para baixo. (...) A terceira e quarta questões foram resolvidas no ano findo, (...) e versavam, respectivamente, sobre um trecho de fronteira com a Colômbia e sobre outros três, com a Bolívia.

Em matéria de limites, o esforço do Ministério das Relações Exteriores, em 1928, não se limitou à solução dessas (...) relevantes questões. Assim é que, além disso, o Ministério promoveu e levou a efeito, nesse período, trabalhos de demarcação e caracterização em duas fronteiras (Brasil-Argentina e Brasil-Uruguai), preparou elementos para futuras demarcações na zona norte e concluiu importante protocolo com a Venezuela, no qual se determinou o levantamento e demarcação de toda a fronteira brasileiro-venezuelana.

A feliz liquidação dos últimos casos de limites do Brasil repercutiu agradavelmente no seio do Congresso Nacional. A Câmara dos Deputados deu prova disto, aprovando unanimemente, em 28 de dezembro próximo passado, o seguinte requerimento do Sr. Deputado Baptista Luzardo: "Requeiro que a Câmara dos Deputados manifeste o seu júbilo pelos últimos sucessos da política externa do país, congratulando-se com a nação, por terem sido recentemente assinados os tratados de limites que acabaram de definir, na mais perfeita concórdia com as Repúblicas vizinhas, o território da nossa pátria".

E o Senado, em sessão realizada no dia seguinte, aprovou, por unanimidade, um requerimento do Sr. Senador José Augusto, no sentido de se inscrever na ata dos trabalhos, um voto de júbilo pela assinatura do tratado celebrado com a Bolívia, por isto que o dito tratado punha termo a todas as nossas questões fronteiriças. O Sr. José Augusto sublinhou o espírito de concórdia e harmonia com que se encerrara a definição dos limites do território brasileiro e exprimiu a sua patriótica satisfação por ver tão bem traduzidos, na

atual direção da política externa do Brasil, os sentimentos de paz, harmonia e fraternidade que sempre a nortearam.

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores – 1928, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1929, pp. 20-21.

– Trecho de Exposição do Ministro das Relações Exteriores, Octávio Mangabeira, ao Presidente da República, Washington Luís Pereira de Sousa, sobre a Definição e Demarcação dos Limites Fronteiriços do Brasil, de 12 de abril de 1930:

Arcos, ou trechos de fronteira, ainda por fixar em texto expresso, apuramos que os havia com a República Argentina (boca do Quaraim), com a Bolívia (morro dos Quatro Irmãos – nascente do rio Verde e Rapirranigarapé Bahia), com a Colômbia (Apaporis-Tabatinga, de conformidade com o disposto na Ata de Washington, de 4 de março de 1925), com o Paraguai (foz do rio Apadesaguadouro da Bahia Negra) e com a Venezuela (rio Negro – canal de Maturacá). Negociamos então os cinco tratados ou convenções de limites que, exceção do protocolo concluído com a República Argentina, que ainda passa no momento pelas formalidades necessárias, foram, depois, aprovados, aqui, tranqüila e unanimemente, mas através de dissensões e debates em outros dos países signatários, pelos respectivos parlamentos, e ratificados em seguida, sendo hoje lei entre as partes, achando-se já alguns a ser executados no terreno pela colocação dos marcos. Os Governos do Brasil e da Inglaterra haviam assinado, em Londres, a 22 de abril de 1926, uma convenção complementar e um tratado geral, nos quais se consolidaram e corrigiram os textos anteriores a respeito dos nossos limites com a Guiana Inglesa. Era mister promover, não só a aprovação pelo Congresso, mas a troca de ratificações, que tornasse perfeitos e acabados os referidos atos. Foi o que tratamos de fazer e, efetivamente, conseguimos.

Demarcações a concluir, demarcações a realizar desde início, demarcações, finalmente, a aperfeiçoar ou a restaurar, existiam em relação a todos os territórios com que nos limitamos. Terminamos a da fronteira com o Peru. Mediante, primeiro, uma inspeção que propusemos, por técnicos dos dois países, e, depois, o convênio consequente, que constituiu, para este fim, a necessária comissão mista, restauramos a

da fronteira com a República Argentina. Combinamos com o Uruguai, por meio de troca de notas, esclarecendo a matéria, senão dissipando as dúvidas que se tinham suscitado, o prosseguimento dos trabalhos, havia anos interrompidos, e que logo tiveram reinício, estando agora a ultimar-se, de intercalação de novos marcos entre os que, plantados em outra época, se tornaram deficientes para o estado atual de progresso, de movimento e de tráfico das regiões fronteiriças. Iniciamos, por fim, e entramos a concluir negociações, sobre o assunto, com os outros países limítrofes, a saber, Bolívia, Colômbia, França (Guiana Francesa), Holanda (Guiana Holandesa), Inglaterra (Guiana Inglesa), Paraguai, Venezuela, ora por troca de notas, ora por protocolos especiais. As comissões mistas demarcadoras se vão constituindo. Algumas entraram já em atividade. É o que ocorre, por exemplo, com a brasileiro-venezuelana e a anglo-brasileira. Temos ainda seis meses, para pô-las quase todas, ou mesmo todas, em campo.

Dada a grande expansão que iam tomar semelhantes trabalhos, distribuíram-se as fronteiras, visando conciliar praticamente, com o máximo de atividade produtiva, o mínimo de despesa de custeio, em três setores: Norte (Venezuela e Guianas), Oeste (Bolívia, Colômbia, Peru), Sul (Argentina, Paraguai, Uruguai), cada um com o seu pessoal, regido pelas mesmas Instruções, e acentuou-se, na Seção dos Limites, da Secretaria de Estado, a que os mesmos setores estão mais diretamente subordinados, a devida feição técnica.

Afanosos os trabalhos ainda a executar. Deixaremos, não obstante, por assim dizer, encerrados os atos, propriamente diplomáticos, que havia a estabelecer, e atacadas, de modo geral, as operações de campo, organizados e constituídos os respectivos serviços. Estudos, pesquisas, observações, inclusive de caráter científico, ao longo das regiões a demarcar, independente do que se restrinja à ação demarcadora, estão previstos, e é de esperar se efetuem, prevalecendo-se das facilidades que a máquina, assim montada, pode oferecer.

Qualquer acordo internacional é, em regra, por sua índole, moroso e delicado, sobretudo em matéria de fronteiras. A massa, portanto, de negociações, ou de pactos, que acima resumimos, exprime, em fatos concretos, com a integridade das relações fraternais entre nós e os países vizinhos, a perseverança e a firmeza com que o Governo não se descurou de levar a cabo a tarefa, a que nenhuma outra sobreleva, entre as a cargo deste Ministério. Elucidar limites é contribuir, de alguma forma, para desanuviar o futuro. Dos atos pelos quais se estabelece o nosso território, seja definindo-o pelos textos,

seja fixando-o pelos marcos – vacilaria em dizê-lo, se não houvesse, na hipótese, a prova documental – não será pequena a proporção que se há de levar a crédito do atual quadriênio.

a) *Octávio Mangabeira*
[MRE]

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores – 1929, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1930, pp. XIX-XXI.

– Trecho do Relatório do Ministério das Relações Exteriores relativo ao ano de 1932, sobre a Situação dos Limites Fronteiriços do Brasil:

(...) Na demarcação com a Guiana Britânica, caminhamos (...) para a solução, que se pode considerar virtualmente atingida, da maior dificuldade, com que se viam a braços os comissários demarcadores: a determinação das cabeceiras do Tacutu. O próximo encontro dos Chefes das duas comissões dará nascimento ao acordo, que aos Governos brasileiro e britânico caberá o mister de ratificar. Entre os dois governos, por iniciativa do Brasil e mediante troca de notas efetuada em Londres a 27 de outubro e 1º de novembro de 1932, concluiu-se um ajuste a respeito da delimitação das áreas ribeirinhas da fronteira⁶³. Os princípios constantes do mesmo, que representam, até certo ponto, uma inovação em matéria de Direito Internacional, foram formulados pelo Senhor H. Accioly, de cuja grande autoridade nunca deixou de socorrer-se o Serviço dos Limites e Atos Internacionais. Esses princípios serão, provavelmente, ainda uma vez, consagrados, quando nos couber a tarefa de demarcar a nossa fronteira com a Guiana Francesa e com a Holandesa (Suriname). (...)

In: MRE, Relatório Apresentado ao Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores – 1932, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1935, p. 6.

⁶³ Acordo por troca de notas reproduzido *in: loc. cit. infra*, Anexo A, pp. 101-108.

- Trecho do Relatório do Ministério das Relações Exteriores relativo ao ano de 1937, sobre a Caracterização da Fronteira entre o Brasil e o Uruguai:

Quando estavam prestes a chegar ao seu termo os trabalhos de caracterização da fronteira entre o Brasil e o Uruguai, de acordo com a Convenção de 27 de dezembro de 1916, o Delegado Chefe da Comissão de Limites do Uruguai apresentou uma reserva a ser incluída na ata da XXVI Conferência, que equivalia a reabrir a questão já liquidada em torno da determinação do curso de água que, no artigo III do Tratado de Limites de 12 de outubro de 1851, se denominou arroio da Invernada (...).

A ser admitida a tese uruguaia, o Brasil poderia vir a perder a soberania sobre a bacia do arroio da Invernada (...).

O Serviço de Limites procedeu a um novo estudo da questão, sendo expedidas instruções à nossa Embaixada em Montevideu para responder à nota uruguaia, o que foi feito a 13 de outubro. Nesse documento mostramos que já em 1934 expusemos longamente as razões que levam o Governo brasileiro a não desejar reabrir uma questão definitivamente liquidada com a demarcação realizada em 1856, em consequência do Tratado de Limites de 1851. Fiel à tradicional política de cumprimento rigoroso dos compromissos internacionais assumidos, não podíamos concordar com o debate em torno de uma questão terminada há oitenta anos, em documentos de força jurídica final. A adotar outra política, o Brasil abriria um precedente de consequências imprevisíveis nas relações com os seus numerosos vizinhos. (...)

A nota brasileira passou, então, a discutir a dificuldade de se determinar cientificamente o curso do arroio da Invernada. Citando a opinião de geógrafos eminentes, como Elisée Reclus e Carlo Porro, mostramos que não existiam regras fixas, científicas ou empíricas, permitindo resolver de maneira cabal e definitiva qual seja a nascente principal de um curso de água. Concluímos que enquanto os rios mantêm nomes tradicionais, não era lícito alterá-los; e quando em suas ramificações superiores perdem esse nome, a determinação do formador principal é convencional. Não existe regra fixa nem princípio dominante. Daí o perigo de se rejeitar o trabalho dos grandes demarcadores do passado.

O Governo uruguaio respondeu, a 8 de novembro, à nota brasileira, insistindo quanto a uma determinação científica do arroio da Invernada, sem contestar um só dos argumentos por nós apresentados. Limitou-se apenas a discordar do nosso ponto de vista de que reabrir a discussão em torno do assunto poderia ter repercussão prejudicial nas relações entre os dois países.

Diante disso, por nota de 6 de dezembro, a Embaixada do Brasil em Montevideu, devidamente instruída, deu por encenada a discussão.

A assinatura da Ata final da caracterização das fronteiras entre os dois países, a ser redigida por ocasião da última Conferência da Comissão Mista, segundo a resolução tomada pelos dois chefes respectivos, será realizada no Rio de Janeiro.

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores -1937, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1939, pp. 75-78.

- Trecho de Mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional (parte relativa ao Ministério das Relações Exteriores), em 3 de maio de 1926, sobre os Trabalhos da Delegação Permanente do Brasil junto à Liga das Nações:

(...) Examinando a questão da fronteira entre a Turquia e o Iraque, o Chefe de nossa Delegação teve ensejo de apreciar a controvérsia sob um estrito ponto de vista jurídico, procurando aplicar ao caso o Tratado de Lausanne e, em falta deste, o próprio Pacto, e rematando por propor fosse a matéria levada à Corte Permanente de Justiça Internacional. A tese brasileira foi aceita por unanimidade, com algumas reservas da Delegação Inglesa. (...)

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores -1925/1926, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1927, p. III.



Capítulo XI

Direito do Mar

1. Mar Territorial

- Parecer do Professor Clóvis Beviláqua, Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, encaminhado pelo Ministro das Relações Exteriores do Brasil, em carta de 3 de fevereiro de 1927, ao Comitê de Peritos para a Codificação Progressiva do Direito Internacional (como parte dos *travaux préparatoires* da Conferência de Codificação de Haia de 1930):

(...) O projeto [Schücking, revisto pelo Comitê aceita o limite tradicional de três milhas, mas não exclui a ação administrativa do Estado além dessa zona de sua soberania. Se a largura do mar territorial pudesse ser ampliada, evitar-se-ia a necessidade de admitir a ação administrativa de um Estado além de suas águas territoriais. (...)

a) *Clóvis Beviláqua.*

Documento reproduzido *in*: Shabtai Rosenne (ed.), *League of Nations - Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law [1925-1928]*, vol. II: *Documents*, Dobbs Ferry N.Y., Oceana Publ., 1972, Anexo 3, p. 169 (tradução do inglês).

- Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre a Questão do Mar Territorial em Anteprojeto de Convenção para a I Conferência de Codificação do Direito Internacional, emitido no Rio de Janeiro, em 17 de outubro de 1928:

(...) A doutrina brasileira coincide com a do anteprojeto de convenção. Apenas insisto no meu voto para que se dilate a zona do mar territorial, a fim de que as necessidades do direito administrativo possam ser realizadas dentro das prescrições do direito internacional, isto é, para que a jurisdição do Estado tenha o mesmo limite, nos inares adjacentes ao seu território, quer para as relações internacionais, quer para a aplicação dos regulamentos administrativos.

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1913-1934), MRE/Seção de Publicações, 1962, pp. 425-426.

2. Mar Continental

- Declaração do Governo do Brasil sobre Mar Continental, na I Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas, no Panamá, em setembro-outubro de 1939:

A soberania das Nações do Continente Americano funda-se nas bases invioláveis da consulta, da não intervenção, da arbitragem e, mais do que tudo, no desejo de pacifismo dos povos americanos, inimigos da guerra e amigos da paz.

Nada tememos, nem poderemos temer, na América, uns dos outros, antes, uns nos outros, temos, na terra, no mar e no ar, a segurança para cada um e para todos os povos americanos.

A segurança continental contra agressões de ultramar precisa, porém, de ser procurada em bases mais seguras.

É nos oceanos que nos cercam que está a sorte futura de nossas soberanias, porque a proteção das terras americanas não será possível, como no passado, sem a segurança de seus mares.

O mar, fora das águas territoriais, a 3 milhas, apenas, de nossas costas, de nossas cidades e até de nossas Capitais, não só não é nosso, como nele estamos à mercê de uma ação contrária à livre e pacífica expansão de nossas soberanias, de nossas relações continentais e até das ligações marítimas dos portos de um mesmo país.

À defesa da integridade territorial continental urge, pois, juntar como parte inseparável de todo político americano, a segurança dos mares continentais.

A Reunião do Panamá deve pleitear e receber de todos os beligerantes envolvidos na guerra, de que não participe nenhuma República Americana, a segurança de que os países em conflito se absterão de quaisquer atos hostis ou de atividades bélicas no mar, dentro dos limites das águas adjacentes ao Continente Americano, consideradas de utilidade e de interesse direto e primordial pelas Repúblicas Americanas.

Esperamos que as nações beligerantes e as que futuramente vierem a entrar em guerra encarem e respeitem esta declaração a ser feita no Panamá como complementar da Doutrina de Monroe e das declarações de Buenos Aires e de Lima.

Acreditamos que o princípio do mar continental não ferirá a soberania de outras nações, antes, protegendo a dos países americanos, favorecerá as relações pacíficas de todos os povos. Assiste, ainda, ao nosso continente o direito de reduzir os efeitos da guerra, evitando que a extensão de seus conflitos atinja as orlas de nossas praias, perturbando, assim, a nossa tranqüilidade e ameaçando comprometer ou complicar a nossa posição neutra. O Brasil não faz, nem nunca fez questão de fórmulas, nem de palavras, mas defenderá a idéia que aventou de um mar continental, porque a considera útil à sua e à existência dos demais povos americanos. Estas são as razões do voto do Brasil e da atitude de seus Delegados na Reunião do Panamá.

In: Diário de la Reunión de Consulta entre los Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas, Panamá, nº 9, 03/10/1939, pp. 39-40, e nº 12, 20/11/1939, pp. 29-30 (tradução do espanhol).



Capítulo XII

Rios Internacionais

- Trecho do Relatório do Presidente da Delegação do Brasil, Dr. Raul Fernandes, à VI Conferência Internacional Americana, datado de 20 de novembro de 1928, sobre a Questão da Utilização das Águas dos Rios Internacionais:

Além dos temas constantes da agenda e pertinentes à Comissão de Direito Internacional Público [da VI Conferência Internacional Americana], tentou-se tratar também da regulamentação do uso das águas dos rios internacionais para fins agrícolas e industriais. O presidente da Comissão, Sr. Guerrero, logo na segunda reunião, declarou que o programa, erradamente, incluía essa matéria na seção de Direito Internacional Privado e Uniformidade de Legislação, atribuída à III Comissão; pelo que, designava para relatá-la o delegado argentino, Sr. Pueyrredon, sob reserva de um prévio entendimento com o presidente da outra Comissão. Na sessão de 26 de janeiro, o Sr. Guerrero deu conta de que o Sr. Maúrtua, presidente da III Comissão, não anuíra à passagem do tema para a Comissão de Direito Internacional Público, visto que esse tema não se incluía no programa como matéria de Direito Internacional Público, e sim, como de Uniformidade de Legislação.

Verificado, assim, um verdadeiro conflito de atribuições, o Sr. Guerrero levou o caso à Comissão de Iniciativas, a qual, em sessão de 27 de

janeiro, reconheceu que a regulamentação *internacional* do uso das águas dos rios internacionais só podia ser tratada pela Conferência como aditamento ao programa dos trabalhos, e portanto, mediante o preenchimento das formalidades do Regimento Interno, isto é, por proposta de duas delegações, aprovada por dois terços de votos em sessão plenária.

Parecia enterrado o assunto, salvo recurso a esse expediente regimental, quando o mesmo surgiu novamente, na sessão de 1º de fevereiro, com a distribuição de um parecer e projeto do Sr. Pueyrredon, incluído pelo presidente na ordem do dia da sessão imediata. Nas suas conclusões, propunha o delegado argentino o princípio da livre utilização das águas desses rios por qualquer dos Estados ribeirinhos, sem prejuízo dos direitos do país fronteiriço, salvo indenização fixada por via arbitral. Era, em suma, a desapropriação de um Estado em favor de outro, sem órgão apropriado para reconhecer a sua necessidade e decretá-la.

Sem fazer qualquer apreciação sobre o merecimento do projeto, o representante do Brasil, escudando-se no Regimento, impugnou a sua inclusão na ordem do dia, deliberando-se, então, submeter de novo esse caso à Comissão de Iniciativas, cuja resolução (...) foi no sentido de adiar a consideração da matéria para a VII Conferência [Internacional Americana], em razão de não haver estudos prévios e amadurecidos sobre ela.

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores -1928, vol. III, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1929, pp. 49-50.

- Intervenção do Delegado do Brasil nos debates da Comissão de Iniciativas da VI Conferência Internacional Americana, em Havana, em 1928, sobre a Questão da Utilização das Águas dos Rios Internacionais:

- (...) Impugnando a discussão imediata da regulamentação internacional do uso das águas dos rios internacionais na segunda Comissão, eu tive em mente, antes de tudo, evitar um precedente perigoso. A agenda dos nossos trabalhos não pode ser regimentalmente acrescida de qualquer tópico novo senão mediante o voto favorável de dois terços da assembléia plenária. A razão desta exigência é clara. O programa das conferências é elaborado de acordo com os governos; estes se preparam com antecedência para discutir os temas; e nenhum deles compareceria tranqüilo se ficasse sujeito a defrontar de improviso assuntos novos, que

muitas vezes seriam de transcendente importância política. A cautela regimental é de supremo interesse para todos; não devemos consentir em que por nenhum pretexto ela seja inobservada. (...)

Entende o Dr. Pueyrredon [delegado argentino] que a agenda está tecnicamente errada e que a matéria não pode ser senão de direito internacional público. A meu ver, os programas, quando errados, só pela Conferência em sessão plenária podem ser emendados. E além disso, não vejo o erro alegado. Há leis de direito interno sobre a utilização de águas e rios internacionais, rios que só têm este caráter sob o aspecto limitado da navegação e cujas águas, até a linha divisória entre Estados confinantes, caem sob a jurisdição nacional dos ribeirinhos.

Menos feliz do que o Dr. Pueyrredon, que se declara desinteressado neste assunto, eu tenho que levar em conta importantíssimos interesses do meu país. Sob este ponto de vista, e pondo de parte a questão prévia do preenchimento das exigências regimentais para que examinemos esta matéria, devo dizer que o momento não é propício para deliberarmos sobre este assunto.

Reconheço, Srs. Delegados, que o uso das águas dos rios internacionais precisa ser regulamentado sob o seu aspecto internacional. Não é sobre o princípio mesmo da regulamentação que tenho dúvidas, e sim sobre a oportunidade de tratarmos deste assunto nesta Conferência. A Conferência não está preparada para isso; não tem como base de suas deliberações nenhum projeto maduramente estudado em seus aspectos técnicos; e toda improvisação neste assunto, além de temerária, seria especialmente para meu país muito delicada, pois o Brasil possui a mais vasta rede fluvial na América, e nenhum Estado seria mais afetado do que ele pela regulamentação desta matéria.

A melhor prova da procedência do que acabo de dizer encontramos no projeto elaborado pelo Dr. Pueyrredon e por ele apresentado prematuramente à II Comissão. Nesse projeto se abandona a regra geralmente admitida de que o acordo dos ribeirinhos é necessário, sempre que o aproveitamento das águas dos rios limítrofes requerer a utilização de ambas as margens, regra esta que foi consagrada na mais recente convenção internacional sobre esta matéria, firmada há dois anos em Genebra e na qual colaboraram os mais abalizados técnicos da Europa. O Dr. Pueyrredon abandonou esse expediente e introduz um princípio novíssimo, quase revolucionário, como o da desapropriação do domínio de um Estado em favor de outro.

Creio, Srs. Delegados, que nos colocaremos sempre, nós outros brasileiros, entre os que se dispuserem a introduzir no Direito Internacional

o princípio de que o abuso do direito deve ser coibido, e o de que a utilidade particular deve ceder à utilidade geral. Mas entendemos que estes princípios, a serem admitidos, requerem sistematização tendente a lhes dar aplicação geral aos variados casos específicos que a atividade ordinária dos Estados suscita; sendo inadmissível a aplicação parcialíssima propugnada pelo representante da República Argentina.

Penso que S. Exa. advogou contra sua tese, quando recordou a facilidade com que há pouco tempo negociou um acordo com o Paraguai, sobre a utilização das águas fluviais internacionais. Acredito que, se em vez de propor ao Governo do Paraguai um acordo, o Dr. Pueyrredon o convidasse a se submeter a um processo de desapropriação, o resultado da sua gestão teria sido menos feliz.

Além disso, de que vale assentar o princípio da desapropriação? Não havendo um poder superior que a decrete em favor de um Estado contra outro, o resultado prático é que, em muitos casos, ambos os Estados interessados reclamariam para si o exercício dessa prerrogativa e ficariam em frente um do outro na mesma situação em que os deixa o Direito Internacional, que o Dr. Pueyrredon qualifica de arcaico.

Coerente com o que deixo dito, termino declarando que estou pronto a aceitar qualquer proposta para que a União Pan-Americana submeta a questão à VII Conferência, depois de fazer estudá-la por órgãos competentes, que formulem bases aceitáveis.

Discurso reproduzido in: MRE, *Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1928*, vol. III, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1929, pp. 95-98.

- Trecho do Relatório do Ministério das Relações Exteriores relativo ao ano de 1933, sobre o Tratamento da Questão dos Rios Internacionais pela VII Conferência Internacional Americana (Montevideú, 1933):

(...) A respeito do (...) tópico relativo à utilização, para fins industriais e agrícolas, dos rios internacionais, a Conferência, julgando conveniente precisar alguns princípios gerais para regular o aproveitamento das águas internacionais e, em especial, as dos rios contíguos e sucessivos, adotou, como conclusão, um projeto de declaração pelo qual ficou estabelecido que a "utilização das águas dos rios internacionais, no interesse industrial ou agrícola, depende de acordo entre os Estados ribeirinhos, desde que possa

esse aproveitamento influir, de qualquer modo, na outra margem, se o rio for contíguo, ou no território do Estado vizinho se o rio for sucessivo”.

Na falta de entendimento entre os ribeirinhos, haverá recurso para o processo de conciliação adotado, previamente pelas Partes, e ainda na hipótese de inexistência deste, para o de qualquer dos Tratados ou Convenções multilaterais vigentes na América.

Muitos dos artigos da Declaração aprovada foram redigidos, conforme consta do relatório do Delegado uruguaio Teófilo Pineyro Chain, relator da Subcomissão – “com hábil e brilhante precisão” pelo Delegado do Brasil, Francisco da Silva Campos. (...)

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores – 1933, vol. III, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1939, p. 40.

– Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, James Darcy, sobre a Navegação do Rio Paraguai, emitido no Rio de Janeiro, em 5 de janeiro de 1939:

(...) O rio Paraguai é um rio internacional, ora contíguo, ora sucessivo, aberto à livre navegação. Mas, a liberdade de navegação não implica abandono do poder de jurisdição e de polícia que o Brasil exerce como direito soberano no trecho do rio compreendido dentro dos limites do nosso território. Tal direito, no que toca à navegação do rio Paraguai, mais de uma vez, o tem afirmado inequivocamente a nossa Chancelaria.

Isto posto – e por isso que não há razão alguma para que se interrompa ou cesse o costume, de longa data observado, de fazer parar os navios em frente ao Forte de Coimbra – parece que o Ministério da Guerra poderia aprovar a proposta do Comandante da Guarnição de Coimbra, autorizando, salvo quanto aos vasos de guerra estrangeiros, o emprego dos sinais com tiros de bala, na frente dos navios mercantes, desde que tenham sido inutilmente esgotados os outros meios para fazer cumprir a intimação, consoante a doutrina tradicional da Circular nº 270 de 20 de setembro de 1855, expedida por Caxias, quando Ministro da Guerra.

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1935-1945), Departamento de Imprensa Nacional, 1961, pp. 227-228.



Capítulo XIII

Direito Aeronáutico

- Discurso proferido pelo Delegado do Brasil, Sr. Sampaio Corrêa, sobre Direito Aeronáutico, na 4ª sessão da VI Conferência Internacional Americana, em Havana, em janeiro-fevereiro de 1928:

Procedi, senhores delegados, como era de meu dever, a um estudo de todas as disposições insertas no projeto de Convenção sobre aviação comercial, o qual foi submetido à vossa consideração.

Provei, senhores delegados, que o projeto de Convenção estabelece um princípio salutar sobre a plena liberdade dos ares, princípio este que todos nós aceitamos e aprovamos como uma das manifestações mais positivas, mais claras, mais terminantes e mais valiosas do espírito do pan-americanismo que nos anima todos. Assim, senhores delegados, se existe o direito da liberdade dos mares, da liberdade plena do uso dos oceanos, devemos proclamar também o direito à liberdade dos ares.

Existe, porém, a necessidade de distinguir a navegação sistematizada propriamente dita dos ares, assim como distinguimos também a navegação sistematizada, propriamente dita, nos mares. A analogia é completa; e tão completa, senhores delegados, que o projeto de Convenção, submetido ao nosso estudo, diz, em um de seus artigos, que, à falta de disposições especiais, as matérias seriam reguladas pelos princípios do direito marítimo.

E é, pois, à sombra destes princípios, já adotados no projeto de Convenção e protegidos por estas idéias, que me permito, reconhecendo

com ufania a liberdade dos ares, submeter à vossa alta consideração e elevado espírito as emendas adicionais, para aumentar a Convenção no que se refere à navegação propriamente dita.

O projeto trata das condições em que as aeronaves devem aterrissar (...) nos aeródromos de cada país; mas, por assim dizer, não há na Convenção uma só disposição que regule a matéria relativa aos campos de aviação.

E nesse particular, senhores delegados, posso dirigir-vos a palavra, porque sou um pouco profissional, (...) como presidente que sou da Companhia Nacional de Aviação, que existe atualmente no meu país, estabelecendo as comunicações entre as nações Sul-Americanas, a Argentina e o Uruguai, até o porto de Natal e Ilha de Fernando de Noronha, prontos para futuras comunicações com os países da Europa, América Central e América do Norte. (...) Parece-me que faltaria ao cumprimento sagrado de meus deveres se deixasse de trazer-vos o fruto de minha experiência e de minhas observações pessoais.

Neste ponto de vista, senhores delegados, tenho aqui já preparadas para submeter ao estudo cuidadoso, inteligentíssimo, superior, do proponente desta questão, Senhor Fletcher, as duas emendas seguintes, ambas relativas à Constituição, formação e exploração dos campos de aviação ou aterrissagem, sobre as quais nada diz a Convenção. As emendas que trago, escritas em português, aos meus colegas, dizem o seguinte:

- 1º. O regime de estabelecimento e de exploração dos campos de aterrissagem (aeródromos e outros) será regulado pela legislação de cada país, respeitando-se a igualdade de tratamento.
- 2º. Todo campo de aterrissagem (aeródromos e outros) de um Estado contratante ou que tenha sido concedido por ele a qualquer entidade privada, que estiver franqueado ao serviço público mediante o cumprimento de certos direitos para utilizá-lo, será usado nas mesmas condições pelas aeronaves pertencentes aos demais países. Cada um destes campos de aterrissagem (aeródromos e outros) terá uma tarifa uniforme de aterrissagem ou de amerissar e de estadia, que será aplicada igualmente às aeronaves de todos os Estados contratantes.

Parece-me, Senhores delegados, que estas duas emendas completam o projeto de Convenção. Cuidam dos campos de aviação,

de aterrissagem, de que o projeto não trata; estabelecem um princípio análogo ao adotado em direito marítimo, cuja regulamentação dos portos cabe dentro da legislação de cada país. Este é o princípio que submeto à vossa alta consideração e criteriosa apreciação.

Terceiro ponto – Senhores delegados: a emenda que vos vou apresentar não é um suplemento do projeto de Convenção, nem completa como as outras duas anteriores o projeto citado; apenas esclarece disposições contidas no dito projeto, mas que estão distribuídas em vários artigos, ainda que a disposição se torne necessária sem uma caracterização dispositiva, clara e nítida; caracterização essa que me parece indispensável a todos os atos que se traduzem em Convenções entre vários países de um mesmo continente ou de continentes diversos. A emenda diz assim:

- 3º. Sem prejuízo das disposições análogas que constem nesta Convenção, fica entendido que as autoridades do país, em todos os casos, terão o direito de visitar uma aeronave no momento de levantar o vôo e, no de aterrissar, de revistar os documentos que traga.

Senhores delegados, o projeto de Convenção se ressentia da falta de algumas disposições de ordem técnica, relativas à regulamentação, às facilidades e seguranças do vôo aéreo presente e futuro. Eu proporia, no que se refere a esse particular, que tomássemos em consideração todas as s Convenções que sobre o assunto se têm celebrado. Proporia aos meus ilustrados colegas que se adicionasse à Convenção o seguinte artigo, que é análogo ao que foi estabelecido em uma Convenção internacional:

- 4º. As Altas Partes Contratantes se obrigam, no que lhes corresponde, a cooperar, tanto quanto possível, nas medidas interamericanas relativas:
- a. À centralização e distribuição de informações meteorológicas, sejam de estatísticas, comuns ou especiais.
 - b. À publicação de cartas aeronáuticas unificadas, assim como ao estabelecimento de um sistema uniforme de sinais.
 - c. Ao uso da radiotelegrafia na navegação aérea, ao estabelecimento de estações radiotelegráficas necessárias, assim como a observar os regulamentos ou convenções radiotelegráficas interamericanas e internacionais que existam ou que possam existir no futuro.

Isto, entende-se, é necessário para regulamentar devidamente a aviação comercial; entendo que nós deveríamos convidar a todos os Estados signatários da Convenção para que nos prestassem o seu valioso concurso, com o fim de obter um serviço harmônico para que cada um facilite aos demais as informações meteorológicas e toda a classe de indicações indispensáveis à orientação dos vôos. Acrescento, ainda, que se deve estabelecer o uso obrigatório, nas naves aéreas, de aparelhos radiotelegráficos, porque nas travessias que se efetuam com passageiros se pode considerar quase um crime as naves aéreas não possuírem tais aparelhos.

Passemos, agora, senhor presidente e senhores delegados, à quinta das emendas que a Delegação do Brasil tem a honra de submeter à consideração de Vossas Excelências.

No projeto de Convenção se estabelecem regras quanto aos serviços postais, serviços de polícia, sobre os vôos que hão de ser feitos sobre o território de cada país por ocasião da passagem de um avião ou pelo levantamento do vôo. Neste mesmo projeto, de ordem geral, deve-se tratar de tudo que concerne ao desenvolvimento, combinação, acordos especiais sobre o assunto, entre dois países vizinhos ou fronteiriços, etc., enfim, tudo o que for possível contratar e que corresponda ao espírito geral que induziu o nosso propósito a estabelecer esta Convenção. Neste sentido redigi a seguinte emenda para a qual peço, como favor especial aos meus queridos colegas, a maior atenção. Diz assim:

- 5º. Nenhuma disposição da presente Convenção poderá ser interpretada como contrária a que os Estados contratantes acordem, de conformidade com os princípios da própria Convenção, protocolos especiais de Estado a Estado, referentes a alfândegas, à polícia, a correios e qualquer outro interesse comum que se relacione com a navegação aérea. Estes protocolos deverão ser notificados aos demais Estados por intermédio da União Pan-Americana.

Passemos agora, senhores delegados, à sexta emenda que tenho a honra de apresentar-vos:

Não há no projeto sujeito à nossa apreciação uma só disposição referente à sanção dos princípios que se encontrem nele consignados. Se por qualquer circunstância não for respeitado um desses princípios, como procederíamos? Nada se disse com referência a este assunto e eu me permito, senhores delegados, fazer a seguinte digressão: que em matéria de pan-americanismos não se deve, em verdade, ter as preocupações de

sanções, porque se o que fazemos, fazemos com a firme e honesta vontade de cumprir; por isso entendo que os diversos Estados, sobre estas questões, não devem preocupar-se com as sanções.

Entre nós, os americanos, cujas convenções emanam de condições de paz natural e contínua, não resultam ou não são regras de simples tréguas, mas sim paz duradoura que gozamos e, por conseguinte, não há que falar de sanções; estas estão nos nossos espíritos e são as de nossos povos.

Entretanto, senhores delegados, há que dizer algo sobre as possíveis interpretações de nossas decisões atuais, e por isso proponho, ademais, a emenda seguinte:

- 6º. As dúvidas suscitadas entre os Estados contratantes sobre a execução e interpretação desta Convenção, que não forem resolvidas pela via diplomática, serão decididas pela via arbitral ou judicial, de acordo com as convenções existentes, e, na falta destas, com as que se celebram especialmente para esse fim.

São estas, senhores delegados, as palavras que desejava pronunciar para explicar, ainda que sumariamente, os motivos que me levaram a propor as seis emendas a que acabo de me referir e que submeto à alta consideração de V. Exas., sem outro objeto senão o de procurar, por minha parte, cooperar para o esclarecimento dessas matérias, a fim de que todos possamos cumprir com o nosso dever, inspirados, como estamos todos, do mais puro espírito de pan-americanismos.

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores – 1928, vol. III, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1929, Anexo nº 10, pp. 165-169.

– Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre Projeto de Regulamento da Navegação Aérea Organizado pelo Ministério da Viação e Obras Públicas, emitido no Rio de Janeiro, em 27 de julho de 1925:

Tenho a honra de devolver a Vossa Excelência, com o meu parecer, a cópia do projeto do regulamento da navegação aérea, organizado pelo Ministério da Viação, e a informação da Seção dos Negócios Políticos e Diplomáticos.

A muito pouco se reduzem as minhas observações, porque o projeto foi cuidadosamente elaborado, consolidando os princípios geralmente aceitos sobre o assunto.

Em teoria ainda há quem discuta a respeito da natureza do direito das Nações sobre o espaço aéreo. Mas a solução dada pela Convenção de Paris, de 13 de outubro de 1919, e aceita pelo Projeto n° 20 da Codificação do direito internacional americano, conquistou adesões gerais, porque é conforme à razão e às necessidades da vida moderna. O art. 1° do projeto de regulamento do Ministério da Viação consagrou o mesmo princípio declarando que o Brasil exerce a sua soberania sobre o espaço aéreo acima do seu território terrestre e marítimo. Poder-se-á dizer que excede das raiais de um regulamento essa declaração de direito, que, além de ser matéria de competência do Legislativo, entende com interesses internacionais. Mas, em defesa do regulamento, apresentam-se razões valiosas. Uma, de ordem prática: se o Brasil, à semelhança de outras Nações, vai regular a navegação aérea, é, necessariamente, porque exerce a sua soberania sobre a camada de ar, que lhe cobre o território. Outra, de ordem doutrinária: o reconhecimento da soberania de cada Estado sobre a proteção da atmosfera acima do seu território é consequência da soberania territorial, que ficaria mutilada, perderia o seu caráter, se lhe faltasse esse complemento. E, se ainda não foi aprovada a Convenção de Paris, de 13 de outubro de 1919, ela já traduz o acordo de um grande número de Nações reconhecendo a soberania de cada uma delas sobre o ar atmosférico superposto ao seu território.

Os arts. 2° e 3° combinam o direito privado do proprietário do solo, com o direito, que deve competir à União, sobre o espaço aéreo. Ainda que o direito do proprietário do solo não tenha limites precisos, compreende-se bem que, mesmo abstraindo da distinção, feita pelos escritores, entre o ar inapropriável e o espaço, que o contém, a propriedade particular não pode ir ao infinito, e que onde termina a utilidade real do proprietário do solo, começa o direito ao uso de todos. Mas essa *res communis omnium* há-de ser administrada pela União ou pelos Estados? Atendendo ao interesse da navegação, à circunstância de se estender o espaço aéreo a todos os Estados da Federação, e a considerações de ordem internacional, forçoso será reconhecer que somente à União cabe a administração geral deste bem público de uso comum. O que se poderia ponderar é que o regulamento, na parte agora examinada, teve de supor definido em lei o que esta se esqueceu de declarar, porque estando em jogo princípios de ordem constitucional, como que se sente necessidade de um imperativo mais forte do que um regulamento executivo.

Entrando na matéria regulamentar propriamente dita, somente me cabe louvar o trabalho do Ministério da Viação, pelo critério com que foi feito, e as observações do Sr. Dr. Fato, que o melhoram em muitos pontos, judiciosas que são todas.

Assim, parece-me preferível a classificação das aeronaves proposta pelo Sr. Dr. Fato à que adotou o regulamento no art. 6º. Com ele igualmente penso que não há razão para se criar, em favor da União e dos Estados, o privilégio de ter aeródromos (art. 33). Para garantia de todos os interesses, bastam as leis fiscais e de polícia, e a autorização do Governo. Subscrevo, também, as suas observações sobre o art. 38. Não devemos temer tanto a liberdade, a ponto de fazermos do ensino da aviação monopólio do Estado. Justas são as observações que têm por objeto os arts. 45 e 78, quanto aos crimes praticados em aeronaves voando sobre nosso território ou pousadas no Brasil, e quanto à achada de destroços de aeronave ou de coisas por ela transportadas.

Quanto ao art. 76, ainda que saiba ser ele reprodução do que preceitua a Convenção de Paris sobre navegação aérea, artigo 27, e que também o Projeto de direito internacional para a Codificação promovida pelos países da América aceitou o mesmo pensamento, penso que consagra uma prevenção filha do espírito guerreiro. As aeronaves não podem conduzir aparelhos fotográficos, sem autorização especial. Será talvez inútil reagir contra esse modo de ver, principalmente porque ele se acha consagrado na Convenção internacional de navegação aérea, mas não tem fundamento na justiça e cerceia inutilmente a liberdade.

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1913-1934), MRE/Seção de Publicações, 1962, pp. 315-317.



PARTE V

A CONDIÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES
INTERNACIONAIS NO DIREITO INTERNACIONAL



Capítulo XIV

Organizações Internacionais

1. Criação

- Intervenção do Representante do Brasil, Sr. Raul Fernandes, nos debates da 7ª sessão da III Comissão (sobre a Corte Permanente de Justiça Internacional) da I Assembléia da Sociedade das Nações, em Genebra, em 10 de dezembro de 1920:

O *Sr. Fernandes (Brasil)* declarou que, em seu entender, a criação da Corte [Permanente de Justiça Internacional] era possível, pelo simples voto unânime da Assembléia ou por um documento diplomático requerendo ratificação. Se no entanto se tivesse a intenção de ratificar uma resolução da Assembléia, o único meio de fazê-lo sem criar um precedente perigoso seria declarar que o Estatuto votado constituía uma emenda ao Pacto e que o artigo 26 devia conseqüentemente se aplicar.

In: Société des Nations – Actes de la Première Assemblée, Procès-Verbaux des Séances de la Troisième Commission, Genebra, 1920, p. 314 (tradução do francês)

2. Personalidade Jurídica Internacional

- Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre a Questão da Delegação do Brasil à Sociedade das Nações e o Caráter Público da Mesma, emitido no Rio de Janeiro, em 12 de junho de 1925:

A questão suscitada em Genebra (...) oferece dois aspectos. O primeiro diz de perto com a legitimidade da própria delegação, e consiste em saber se o Brasil podia acreditar um delegado, perante a Sociedade das Nações, com o caráter público de representante do Estado. A resposta afirmativa impõe-se, desde que se considere que o Brasil, como Estado soberano, tem o direito de legação ativo, e que a Sociedade das Nações possui, incontestavelmente, personalidade internacional. Não são somente os Estados que têm qualidade para receber representantes diplomáticos. A Santa Sé não é Estado; porém, como se lhe reconhece personalidade internacional, recebe enviados com caráter público, perante ela acreditados pelas diversas nações do Ocidente.

Parece-me, pois, que, em direito internacional, se não pode contestar a legitimidade da delegação permanente, de qualquer Estado soberano perante a Sociedade das Nações, desde que faça parte dela. E diversos membros da Sociedade das Nações, seguindo o exemplo do Brasil, reconheceram esse direito. (...)

O segundo aspecto da questão diz respeito às imunidades do representante diplomático acreditado junto à Sociedade das Nações.

O país, onde a Sociedade das Nações tem a sua sede, deve respeitar as imunidades, que o direito internacional atribui aos delegados das Nações, revestidos de caráter público, que aí se acham, no exercício de suas funções, perante a mesma Sociedade, porque é, precisamente, aí que elas se localizam. É consequência forçosa da situação, em que se acha o Estado sede.

Os delegados dos outros Estados perante a Sociedade das Nações têm, por seu caráter de representantes de Estados soberanos, direito às imunidades, que são, geralmente, concedidas aos agentes diplomáticos. Se o Estado, onde a Sociedade das Nações tem o seu assento, lhes desconhecer o direito pleno a essas imunidades, arrogar-se-á uma faculdade, que não tem, qual é a de modificar, nesta parte, o que está estabelecido pelo consenso dos povos, e cometerá um ato inamistoso, tanto em relação ao Estado, que envia, quanto em relação à Sociedade, que recebe o delegado. (...)

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1913-1934), MRE/Seção de Publicações, 1962, pp. 311-312.

3. Interpretação de Poderes

- *Memorandum* da Delegação do Brasil à Comissão de Reparações, em Paris, de 31 de agosto de 1920, sobre a Questão da Interpretação de Poderes Atribuídos à Referida Comissão (sob o Tratado de Versailles de 1919):

(...) Minha reserva sobre o assunto é bem fundamentada (...). A Comissão [de Reparações] não recebe do Tratado [de Versailles] [o] direito [de interpretação das cláusulas econômicas do Tratado] que só lhe é atribuído em relação à parte VIII [do Tratado] concernente às reparações; e não cabe deduzi-lo por via de extensão: a matéria da competência é, em princípio, de direito estrito, e - o que é muito importante - no caso a soberania de vários Estados [está] engajada.

A Comissão de Reparações é tida como um órgão comum dos Poderes Aliados e Associados signatários do Tratado, que lhe cederam, todos, certos poderes bem consideráveis; e deste fato ela se verá levada, seguramente, a inspirar-se em suas decisões no direito de cada um dos poderes mandatários.

No entanto, sua constituição comporta a representação direta e exclusiva de certas potências à exclusão de outras. Tal constituição, justificada pela preponderância dos interesses das potências representadas relativos aos danos suscetíveis de reparação nos termos do Tratado de Versailles, e, por outro lado, os poderes sem precedente atribuídos à Comissão, obrigam esta a não assumir qualquer tarefa que não lhe seja inegável e claramente atribuída pelo Tratado.

As potências que, em derrogação do direito comum e levando em conta considerações de equidade, consentiram em abandonar à Comissão poderes soberanos para executar as cláusulas da parte VIII do Tratado e para interpretar seus dispositivos, terão fundamento para contestar a legitimidade de toda extensão desses poderes à execução ou à interpretação de uma outra parte do Tratado. (...)

Não é somente nas cláusulas econômicas do Tratado que se encontrarão dispositivos exigindo providências práticas ou interpretações com vistas à sua execução. Neste caso, como em todos aqueles em que o Tratado não deu mandato expresso à Comissão de Reparações ou a um outro órgão, o acordo interaliado é rigoroso e, de

direito, somente às potências que participam do acordo caberá aceitar seus termos. (...)

a) *Raul Fernandes*
[Delegação do Brasil à Comissão de Reparações]

Documento reproduzido in: MRE, *Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores – 1922/1923*, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1924, Anexo A, pp. 84-85 (tradução do francês).

4. Estrutura

– Trecho do Relatório do Representante do Brasil, Sr. Rodrigo Octávio, à I Assembléia da Sociedade das Nações, em Genebra, em 1920, sobre a Questão das Relações entre a Assembléia e o Conselho da Liga das Nações:

(...) Quanto às relações entre a Assembléia e o Conselho [da liga das Nações], matéria que já havia sido objeto de um relatório do Sr. Balfour, a [I] Comissão, após uma troca de vistas, encarregou os Srs. Viviani e Rowel (do Canadá) de elaborar um parecer que a Assembléia aprovou.

Motiva a dificuldade da matéria a circunstância de haver o Pacto nos arts. 3º e 4º definido as atribuições dos seus dois órgãos pelos mesmos termos, de modo que a consequência natural é que ambos têm as mesmas atribuições.

Por esses artigos, o Conselho como a Assembléia conhecem de qualquer questão que entre na esfera da atividade da Sociedade das Nações e que afete a paz do mundo.

E qual seja essa esfera de atividade, expõe o Preâmbulo do Pacto: “desenvolver a cooperação entre as Nações e garantir-lhes a paz e a segurança”.

Órgãos diversos, representativos da Sociedade, tendo a mesma função definida de um modo geral, além de outras atribuições especiais conferidas a um e outro em diversos artigos do Pacto, era mister, para evitar atritos e competições, que se traçasse a linha divisória da atividade de cada um, ou ao menos sua característica especial.

Aqui e ali, classificadores imponderados têm proclamado: A Assembléia e o Conselho são dois poderes, o legislativo e o executivo; ou, então, são dois órgãos de um mesmo poder, câmara alta e câmara baixa.

Nada disso se legitima em face dos textos. A Sociedade das Nações não é um Estado mundial, nem um super-Estado. É, como se exprimiu

em interessante conferência um dos mais distintos funcionários do Secretariado, o Sr. Inazo Nitobé, apenas um grande plano de coordenação e de cooperação traçado por povos fatigados de guerra, para assegurar no mundo o reino da democracia e da paz.

Não é preciso, pois, encontrar nos órgãos a que se confiou essa tarefa de cooperação e de coordenação símile dos órgãos do Estado individual. Trata-se de criações novas, instituídas no interesse de alcançar certos efeitos e de atender a certas preocupações sociais.

No rigor dos fatos esses órgãos são reflexos dos governos respectivos, agindo em comum e à face do mundo no manejo de suas relações internacionais. O que lhes incumbe é fazer a diplomacia *au grand jour*, a que se refere o Preâmbulo do Pacto.

A função é a mesma; para seu desempenho teria bastado a constituição de um só órgão. Mas certamente pensou-se que era mister conciliar o princípio da igualdade jurídica dos Estados, por força do qual todos deverão participar de igual modo do órgão representativo da Sociedade, e a inconveniência do funcionamento permanente de um órgão composto de um grande número de membros; e ainda mais que conveniente seria conciliar a periodicidade da reunião integral dos Membros da Sociedade, com a necessidade da permanência das funções de um órgão representativo.

E o órgão foi criado bipartido. Para se estabelecer a distinção das respectivas esferas de ação, o mecanismo da ação contemporânea dos dois órgãos e as relações entre eles, foram aprovadas conclusões, aliás sem grande precisão, do teor seguinte:

- a. O Conselho e a Assembléia têm cada um poderes e deveres especiais. Nenhum desses órgãos tem o direito de resolver questões que os Tratados e o Pacto reservam para o outro;
- b. Nos termos do Pacto, os Membros do Conselho (e da Assembléia) proferem suas decisões na qualidade de representantes de seus respectivos Estados e seus votos não poderão ter outra significação;
- c. O Conselho apresentará cada ano à Assembléia um relatório sobre a obra realizada. (...)

a) *Rodrigo Octávio.*

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1920/1921, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1922, doc. nº 62, pp. 45-47.

5. Composição

– Intervenções do Representante do Brasil, Sr. Raul Fernandes, sobre a Composição da Corte Permanente de Justiça Internacional, nos debates da 2ª e 3ª sessões da Subcomissão da III Comissão (sobre a referida Corte) da I Assembléia da Sociedade das Nações, em Genebra, em 25 e 27 de novembro de 1920:

O *Sr. Fernandes (Brasil)* (...) lembrou que os governos dos pequenos poderes deveriam chegar a um acordo para repartir entre si um número bem limitado de lugares. Se estes governos estivessem ligados antecipadamente, isto se lhes tornaria impossível. Ademais, era necessário evitar as influências políticas, que teriam por efeito preencher a Corte [Permanente de Justiça Internacional] com homens de partido, bons políticos mas juristas medíocres. (...)

.....

O *Sr. Fernandes (Brasil)* (...) indicou as grandes dificuldades que surgiriam quando mais de trinta poderes secundários tivessem que chegar a um acordo com vistas à distribuição de quatro lugares. Era evidente que as grandes potências estariam sempre representadas na Corte [Permanente de Justiça Internacional]. (...) O *Sr. Fernandes (Brasil)* observou que se se suprimissem as palavras em questão, seria necessário mudar o Estatuto da Corte para poder admitir novos Estados à representação, o que seria muito pouco prático.

.....

O *Sr. Fernandes (Brasil)* pensava (...) que não se deveria alterar o texto do projeto. O sistema contrário apresentava dificuldades insuperáveis, porque não garantia a representação das grandes potências, o que era uma condição necessária ao prestígio da Corte [Permanente de Justiça Internacional], e porque as potências secundárias se deparavam com obstáculos muito graves quando desejavam se assegurar uma representação adequada.

In: Société des Nations – Actes de la Première Assemblée, Procès-Verbaux des Séances de la Troisième Commission, Genebra, 1920, pp. 337-338, 340 e 348 (tradução do francês).

- Intervenção do Representante do Brasil, Sr. Raul Fernandes, sobre a Questão da Composição da Corte Permanente de Justiça Internacional, nos debates em sessão plenária da II Assembléia da Sociedade das Nações, em Genebra, em setembro-outubro de 1921:

Sr. Fernandes (Brasil):

(...) Temos que proceder a uma eleição muito difícil e que coloca a Assembléia diante de uma dupla necessidade: ela deve primeiramente procurar satisfazer, na medida do possível, os desejos das diferentes delegações, pois que cabe eleger somente onze juizes e somos aqui mais de quarenta Estados, cada um com suas preferências e talvez seus candidatos nacionais; em segundo lugar, ela deve conciliar sua decisão com os desejos do Conselho, que também tem voz sobre a matéria. (...)

(...) A Assembléia ver-se-á na impossibilidade de fazer uma escolha que satisfaça a todos, com a devida atenção à competência dos candidatos e à repartição equitativa dos assentos entre os diferentes países. (...)

É necessário não esquecer que o Estatuto da Corte [Permanente] de Justiça [Internacional] impõe à Assembléia e ao Conselho levar em conta, na escolha dos juizes internacionais, “as grandes formas de civilização e os principais sistemas jurídicos”. Para satisfazer esta condição fundamental, que pode *per se* assegurar à Corte de Justiça um caráter universal, é necessário que a escolha se exerça sobre uma lista bem importante de nomes. (...) Há a necessidade superior, fundamental, (...) de levar em conta as principais formas de civilização e os principais sistemas jurídicos. (...)

In: Société des Nations – Actes de la Deuxième Assemblée, Séances Plénières, Genebra, 1921, pp. 238-239 (tradução do francês).

- Excerto do Relatório do Representante do Brasil, Sr. Rodrigo Octávio, à I Assembléia da Sociedade das Nações, em Genebra, em 1920:

(...) Entre os dois Estados [Brasil e Argentina] havia uma diferença em face da Liga [das Nações], e era que a Argentina havia sido neutra, podia ter desde logo inteira liberdade de ação, e o Brasil,

aliado, não podia deixar de manifestar certa solidariedade para com as potências aliadas da véspera, quanto às questões de ordem geral e que não afetassem seus interesses individuais nem comprometessem a linha de sua conduta internacional. (...)

a) *Rodrigo Octávio.*

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1920/1921, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1922, doc. n° 62, p. 45.

- Excerto do Relatório do Ministério das Relações Exteriores referente ao ano de 1928, sobre a Situação do Brasil em face da Organização Internacional do Trabalho (OIT):

Fiel à atitude que julgou mais conveniente adotar, em relação à Liga das Nações, o Governo brasileiro não solicitou, nem reclamou qualquer direito de participar nos organismos por ela criados ou mantidos.

Retirando-se do grande Instituto de Genebra, declarou, no entanto, que se não recusaria a prestar o seu concurso aos referidos organismos, e, como testemunho da sinceridade das suas palavras, julgou do seu dever, ao encerrar, como encerrou, em maio do ano findo, as suas contas com a mesma liga, pôr à disposição desta a quota correspondente à Repartição Internacional do Trabalho.

Esta última, que sempre manteve a opinião de que o Brasil, embora separado da Liga das Nações, não perdeu, de modo algum, a sua qualidade de membro da Organização do Trabalho, não hesitou em receber imediatamente o cheque representativo da contribuição brasileira. (...)

Assim, continua o Brasil a acompanhar de perto os trabalhos da Organização Internacional do Trabalho (...).

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1928, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1929, pp. 47- 48

- Trecho do Relatório do Ministério das Relações Exteriores, relativo ao ano de 1929, sobre a XII Conferência da Organização Internacional do Trabalho (OIT), realizada em Genebra, em 1929:

Inaugurou-se em Genebra, a 30 de maio de 1929, com o comparecimento de 50 delegações oficiais (...), a XII Conferência Internacional do Trabalho. (...) O Brasil fez-se representar por uma delegação completa (...). (...) Seria (...) objeto de discussão da Conferência (...) o Relatório do Diretor da Repartição Internacional do Trabalho, sobre a atividade da Organização (...). Nesse importante documento, o Sr. Albert Thomas assim se exprimiu, relativamente à atitude assumida pelo Brasil, em face da Liga das Nações e organismos anexos:

- É-nos grato salientar o testemunho de fidelidade dado à nossa Organização pelo Governo brasileiro. Com efeito, a despeito de sua retirada da Sociedade das Nações, ele não cessou de manifestar o desejo de continuar a colaborar com a Organização Internacional do Trabalho, especialmente pela participação dos delegados brasileiros nas discussões e votações da Conferência, até o encerramento da última sessão, e pelo pagamento integral da contribuição para as despesas da Repartição Internacional do Trabalho. Essa afeição do Brasil à obra do progresso social internacional constitui, para nós, precioso incentivo. (...)

.....

(...) O problema da universalidade da Organização Internacional do Trabalho constituiu objeto de preocupações da Conferência. Por isto mesmo, foi acolhido com interesse e satisfação o comparecimento de uma delegação completa do Brasil, que, embora afastado da Liga das Nações, continua a pertencer àquela Organização.

A esse propósito, o Sr. Albert Thomas, Diretor da Repartição Internacional do Trabalho, em carta de 12 de julho último, dirigida ao Ministro das Relações Exteriores, disse, depois de relembrar palavras com que, no seio da Conferência, saudara a presença da dita delegação, estar certo de ser o intérprete de toda a Conferência exprimindo o desejo de que o Governo brasileiro queira assegurar a continuidade da participação do Brasil nas futuras reuniões, e acrescentou que aquela Repartição se sente "feliz em poder contar com o concurso e a amizade da grande democracia sul-americana".

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1929, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1930, pp. 136-138 e 144-145.

– Excerto do Relatório do Ministério das Relações Exteriores relativo ao ano de 1936, sobre a Condição do Brasil de Membro da Organização Internacional do Trabalho (OIT):

Deixando de lado o exame da parte política da Liga das Nações, afeta a outro serviço deste Ministério, passamos a relatar a atuação do Brasil na Repartição Internacional do Trabalho. É por intermédio deste órgão técnico da Liga que mantemos contato com Genebra. A nossa fidelidade a essa instituição tem sido altamente apreciada nos seus meios dirigentes e em todos os inúmeros meios internacionais que militam, em Genebra, pela manutenção e consolidação da paz. Quando, em 1928, se tornou efetiva a nossa retirada da Liga das Nações, o desejo que manifestamos de conservar o nosso lugar na Organização Internacional do Trabalho encontrou certa resistência. Não havia precedentes e esse simples fato bastou para atordoar os juristas genebrinos. Por outro lado, certas entidades internacionais que não reúnem todos os atributos de Estado independente e que por isso não fazem parte da Liga das Nações, vinham há muito tempo pleiteando, sem sucesso, a sua incorporação à Organização Internacional do Trabalho. O desejo do Brasil criava, portanto, certas dificuldades, mas foi finalmente satisfeito. Mais tarde os mesmos juristas se felicitaram de terem aberto mão de um rigorismo excessivo na interpretação dos textos. O precedente do Brasil foi valioso e serviu para que o Japão, mesmo quando se retirou da Liga, continuasse a sua colaboração na Repartição Internacional do Trabalho, e, ainda mais, permitiu que os Estados Unidos a ela aderissem, sem contudo pertencerem à Liga das Nações. (...)

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores – 1936, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1938, Anexo A, pp. 14-15.

– Mensagem dirigida pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, por ocasião do encerramento dos trabalhos da Conferência de Paz de Paris, em 28 de junho de 1919, sobre a Atuação da Delegação do Brasil na referida Conferência:

A Delegação Brasileira à Conferência da Paz [de Paris de 1919] não restringiu a sua atividade às questões, por assim dizer, de interesse material, do café e dos navios. Ela procurou também colaborar na solução

de todos os grandes assuntos submetidos ao estudo das comissões e à deliberação da Conferência, e, zelosa das tradições liberais do nosso direito interno e da nossa vida internacional, esteve sempre ao lado da causa dos fracos, de todas as reivindicações justas, de todos os nobres ideais. Em sua consciência não pesa a responsabilidade de haver uma só vez se associado às pretensões do arbítrio ou da prepotência. A inclusão das pequenas potências no Conselho Executivo da Liga das Nações, na proporção e modo por que foram contempladas, e o aumento da representação dessas potências em diferentes comissões da Conferência devem-se aos seus esforços, como aos seus esforços e à elevação moral que em todas as circunstâncias imprimiu à colaboração do Brasil, deve este a honra insigne de figurar entre os nove membros daquele Conselho.

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores – 1919/1920, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1920, pp. 5-6.

– Informação do Ministério das Relações Exteriores, de 1922-1923, sobre a atuação do Brasil na Liga das Nações:

De acordo com o art. 4 do Pacto da Sociedade das Nações, que o é também do Tratado de Versalhes, “o Conselho da Liga se compõe de Representantes das Principais Potências Aliadas e Associadas, assim como de representantes de quatro outros membros da Liga. Esses quatro membros da Liga são designados livremente pela Assembléia e nas épocas que lhe aprouver escolher”. Graças ao prestígio de que gozava o Brasil perante as grandes potências por ocasião da Conferência da Paz e ao papel preeminente desempenhado pelo Presidente da Delegação Brasileira à Conferência, que era igualmente membro da Comissão da Conferência encarregada de elaborar o Pacto da Liga das Nações, o nosso país foi designado, *ex-officio*, juntamente com a Bélgica, a Espanha e a Grécia, em virtude do próprio art. 4º já citado, como membro do Conselho até a primeira designação pela Assembléia.

Havendo o Tratado de Versalhes entrado em vigor em 10 de janeiro de 1920, a Liga das Nações instalou-se definitivamente, em 16 de janeiro em uma sessão solene realizada em Paris, no Quai d’Orsay, Palácio do Ministério dos Negócios Estrangeiros da França.

O nosso eminente compatriota Senador Ruy Barbosa, designado pelo Governo para representante do Brasil no Conselho da Liga, não pôde, infelizmente, partir para a Europa a fim de assistir àquela solenidade, tendo sido substituído provisoriamente pelo Sr. Gastão da Cunha, nosso Embaixador em Paris.

O Sr. Gastão da Cunha pronunciou nessa ocasião brilhante discurso (...). O Sr. Gastão da Cunha bem compreendeu que, Representante do único Governo Americano membro do Conselho da Liga, o seu mandato era muito mais amplo e que, naquele momento memorável, em que se consagrava oficialmente uma nova e nobre iniciativa de regime de paz permanente entre as nações, ele tinha como que a representação tácita de todo o continente americano, cuja consciência jurídica e espírito liberal e pacifista o Brasil, pelas tradições e pela índole de seu povo, poderia, a justo título, simbolizar, sem usurpação alguma.

De então para cá o Brasil viu o seu mandato no Conselho da Liga renovado três vezes, o que prova o alto conceito em que é ele tido pelas nações civilizadas do mundo congregadas na Assembléia da Liga. E cada vez as votações que o Brasil obteve foram bastante significativas por si mesmas. Em 15 de dezembro de 1920, primeira Assembléia da Liga, foi o Brasil reeleito por 33 votos sobre 39.

Em 5 de outubro de 1921, segunda Assembléia, o Brasil obteve a mais alta votação para membro não permanente do Conselho, 38 votos em 40 votantes.

Recentemente, por ocasião da terceira Assembléia, foi ainda o Brasil reeleito, em 30 de setembro de 1922, por 42 votos em uma Assembléia de 45 votantes, tendo obtido a maioria dos sufrágios. Essas brilhantes votações sucessivas provam o prestígio crescente do Brasil no Conselho, onde ele foi representado, por ordem cronológica, pelos Srs. Gastão da Cunha, Castello Branco Clark e Domicio da Gama e nas Assembléias onde o Brasil foi respectivamente representado, na primeira pelos Srs. Rodrigo Octávio, então Subsecretário de Estado, Gastão da Cunha e Raul Fernandes, na segunda pelos Srs. Gastão da Cunha, Raul Fernandes e Cincinato Braga e na terceira pelos Srs. Domicio da Gama, Raul Regis e Raul do Rio Branco.

Outro brilhante sucesso do Brasil na Liga das Nações é o relativo à eleição de Juiz da Corte Permanente de Justiça Internacional do nosso eminente conterrâneo Sr. Senador Ruy Barbosa, que obteve a mais alta votação da segunda Assembléia da Liga, em 14 de setembro de 1921, - 38 votos em um total de 40 votantes - e a unanimidade do Conselho para aquele alto cargo. (...)

Coube também ao Brasil a honra de presidir o Conselho da liga em duas de suas sessões – a 12ª realizada em Paris, de 21 de fevereiro a 4 de março de 1921, sendo representante do Brasil o Sr. Gastão da Cunha, e a 19ª, iniciada em 29 de agosto e terminada em 30 de setembro último, na qual representou o Brasil o Sr. Domicio da Gama. (...)

[Na 18ª] sessão do Conselho o Brasil foi honrado com a escolha do nome de um de seus mais ilustres filhos, o Dr. Aloysio de Castro, Diretor da Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro, para membro da Comissão de Cooperação Intelectual – criação da Liga das Nações, destinada a tratar das questões relativas à cooperação intelectual entre as elites do mundo, (...) a tal ponto que se estabeleçam relações verdadeiramente íntimas e cordiais, que excluam por completo a possibilidade de guerras futuras. (...)

(...) Os representantes do Brasil no Conselho tiveram a ocasião de relatar várias das questões mais importantes debatidas na Liga das Nações. Entre elas, cumpre salientar as duas mais delicadas questões territoriais suscitadas perante a Liga, as relativas a Eupen e Malmédy e à Alta-Silésia. O Sr. Gastão da Cunha foi o relator da primeira, que foi resolvida favoravelmente à Bélgica e cuja solução o Governo do Brasil teve a fortuna de levar ao conhecimento de S. M. o Rei dos Belgas durante a sua estada no Brasil, em setembro de 1920, dois dias antes dela se ter tornado pública.

Quanto à questão da Alta-Silésia, é sabido que o representante do Brasil no Conselho foi um dos quatro relatores encarregados pelo mesmo, – reunido em 29 de agosto de 1921 – para resolver essa crucial questão, fazendo uma recomendação à Conferência dos Embaixadores – órgão das principais Potências Aliadas, as quais se haviam comprometido de antemão a aceitá-la, de dar um parecer sobre a mesma.

Os quatro relatores – o brasileiro, o belga, o espanhol e o chinês – se puseram à obra e depois de um mês e meio de árdua tarefa, em que estudaram o problema sob todos os seus aspectos, apresentaram o seu parecer em 12 de outubro de 1921, o qual foi aceito integralmente pela Conferência dos Embaixadores e constituiu a decisão das Potências Aliadas de 20 do mesmo mês, relativa à partilha da Alta-Silésia entre a Alemanha e a Polônia. Eles estudaram a questão em uma atmosfera de serena imparcialidade e, tanto quanto possível, o seu parecer em questão procurou ser justo e equitativo. O que é fato é que a Sociedade das Nações prestou um assinalado serviço à Europa dando uma decisão acatada por todos e que veio terminar uma irritante questão que ameaçava a paz do Continente, concorrendo destarte para consolidar a obra de concórdia universal, que é o seu objetivo

principal, aumentando sobremaneira o seu prestígio no mundo. O Brasil, inteiramente desinteressado na questão, sente-se feliz por ter concorrido, pelo órgão do seu representante no Conselho, o ilustre Sr. Gastão da Cunha, que foi especialmente encarregado de certos aspectos jurídicos, delicados, do problema, (...) para a solução da questão que envenenava a vida política da Europa, talvez a mais perigosa que se haja debatido naquele Continente depois da assinatura do Tratado de Versalhes e em aplicação desse Tratado.

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores – 1922/1923, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1924, Anexo A, doc. nº 54, pp. 68-71.

– Discurso do Chefe da Delegação do Brasil, Sr. Afranio de Mello Franco, na 3ª sessão plenária da Assembléia Extraordinária da Sociedade das Nações, em 17 de março de 1926, sobre a Questão da Composição do Conselho da Sociedade das Nações:

(...) Continuamos a pensar firmemente que a questão da reforma da atual estrutura do Conselho [da Sociedade das Nações] não interessa apenas a certos Estados europeus, mas, ao contrário, que pela importância que tem na vida da Sociedade [das Nações], esta questão é da natureza das que, longe de poder ser resolvidas por acordos particulares entre alguns dentre eles, exige, para serem [resolvidas], que todos os Estados, sem exceção, tenham sido inicialmente ouvidos, a fim de que as soluções sejam adotadas depois que os pontos de vista de todos os associados tenham se tornado conhecidos. Estes princípios, que nos orgulhamos de ter defendido, baseiam-se nos próprios fundamentos do Pacto [da Sociedade das Nações] e decorrem da igualdade jurídica das soberanias. (...)

(...) Repetirei fortemente diante desta honorável Assembléia o que sempre declarei no seio do Conselho, isto é, que usando de nosso direito, como nação americana, reivindicamos para a América uma representação mais eqüitativa e mais numerosa no Conselho. Enquanto parte integrante do território da América, tem o Brasil o direito, no mesmo pé de igualdade que os outros Estados americanos, de formular esta reivindicação; pois decorre logicamente da comunidade de interesses, como de um *condominium* abstrato, que o copossuidor pode defender como seu próprio bem aquilo que é possuído em comum: *res sua propria agitur*.

Lamentamos sinceramente que a grande nação alemã não tenha sim, imediatamente admitida à Sociedade das Nações. Lamentamo-lo, não somente pelo valor de sua contribuição à obra comum, mas ainda mais pelo imenso progresso que sua entrada representaria no sentido da universalização desse grande organismo, ao qual o Brasil jamais cessou de trazer sem falta sua colaboração modesta, mas incansável. (...)

Documento reproduzido *in*: MRE, *Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1925/1926*, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1927, Anexo A, doc. n.º 4, pp. 132-133 (tradução do francês); também reproduzido (em francês) *in*: José Carlos de Macedo Soares, *O Brasil e a Sociedade das Nações*, Paris, Pédone, 1927, Anexo III, pp. 261-263.

6. Composição (Admissão de Membro)

- Trecho do Relatório do Representante do Brasil, Sr. Rodrigo Octávio, à I Assembléia da Sociedade das Nações, em Genebra, em 1920, sobre a Questão da Composição daquela Organização:

(...) A V Comissão se ocupou da admissão dos novos Estados e nela me coube funcionar. Era a questão incandescente. A notícia, porém, de que a Alemanha não apresentava sua candidatura à entrada na Sociedade das Nações, acalmou os ânimos.

A Sociedade das Nações tende certamente a se universalizar; deve ser, não sociedade de algumas nações, mas a de todas as Nações. Não discutir aqui se andou bem ou se andou mal o Tratado de Versailles não impondo desde logo à Alemanha e a seus aliados a entrada na Liga. Parece-me que melhor teria sido que houvesse sido imposta essa entrada.

Teriam ficado esses Estados desde logo subordinados às obrigações e restrições que o Pacto impõe e suprimido, o que parece confranger certas nações, todo o caráter de cortesia, de benevolência, ou mesmo de simples reconhecimento de que hajam esses Estados cumprido seus deveres internacionais que pode representar o ato de admissão posterior desses Estados.

O art. 1º do Pacto dispõe que pode vir a fazer parte da Sociedade todo Estado a ele não admitido desde o início, que tenha dado garantias efetivas de sua intenção sincera de observar seus compromissos internacionais, e

que aceite o regulamento estatuído pela Sociedade no que concerne às suas respectivas forças e armamentos militares, navais e aéreos.

São, pois, estabelecidas condições explícitas e rigorosas para a admissão de novos membros; isso não quer dizer que se queira impedir ou embaraçar, por exigências excessivas, a entrada daqueles que não foram aceitos ou chamados desde a primeira hora.

Não apenas, dado o natural desejo das nações de serem admitidas na Sociedade e as reais vantagens de aí se acharem, a imposição de certas condições para a admissão é já um meio coercitivo de chamar essas nações ao caminho conveniente para os intuítos gerais da Organização.

Diversos foram os pedidos de admissão de novos membros, sobre os quais a Comissão se teve de manifestar. Eram esses candidatos: a Albânia, a Armênia, a Áustria, o Azerbaidjan, a Bulgária, Costa Rica, a Estônia, a Finlândia, a Geórgia, a Letônia, o Liechtenstein, a Lituânia, o Luxemburgo e a Ucrânia. Desses a Assembléia, aprovando o parecer da Comissão, só admitiu a Albânia, a Áustria, a Bulgária, Costa Rica, a Finlândia e o Luxemburgo, elevando-se assim a 48 o número de Membros da Sociedade das Nações. (...)

Para a admissão da Finlândia e do Luxemburgo não houve contestação, sendo meu parecer, aceito pela Comissão, sancionado pela Assembléia.

Quanto aos demais Estados, porém, que eram desmembramentos do antigo Império Russo, diversas dúvidas se suscitaram porque a admissão desses novos Estados não só poderia trazer complicações maiores à desejada solução do problema russo, que para muitos só se afigura possível por meio de uma vasta federação, como porque, na ameaça de novas incursões do bolchevismo dominante na Rússia, a admissão desses Estados poderia acarretar para a Sociedade das Nações sérias responsabilidades, em face do art. 10 do Pacto, que faz da Sociedade o garante da independência e da dominação territorial dos Estados que dela fazem parte. Tais Estados, constituídos por antigas nações, com fortes características étnicas e lingüísticas, assentados em territórios próprios, e que, durante séculos, viveram sob o jugo do Império Russo, mereciam, por certo, toda a simpatia e boa vontade da Assembléia pelos esforços que vinham fazendo em prol da reconquista de sua independência e para manter em seu território uma ordem social conforme os princípios dominantes nos países civilizados.

Nestas condições, não querendo, com uma repulsa pura e simples, desencorajai esses Estados nos seus louváveis esforços, a conclusão de meu relatório, que a Subcomissão aceitou, foi que à Comissão cabia decidir se esses Estados deviam ser desde logo admitidos na Sociedade das Nações

ou se não seria mais rigorosamente jurídico esperar que eles pudessem dar uma demonstração mais positiva de sua personalidade internacional pelo fato de seu reconhecimento *de jure* por parte de outros Estados-Membros da Sociedade.

Era um modo indireto de não deferir o pedido e ao mesmo tempo de não desanimar os pretendentes. A Comissão, porém, propôs que fossem por enquanto rejeitadas as pretensões destes Estados, mas que eles, a seu pedido, fossem tratados do mesmo modo que os Estados-Membros da Sociedade, no que respeita à participação dos organismos técnicos, dependentes da Sociedade. E a Assembléia aprovou este alvitre (...).

a) *Rodrigo Octávio.*

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores – 1920/1921, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1922, doc. Nº 62, pp. 60-63.

– Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre a Questão da Admissão da Alemanha à Sociedade das Nações, emitido no Rio de Janeiro, em 23 de outubro de 1924:

Li, com toda a atenção, o esboço de resposta à Legação alemã, a respeito da entrada da Alemanha para a Sociedade das Nações, assim como os documentos que o acompanham, uns de procedência alemã, outros de procedência francesa.

O espírito geral desse esboço conquistou o meu aplauso, porque acentua a nossa situação de país americano, alheio às prevenções que os Estados da Europa nutrem uns em relação aos outros, por motivos que lhes são particulares; e porque, sem comprometer o nosso voto, antecipadamente, reconhece o direito que tem a Alemanha de entrar para a Sociedade das Nações, com um lugar no Conselho. Realmente assim é. A Alemanha, apesar de vencida, é um grande país, de alta cultura, que deve fazer parte desse organismo superior, em que as nações, inspirando-se nos sentimentos de justiça, se congregaram para garantir a paz do mundo e firmar a rigorosa observância dos preceitos do direito internacional. Além disso, é preciso que entremos, resolutamente, na realização dos objetivos do Pacto, que se resumem *na paz pela justiça.*

Não tenho modificação a propor à redação do esboço. Considero-o bem concebido e redigido com muita habilidade, sendo que as ligeiras alterações feitas por último acentuaram ainda mais essa feição.

É certo que o Tratado de Versalhes não é obra de justiça serena. Muitos dos seus artigos desviam-se dos sãos princípios da ética internacional. Sou de parecer que muito ganharia a cultura moral dos povos, atmosfera necessária ao desenvolvimento normal do direito e à segurança dos povos se desse tratado se eliminassem tais dispositivos, que aliás não são os que, agora, incorrem na censura da Alemanha. Mas a discussão dessa matéria não é agora oportuna, nem está colocada no seu lugar. (...)

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores - 1913-1934, MRE/Seção de Publicações, 1962, pp. 293-294.

- Trecho de Mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional (parte relativa ao Ministério das Relações Exteriores), em 3 de maio de 1926, sobre o Brasil e a Questão do Ingresso da Alemanha na Liga das Nações:

(...) Em setembro de 1924, a Alemanha apresentou aos 10 Estados, membros do Conselho [da Liga das Nações], um *memorandum*, acompanhado de um *aide-mémoire*, em que o Governo do *Reich* expunha o desejo de que a Alemanha entrasse para a Liga das Nações, terminando por solicitar uma pronta resposta (...).

(...) O Governo brasileiro respondeu, expondo as razões de ordem superior que o levavam a acolher favoravelmente essa pretensão, e acrescentando que “as questões concretizadas nos desejos expressos pela Alemanha” pertenciam à natureza das que “não deviam ser tratadas de governo a governo, mas, de preferência, expostas e discutidas em conjunto pelos membros da Sociedade e no seio desta”.

A resposta brasileira terminava por declarar: “Isto posto, o Brasil nenhuma objeção tem que opor, em tese, à entrada da Alemanha como membro da Sociedade das Nações, antes deseja que essa entrada se verifique. Também, em princípio, o Brasil não se opõe a que o novo membro obtenha um lugar permanente no Conselho”.

Assim, o Governo desenvolveu francamente o seu ponto de vista favorável sobre um assunto que, por sua natureza, deveria ser, no entanto, apreciado no seio da Liga das Nações e não de governo a governo. E, fiel a esse justo critério, nada objetou, *em tese*, sobre a entrada da Alemanha

para a Liga, nem se opôs, *em princípio*, a que esse país amigo obtivesse um lugar permanente no Conselho.

A 14 de dezembro último, na sessão do Conselho, a que há pouco nos referimos, teve o representante inglês, Sir A. Chamberlain, oportunidade de realçar que muito proximamente seria admitida à Sociedade das Nações uma das grandes potências signatárias dos tratados de Locarno – a Alemanha.

Em 13 de fevereiro do corrente ano, o Conselho, recebendo o pedido formal de admissão da Alemanha na Liga, convocou, para 8 de março próximo passado, uma Assembléia extraordinária, a fim de decidir sobre esse pedido e sobre propostas eventuais do Conselho, por aplicação do art. 4º do Pacto, questões orçamentárias e construção de uma sala para conferências.

O Governo nomeou então os Srs. Embaixadores Afranio de Mello Franco, Luiz Martins de Souza Dantas e Raul Regis de Oliveira, sob a chefia do primeiro, para constituírem sua delegação nessa Assembléia, cuja convocatória não continha item algum contrário ao seu ponto de vista sobre a matéria submetida a debate em termos convenientemente amplos.

Dias depois, tivemos notícia de que a Alemanha pleiteava, como tese oficial, a restrição dos amplos termos dessa convocação ao caso particular de sua admissão na Liga das Nações e entrada para o Conselho. Por intermédio da Legação Alemã nesta Capital, manifestamos então, com toda franqueza, ao Governo do *Reich*, quanto nos surpreendera semelhante tese, que alterava fundamentalmente os termos em que fora formulada a solicitação alemã, de setembro de 1924, obrigando, assim, o Governo a examinar de novo a questão.

Infelizmente, a resposta da Legação da Alemanha a essas ponderações não fez referência alguma à tese em apreço, deixando-nos, assim, sem a palavra oficial de Berlim sobre assunto de tanta relevância.

Obedientes à ética tradicional da diplomacia brasileira, replicamos, expondo circunstanciadamente a delicada questão que se vinha formando em torno de um problema, que não oferecera até então dificuldade alguma, e as razões que nos levavam, por isso, a examinar o caso novamente.

Os documentos relativos ao assunto foram, depois, amplamente publicados e patenteiam a irrepreensível atitude do Brasil antes e depois da divulgação daquela tese.

Não era possível que, exatamente quando se apresentava a ocasião mais adequada para fazer valer os argumentos que desde muito vínhamos expendendo, abrissemos mão da defesa de um direito fundado na lógica e na justiça e consentíssemos que os trabalhos da Assembléia Extraordinária

se reduzissem a um simples endosso em transações negociadas fora da Liga e à revelia da quase totalidade de seus membros.

Ainda assim, aguardávamos tranquilamente que, no próprio seguimento das palestras iniciadas entre as diversas chancelarias, viesse a achar-se uma solução que satisfizesse.

Não tardou, porém, que se divulgasse que a Delegação da Suécia tinha recebido instruções para defender intransigentemente no Conselho aquela tese, e logo nos apressamos em fazer ver à Chancelaria de Estocolmo que a irreductibilidade de seu ponto de vista, no caso do aumento do quadro de membros permanentes do Conselho, abrindo apenas uma exceção para a Alemanha, nos levaria talvez a uma atitude também irreductível, sobretudo não se considerando o Brasil individualmente em causa e tratando de reivindicar um direito que lhe parecia assistir igualmente à América.

Sabe-se hoje que outras dificuldades se multiplicaram ao redor da Assembléia, agravando ainda mais a questão fora do interesse propriamente brasileiro e americano.

Os entendimentos levados a efeito pelo representante do Brasil em Genebra foram de ordem a convencer-nos de que nenhum dos embaraços opostos à candidatura do Brasil se baseava em princípios políticos ou em razões que justificassem o abandono do ponto de vista que defendíamos.

A própria Liga reconheceu isso, quando determinou que o Conselho, agora em maio, com participação também de representantes da Alemanha, Argentina, China, Polônia e Suíça, estude a questão, que não pôde ser resolvida na Assembléia Extraordinária, e proponha os alvitres mais convenientes à Assembléia Ordinária de setembro próximo.

A opinião universal está hoje mais bem informada do assunto e devemos esperar uma solução que corresponda aos fins da Liga e satisfaça ao mesmo tempo à América, cujos representantes em Genebra pediram, expressamente, aos Chefes das Delegações do Brasil e do Uruguai, únicos países americanos com assento no Conselho, que advogassem uma representação mais larga e mais equitativa do continente no mesmo Conselho. (...)

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1925/1926, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1927, pp. IV-VII.

- Trecho do Relatório do Ministério das Relações Exteriores referente ao período – abril de 1925/maio de 1926, contendo correspondência do Brasil sobre a Questão da Admissão da Alemanha à Liga das Nações:

(...) O Governo do Brasil estudou cuidadosamente a questão [da admissão da Alemanha à Liga das Nações] e respondeu à Alemanha, em data de 19 de dezembro de 1924, nos seguintes termos:

- (...) Não poderíamos (...) olhar com indiferença as aspirações das nações que desejem entrar para a Sociedade [das Nações] e com ela colaborar nos seus objetivos. Não honraríamos mesmo a nossa adesão à Sociedade das Nações se tivéssemos o pensamento egoístico de cuidar tão-somente dos nossos interesses como Nação soberana e como membro da família americana. Mentiríamos ainda à consciência nacional brasileira, hoje completamente identificada com o elevado escopo da Sociedade, se nos recusássemos a cooperar para a implantação definitiva na Europa da paz pela justiça. É este o espírito que há de guiar sempre a nossa orientação, quer nas Assembléias da Liga, quer no seio das comissões especiais, ou nos trabalhos do Conselho Executivo, do qual temos também a honra de fazer parte. O Governo do Brasil entende, porém, que as questões concretizadas nos desejos expressos pela Alemanha pertencem à natureza das que não devem ser tratadas de Governo a Governo, mas, de preferência, expostas e discutidas em conjunto pelos membros da Sociedade e no seio desta, a fim de serem melhor conhecidos os vários aspectos das ditas questões e os pontos de vista dos outros associados. O Governo Alemão pode, entretanto, ter a certeza de que examinaremos imparcialmente, e com espírito conciliador, as suas aspirações contidas no *Aide-mémoire* de 29 de setembro de 1924, mantendo o firme propósito de encontrar soluções adequadas para todas as questões e reclamações justas, sem prejuízo dos compromissos assumidos pelo Brasil e da boa doutrina do Direito Internacional, no que for aplicável a cada caso. A Sociedade das Nações deve caminhar resolutamente para uma universalização cada vez maior do seu Estatuto. Quanto mais aderentes contar a Instituição tanto maiores serão a sua força e o seu prestígio. Qualquer nação, grande ou pequena, ausente dos conselhos de Genebra, faz falta. O ideal é que todos os povos ali se reúnam e se entreguem ao nobre labor de achar o caminho das soluções pacíficas. Um regime de garantia mútua e de assistência efetiva coroará, sem dúvida, um dia, esses louvabilíssimos esforços.

Isto posto, o Brasil nenhuma objeção tem que opor, em tese, à entrada da Alemanha como Membro da Sociedade das Nações, antes deseja que essa entrada se verifique.

Também, em princípio, o Brasil não se opõe a que o novo membro obtenha um lugar permanente no Conselho.

Essas questões e as outras a que se refere o *Memorandum* da Chancelaria Alemã serão encaradas pelo Brasil com sereno espírito e justa ponderação, quando formos chamados a tratar do assunto no debate do mesmo pela Assembléia da Sociedade.

Convocada (...) uma Assembléia Extraordinária da Sociedade das Nações, o Brasil, logo que teve conhecimento oficial da ordem do dia, declarou que compareceria (...). Não vendo nada nessa convocação que pudesse levar o Brasil a alterar a resposta dada à consulta da Alemanha três meses depois da Assembléia da Sociedade haver aprovado o Protocolo de Genebra, isto é, antes da modificação feita na política européia com o abandono daquele Protocolo e a assinatura dos Pactos de Locarno, que, aliás, longe de contrariar, aconselhava o alargamento do Conselho, o Governo Federal limitou-se a aguardar, como lhe cumpria, a abertura dos trabalhos.

Antes, porém, dessa abertura, os telegramas da imprensa entraram a noticiar com insistência que a Alemanha fazia questão capital de entrar sozinha para membro permanente do Conselho (...).

O Governo do Brasil teve confirmação da estranha notícia (...). Estando já desde muito lançadas as candidaturas do Brasil e da Espanha, e tendo sido adiada a solução exatamente para quando a Alemanha pedisse ingresso, como aliás transparecia da própria convocatória, não era natural que o nosso país deixasse de fazer algumas objeções à tese nova e imprevista da entrada do *Reich* sozinha para membro permanente do Conselho. (...)

Tendo em vista apoiar a entrada da Alemanha para a Liga das Nações, assim como sua eleição para membro permanente do Conselho, não pensou o Brasil em abrir mão, como não abriu, da sua candidatura a um lugar permanente no mesmo Conselho, candidatura que vinha pleiteando ostensivamente desde a sessão de 1923, muito antes, portanto, de resolver-se a Alemanha a entrar para a Liga.

E os termos – *em tese* e *em princípio* – de que usou na sua resposta de 19 de dezembro de 1924 à consulta da Alemanha não significavam senão que o Brasil se reservava o direito de examinar o desejo da Alemanha *em conjunto* com os outros membros do atual Conselho Executivo, isto é,

quando no seio deste se viesse a estudar a conveniência de aumentar o número de lugares permanentes, e a resolver a que outras Nações seriam eles destinados.

Era tanto mais natural aquela reserva, quanto já haviam acenado ao Brasil com a promessa de atender ao seu desejo logo que se cogitasse da entrada da Alemanha ou de outra nação para o Conselho Executivo. (...)

O pensamento do Governo Brasileiro ficou, porém, claramente patenteado no final de sua citada resposta [de 19 de dezembro de 1924]: “Estas questões e as outras a que se refere o *Memorandum* da Chancelaria Alemã serão encaradas pelo Brasil com sereno espírito e justa ponderação quando formos chamados a tratar do assunto no debate do mesmo pela Assembléia da Sociedade”.

Pelo exposto, o Governo do Brasil tem a honra de comunicar oficialmente ao Governo da Alemanha a candidatura do Brasil a um lugar permanente no Conselho da Liga das Nações e que apoiará com prazer o pedido da Alemanha, uma vez que ela não seja a única a ingressar, como membro permanente, no Conselho, e não embarace a legítima aspiração do Brasil.

Rio de Janeiro, 5 de março de 1926.

Documento reproduzido *in*: MRE, *Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1925/1926*, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1927, Anexo A, doc. nº 2, pp. 119-122 e 127-128 (correspondência trocada sobre a admissão da Alemanha à Liga das Nações, publicada no *Diário Oficial* de 27 de março de 1926).

7. Composição (Retirada de Membro)

– Discurso do Representante do Brasil, Sr. Mello Franco, na 5ª sessão (pública) da XL Sessão do Conselho da Liga das Nações, em Genebra, em 10 de junho de 1926, sobre a Retirada do Brasil da Liga:

Sr. Mello Franco (Brasil):

(...) Tendo participado dos trabalhos da Comissão encarregada de elaborar a constituição e fixar a competência desta Liga, o Brasil foi (...)

designado para ser, com a Bélgica, a Espanha e a Grécia, um dos quatro Membros da Liga com assento no Conselho, ao lado das grandes potências, conforme o artigo 4º do Pacto, até o momento em que a futura Assembléia procedesse à eleição dos Membros não permanentes.

Este honroso mandato foi-lhe confirmado pela I Assembléia e, a seguir, pelas cinco Assembléias que se sucederam; o Brasil sempre se esforçou, no exercício da missão difícil que a confiança das nações associadas lhe impunha, de não se afastar, sequer de uma linha, da letra do Pacto, e de obedecer escrupulosamente aos princípios da justiça, aos ideais da fraternidade e da paz e à boa doutrina do direito internacional (...). Na fase inicial de sua colaboração aos trabalhos da Comissão encarregada de estudar o plano tendente à criação da liga das Nações, o Brasil se empenhou, pela voz de seu representante, o Presidente Epitacio Pessoa, a defender a tese da igualdade de tratamento entre os grandes e pequenos Poderes, no que concerne à composição do Conselho.

A evolução política internacional, que não cessou de se produzir desde a criação da Liga das Nações, o desenvolvimento da construção jurídica do Pacto, a substituição gradual de uma mentalidade que deriva do estado de guerra por outra que se acomoda melhor com o estado de paz, o abandono da concepção militarista de grande potência e a mudança radical dessa concepção anacrônica por outra, mais conforme à idéia da universalidade dos interesses econômicos e ao princípio da solidariedade e da interdependência dos Estados; o aumento do número dos Membros da Liga das Nações, o qual se elevou, dos 32 Estados fundadores, aos 55 Estados atualmente associados; tudo isso, com a força de outros tantos motivos irrecusáveis, levou o Brasil à convicção de que era justo e necessário proceder a uma reorganização do Conselho da Liga das Nações, inspirada no princípio da igualdade de tratamento entre os continentes e levando em conta a circunstância de que os Estados da América formam o terço do número total dos membros da Liga.

É por todos esses motivos que o Brasil retomou ultimamente a tese defendida por seu representante na Comissão encarregada de elaborar o Pacto. Assim como o disse o Delegado do Brasil na Comissão de estudos para a criação da Liga das Nações, o Conselho deveria ter uma só origem. Se, todavia, em razão das circunstâncias que continuam a existir, deve manter-se ainda a diferença entre Membros permanentes e Membros não permanentes, é preciso reconhecer quão odiosa se torna a exclusão da América da representação, por qualquer dos seus Estados, no quadro permanente do Conselho, visto que o privilégio de tal representação é concedido aos outros continentes. (...) Se existem problemas especiais afetando a Europa mais

de perto e cuja solução apresenta um interesse comum aos Estados desse continente, não se poderia negar que existem também na América regras particulares de política internacional (...). Sem nada opor à idéia da unidade e universalidade do Direito Internacional, não caberia, entretanto, perder de vista que, politicamente, a separação dos continentes é uma realidade, e que existem, pelas condições próprias a cada um deles, regras jurídicas tendo um caráter mais continental do que universal. (...)

(...) É (...) bem oportuno restabelecer a verdade sobre a natureza e a forma da reivindicação formulada (...) pelo Brasil (...). O objeto de nossa solicitação não era o de que fosse criada uma situação de privilégio especial em favor do Brasil, mas que se reconhecesse ao continente americano o direito de ter, também ele, assim como os outros continentes, uma representação permanente no Conselho. (...) Não se pode contestar ao Brasil o direito de formular uma reivindicação baseada em um interesse continental (...). O Brasil não necessita de um mandato prévio da parte dos demais Estados do continente americano para estar em condições de fazer valer um direito que ele possui em comum com eles.

Não se deve confundir esta reivindicação impessoal com a legítima aspiração que tinha o Brasil de fazer examinar, sobre um mesmo pé de igualdade com a de qualquer outro Estado americano, sua própria candidatura pelo Conselho, quando este fosse convocado para designar, conforme o artigo 4º do Pacto, o Estado a que caberia ocupar o assento permanente assim criado para a América. (...) É pois necessário eliminar todos os equívocos e afirmar aqui peremptoriamente que o propósito da reivindicação brasileira era de natureza essencialmente continental (...).

A Comissão nomeada para estudar a reforma da composição do Conselho já reconheceu em parte a reivindicação americana e preconizou, por unanimidade de votos, a concessão à América de três assentos não permanentes. Não obstante, a questão principal, que é a dos assentos permanentes, foi adiada para uma reunião ulterior (...). A partir do momento em que a constituição desta Comissão foi sustada pelo Conselho, o Governo Federal do Brasil decidiu declinar da (...) honra (...) de ocupar no Conselho o lugar temporário (...) que a confiança das seis assembléias precedentes renovou a nosso país, e aguardar a solução definitiva (...) no tocante à parte principal da demanda feita pelo Brasil, com vistas à representação permanente da América no referido Conselho. (...)

Um (...) adiamento [*sine die* da reunião da Comissão], acrescido aos elementos de convicção que resultam das declarações (...) feitas durante os debates da Comissão de estudos, nos fazem temer que a questão do aumento dos assentos permanentes não seja mais

examinada. Esta solução constituiria, na realidade, a rejeição da tese do Brasil. É com a mais profunda emoção que, conforme as instruções de Sua Excelência o Presidente da República do Brasil, tenho a honra de encaminhar ao Sr. Secretário-Geral o documento contendo a Exposição [de Motivos] que o Governo brasileiro me fez chegar (...). O Brasil, plenamente consciente de ter cumprido sempre seu dever, declina pois da grande honra que lhe atribuíram as nações amigas e busca tornar mais cômoda, pelo seu sacrifício, a tarefa delicada e grave da solução do problema levantado desde a primeira assembléia (...).

Documento reproduzido in: *Société des Nations – Journal Officiel*, vol. VII, nº 7: *Procès-Verbal de la Quarantième Session du Conseil* (1926), Genebra, 1926, pp. 887-889 (tradução do francês).

– Telegrama do Governo do Brasil ao Secretário-Geral da Liga das Nações, de 10 de junho de 1926, contendo Exposição de Motivos da Decisão do Brasil de Retirar-se da Liga das Nações:

Dirigindo os seus mais profundos agradecimentos aos países que constituem a Liga das Nações, o Brasil renuncia hoje ao lugar de Membro não permanente que ocupava no Conselho.

Por seus antecedentes desde a Grande Guerra, pela consideração que lhe testemunharam as Potências vitoriosas, o Brasil foi, desde o começo, designado para ocupar esse posto e reeleito sucessivamente por um concurso de votos que grandemente o lisonjeiam.

Para devidamente responder a semelhantes considerações, não se furtou aos encargos gerais que lhe foram cometidos e, afastando-se mesmo um pouco da esfera da sua política americana, assumiu muitas responsabilidades na decisão de questões européias das quais sempre viveu e deseja manter-se afastado.

Assim procedia, persuadido de que, no final de contas, alcançaria a servir a um organismo de caráter universal, destinado a realizar, na vida política do mundo inteiro, o ideal pacífico de que o Presidente Wilson foi o sincero apóstolo. Não é fácil desapegar-se de semelhante ilusão; e ainda quando se tornou cada vez mais evidente que existia divergência entre o pensamento americano, inspirador da criação da Liga das Nações, e o desenvolvimento da ação prática do novo organismo, o Brasil permanecia

sempre persuadido de que o tempo aperfeiçoaria a instituição criada para propósito tão elevado.

Tão grande era a sua esperança nesse sentido que não hesitou em tomar a iniciativa, pouco depois seguida por outros países, de estabelecer em Genebra uma delegação permanente, com o fito de melhor cumprir a missão de levar a bom termo os cometimentos que lhe eram confiados e para se consagrar mais proveitosamente aos ideais da Liga das Nações.

Sabe-se de que maneira os labores da Liga das Nações aumentaram e se desenvolveram, salteados por contratempos naturais, que, em sua maior parte, ainda eram dificuldades provenientes da Grande Guerra.

A presença dos Estados Unidos no Conselho, no lugar permanente que o Pacto lhes tinha confiado, teria proporcionado muito prestígio, sob o ponto de vista da paz universal, às soluções a que se deveria chegar. Mas, na ausência dessa grande nação amiga, cuja influência havia sido decisiva para encerrar o conflito, criou-se desde então, na Liga das Nações, uma situação singular no que concerne aos países americanos que nela permaneceram; e essa situação acabou por se traduzir numa injusta desigualdade e inferioridade da América em relação à Europa, no seio da instituição. A atribuição imediata de um lugar não permanente ao Brasil e, mais tarde, de outro lugar, da mesma natureza, ao Uruguai, não bastavam e não bastam para minorar tal desvantagem. Foi pensando, evidentemente, em tudo isso que o Chile tomou, em 1921, a iniciativa, que lhe agradecemos uma vez mais, de propor o Brasil, juntamente com a Espanha, para o quadro dos Membros permanentes.

Assim, de um lado, tinha termo o fato estranho de que um continente inteiro estivesse excluído do quadro permanente do Conselho; por outro lado, tinha-se em consideração, como se fazia mister, o maior país neutro da Europa.

Os Estados Unidos tendo-se voluntariamente ausentado, havendo-se retirado a Argentina, não tendo nenhuma república continental apresentado a sua candidatura, o Brasil, apresentado pelo Chile, tornou-se imediatamente a nação americana designada para ocupar o lugar permanente que se cogitava de criar. Certamente, a despeito de tal anomalia, o Chile não teria indicado o nome do Brasil, se não lhe houvesse reconhecido títulos legítimos para exercer tão alta missão. Por certo, o Brasil pensa que a sua participação, sempre ativa, nos trabalhos da Liga das Nações e as responsabilidades que tomou sobre seus ombros com o propósito de servi-la bem deram às suas reeleições sucessivas, adquiridas por votações honrosas, o caráter de

uma apreciação que o colocava na primeira fila para o acesso ao quadro permanente do Conselho.

Mas a tendência à exclusividade, que já se deixava entrever, empenhou-se desde esse momento em afastar o Brasil, obrigando-o, apesar da alta estima que sempre professou e que ainda professa pela Espanha, a declarar que, usando do seu direito, não poderia consentir em semelhante diferença.

De fato, posto ele próprio em causa, o Brasil não podia dar o seu assentimento a uma reforma do quadro permanente, onde não seriam tomadas em consideração as nações americanas. Foi por isso que a reforma não se realizou.

Mais tarde, como solução transacional, e enquanto não se cuidava de aumentar o número dos Membros permanentes, decidiu-se criar dois novos lugares de Membros não permanentes. A iniciativa dessa proposição cabe à França e à Inglaterra e consta dos termos de carta de Lord Balfour a Léon Bourgeois. (...)

(...) A proposta de que se trata anulava a possibilidade de um privilégio em favor das grandes Potências para a atribuição dos lugares permanentes. (...)

Não podia existir promessa mais nítida nem mais positiva. Adia-se, é verdade, a solução da questão, mas se dizia que subsistia o desejo sincero de dar satisfação, muito brevemente, à necessidade do aumento solicitado.

Por conseguinte, todos continuaram a trabalhar na Liga das Nações, animados pela maior confiança no futuro universal da instituição.

Essa confiança aumentou extraordinariamente, mesmo quando a quinta assembléia aprovou o que se convencionou chamar Protocolo de Genebra.

Infelizmente, a situação ainda complicada e difícil da Europa não tornou possível o advento do grande progresso que esse Protocolo viria a representar nas relações da vida internacional.

O Ministro dos Negócios Estrangeiros da Grã-Bretanha formulou, desde a primeira oportunidade, as reservas que se conhecem, e a seção européia da Liga das Nações, a mais diretamente interessada na paz regional no velho mundo, dedicou-se a procurar, em Locarno, uma solução particular para suas dificuldades próprias.

Posto lamentando o abandono completo da grande obra da quinta assembléia, que tinha feito nascer tão grandes esperanças no mundo inteiro, todas as nações não européias, membros da Liga das Nações, alegraram-se com a assinatura dos pactos de Locarno, convencidas de que o espírito que os ditara se acomodaria perfeitamente com o programa,

mais amplo e mais geral, da própria Liga das Nações. Esta impressão era, pelo menos, confirmada pelo Tratado de segurança e assistência celebrado entre a Alemanha, a Bélgica, a França, a Grã-Bretanha e a Itália, no que se referia às suas disposições pertinentes às soluções do Conselho, com exclusão dos votos dos representantes das partes empenhadas nas hostilidades. De maneira que as deliberações do Conselho, em qualquer caso que fosse, permitindo o emprego do sistema de garantia instituído pelo Tratado, ficariam, se jamais se aumentasse de apenas um membro o número atual dos Membros, dependentes de seis votos, visto que os cinco outros Estados signatários seriam excluídos dessas deliberações por força das próprias disposições desse Tratado.

De fato, toda a assistência, e não importa qual, que todos os signatários se obrigam a prestar ao Estado atacado faz com que todos os cinco Membros permanentes referidos se encontrarão eventualmente comprometidos nas hostilidades e serão, por conseguinte, impedidos de participar do voto.

Em conseqüência, somente um dos atuais Membros permanentes do Conselho, o Japão, teria voto na decisão a tomar. Essa razão por excelência da necessidade de aumentar o Conselho era de tal maneira evidente que ainda hoje ninguém compreende como foi possível falar tanto da conveniência da entrada exclusiva da Alemanha como Membro permanente.

Já é tempo de se propiciar ainda mais a aplicação dos princípios e das boas doutrinas da política internacional. Por que motivo não tornar públicos os entendimentos que se teriam verificado ao lado dos pactos? Que mal poderia haver nisso? Proceder a negociações, somente entre os mais fortes, para evitar que os fracos não resistam à honra de aderir a elas não é um erro novo, que, em caso afirmativo, se poderia talvez escusar; e o Brasil já o assinalou em 1907, na Haia.

Para que a entrada da Alemanha para o Conselho, como Membro permanente, tivesse podido ser proposta à Assembléia, era indispensável a unanimidade dos votos no Conselho; e já, antes, uma nação, dentro do Conselho, fizera obstáculo à entrada de outra, aliás sua amiga, fundando-se em que, havendo sido ela própria posta em causa, como o fora, ser-lhe-ia impossível dar o seu assentimento a um aumento do Conselho, que, nessa ocasião, não teve em consideração a América.

Não se poderia menosprezar tão facilmente o direito alheio, nem ter menos consideração pela personalidade política e moral de nações já ligadas por uma fórmula à qual não poderiam renunciar sem humilhação

e sem diminuição. Eis por que motivo o Brasil a isso ficou fiel; devia-se a si próprio não proceder doutra forma.

Quando, em Locarno, se tratou da entrada da Alemanha na Liga das Nações, supôs-se, era evidente, que finalmente se ia proceder à reforma do quadro dos Membros permanentes. E como não se poderia deixar de pensar nisso, dado o antecedente da proposição chilena e as seguranças segundo as quais o Brasil deveria, para tal efeito, esperar a chegada do momento, já próximo, da entrada da Alemanha? Ninguém poderia desconfiar que não se tratasse somente da entrada da Alemanha. Essa entrada era desejada por todos. Desejava-se, de fato, vê-la ocupando o lugar que lhe corresponde entre as nações; e, entre estas, nenhuma mais o desejava que o Brasil, que é, dentre todos os países do mundo, um dos que podem apreciar melhor a utilidade e a fecundidade da colaboração alemã no intercâmbio universal.

Aliás, já havíamos declarado, e o repetimos agora, que a Liga das Nações, sendo uma instituição de caráter universal, o seu cuidado deve consistir em atrair à sua órbita todas as nações que ainda se encontram dela afastadas.

Consultado pela Alemanha a respeito de sua entrada, e não a respeito de sua entrada exclusiva, o Brasil manifestou-lhe os seus sentimentos juntamente com a sua viva simpatia; mas, preliminarmente, formulou a respeito as reservas evidentes que muito naturalmente implicava o próprio histórico da questão dos Membros permanentes e acrescentou que "as questões precisadas e os desejos expressos pela Alemanha são da natureza dos que não devem ser tratados de governo a governo, mas antes expostos e discutidos em comum pelos Membros da Liga e no seio desta, a fim de tornar melhor conhecidos os diferentes aspectos das mencionadas questões e os pontos de vista dos demais associados".

Examinamos o que se encontrava claramente inscrito na ordem do dia da Assembléia Extraordinária e fomos a Genebra, com o ânimo sereno, e no propósito de colaborar na revisão prometida dos quadros e na entrada consequente da Alemanha para o Conselho, juntamente com a Espanha e o Brasil, cujas candidaturas haviam sido antecipadamente apresentadas bem como outras que pudessem eventualmente ser sugeridas e todas dependentes dessa revisão.

Nessa ocasião, o chefe do Governo da França proclamava publicamente a justiça da pretensão brasileira, havida também como aceitável e lógica por quase todos os outros Membros do Conselho, que, pelo menos, nos fizeram expressamente conhecer, em termos semelhantes, sua opinião a respeito. A própria Grã-Bretanha, comunicando aos outros interessados a atitude que seria a sua em relação a eles, e posto se abstinhasse de dirigir a este respeito

qualquer comunicação ao Brasil, não fez, entretanto, oficialmente objeção alguma nítida e positiva contra a candidatura deste último.

Foi, pois, com surpresa geral, que se anunciou que o representante da Suécia levaria, a Genebra, o propósito irredutível de opor seu veto à entrada, de qualquer nação outra que a Alemanha, e que esta, ouvindo naturalmente os interesses europeus, cuidava, desde então, de entrar sozinha em março, disposta, aliás, disso não duvidamos, a examinar com benevolência em setembro as demais pretensões.

De maneira que a deliberação de Locarno tomava um caráter imperativo. Por conseguinte, a Liga das Nações, fundada para realizar praticamente a paz pelo respeito do direito de todos os povos, começava por não inspirar respeito aos mais fortes, nem mesmo quando se tratava de sua vida interior, da organização dos seus quadros e da escolha dos que neles devessem figurar.

Não encontrando meio de justificar semelhante atitude, suscitou-se, no último momento, a doutrina segundo a qual somente as grandes Potências podem ser Membros permanentes do Conselho. Não se cuidava de considerar que essa regra infringe e colide frontalmente com os propósitos pacifistas da Liga das Nações, instituição de caráter universal, cuja eficácia consistiria em fazer prevalecer a justiça nas relações entre as nações, pelo respeito do direito, e não pela subordinação aos mais fortes, cujos abusos seria necessário, ao contrário, atenuar. A Liga das Nações se transforma, assim, pelo abandono do ideal americano que a criou como instituição destinada a preparar o futuro, noutra que, no fundo, parece antes propor-se a perpetuar o passado.

Acrescentemos que a questão, uma vez resolvida, de que somente as grandes Potências devessem ocupar os lugares permanentes do Conselho, não se poderia explicar a eleição da Alemanha a um deles, visto que o Tratado de Versalhes lhe proibiu presentemente ter uma grande esquadra e um grande exército.

Depois da conflagração mundial, nasceu na América o pensamento generoso de reunir as nações para estabelecerem juntas um organismo político destinado a impedir a reprodução da catástrofe que o mundo acabava de sofrer.

Somente os iniciados nas negociações da paz poderiam dizer os motivos que teve o Presidente norte-americano para transigir sobre alguns desses quatorze princípios, a fim de lograr essa fundação, sacrificando o presente até ao ponto em que isso lhe pareceu possível, preocupado em preparar um futuro de maior tranquilidade entre as nações.

Era, em resumo, a antítese do Conselho da Santa Aliança, que se reunia depois das guerras napoleônicas para impor ao mundo as decisões

dos governos reacionários das grandes Potências. É precisamente a essa política, como se sabe, que o espírito liberal da Inglaterra recusa o seu apoio, com os aplausos dos povos do universo inteiro.

Se se chegar à transformação projetada, qual é, desses dois modelos, o do qual mais se aproximará a Liga das Nações?

Reservando-se para si próprias os lugares permanentes, as grandes Potências, por esta exclusividade e pela influência que exercem, por outros motivos, sobre o mundo inteiro; e desde que se pretende reduzir os lugares temporários a cargos exercidos a título precário, em consequência da faculdade que se quer conceder à assembléia de ordenar, por dois terços dos votos, que se proceda à sua vontade a novas eleições, as Grandes Potências – dizemos nós – imprimiriam assim à Liga das Nações o caráter de uma associação dominada pela força. A Liga das Nações, então, juntamente com os interesses coletivos e gerais que ela representa, deixaria de ser, ao contrário do que se tinha em vista em sua fundação, uma instituição destinada a fazer reinar a justiça entre os povos pelo respeito do direito de cada um. A entrada, para o quadro permanente do Conselho, de nações outras que as grandes Potências conservaria, ao contrário, para a instituição o seu caráter primitivo, sem lesar a influência própria dos mais poderosos Estados. O mesmo fito poderia assim ser atingido, com o assentimento do Brasil, se se adotasse a tese argentina, endossada por muitos países, visando à extinção dos lugares permanentes.

Que não nos seja dito que a exclusividade desses lugares e as alterações que se pretendem, agora, introduzir arbitrariamente no artigo 4º do Pacto, sem lhes dar a forma regular de uma emenda, a ser submetida aos governos associados, em vista da aprovação legislativa e da ratificação posterior, deixam, entretanto, às demais nações a faculdade de recusar livremente o que elas não entenderem por conveniente.

O incidente de março, quando ainda não se pensava em reduzir os lugares temporários a cargos exercidos a título precário, e a marcha dos trabalhos da comissão encarregada da reforma do Conselho, fazem agora ressaltar o valor desse argumento.

Basta notar como a proposta do representante da Suécia, preconizando o voto coletivo, foi bem recebida pelas grandes Potências e como, em contrapartida, se censurou a simples ameaça de veto ocasional e singular do Brasil, constrangido a fazê-lo pelas circunstâncias que todas as nações já conhecem e de que se trata no começo desta exposição.

Todavia, há mais. Serenada a tempestade e quando, finalmente, graças à atitude do Brasil, começou a fazer-se o estudo da reforma,

vêm-se os expedientes a que querem recorrer os partidários do velho sistema para alterar tumultuosamente o artigo 4º do Pacto, que, na extensão anunciada, somente poderia ser modificado por uma emenda adequada. A solução ampla da questão era, entretanto, perfeitamente possível sem se afastar da letra e do espírito deste artigo.

Que nos seja permitido dizê-lo: semelhante processo equivalerá à confissão de que a vontade imperativa pode mais no seio da Liga das Nações que a lei constitucional que a rege.

Não seria, no entanto, necessário permitir que as coisas chegassem a esse ponto de gravidade pela recusa obstinada da aceitação do ponto de vista americano.

Colocado na situação em que se encontra, o Brasil cumpre o seu dever, anunciando com firmeza a atitude que tomaria, a despeito do duplo sentimento que disso teria, constrangido, por um lado, a impedir neste momento a entrada de uma nação amiga que não pode ficar fora da Liga das Nações e, por outro lado, forçado a ir ao encontro do desejo de outras grandes Potências, igualmente amigas, com as quais colaborou cordialmente em Genebra desde tantos anos. Atingido diretamente pela desconsideração, que o ameaçava em sua personalidade política e moral, agiu, como o faria ainda hoje, usando, num caso particular, do mesmo direito de que se prevaleceu, de maneira global, o representante da Suécia, ao qual, no entanto, se poupou a mesma crítica.

Opondo-se a que, fora da Liga das Nações, alguns países, sem que os outros disso soubessem, tomassem decisões que empenham a Liga, no que respeita à sua própria composição, o Brasil quis afastar a Liga das Nações do plano inclinado em que se precipitaria do seu pedestal de órgão das nações, de instituição de caráter universal, de protetora do direito e de padroeira da boa justiça entre os povos, para se transformar em associação destinada a facilitar a execução do que as grandes Potências tomassem a peito bem executar, perdendo, assim, o seu caráter universal, desnaturando a missão que lhe competia, a justo título, e que era a de preparar um melhor futuro para os povos que a ela recorrem de todo o coração e acabarão por forçar a isso os seus governos. Ela recuará, assim, no caminho dos seus destinos e se reduzirá, talvez, a um simples instrumento próprio a perpetuar o passado.

A liga das grandes Potências, quase exclusivamente européias, e, em todo o estado de causa, não americanas, que se criará agora por meio de atos e de desvios tumultuosos de sua organização, não será mais, de fato, que uma instituição inteiramente diferente.

Não aceitando o que se quis atribuir-lhe e chamando a atenção para os riscos que a Liga das Nações pode correr, o seu mais firme propósito

era e continua a ser o de deixar às grandes Potências a responsabilidade do que elas quisessem fazer e de se manter fielmente cingido aos ideais da América, fora dos quais não se poderá jamais por termo à corrida aos armamentos nem a fazer reinar a paz sobre a terra. Sem a fidelidade a esses ideais, não se teria a força de punir a guerra de agressão como um crime internacional e de substituir, pela arbitragem obrigatória, todos os processos de violência até aqui empregados.

Usando do seu direito de veto, com pesar, mas com a tranqüilidade de quem cumpre um dever inelutável, o Brasil teria desejado que o compreendessem e que lhe dessem satisfação: mas, no caso contrário, o seu pensamento foi sempre o de não insistir.

A presente sessão trimestral do Conselho devendo ser a última, antes da Assembléia de setembro, o Brasil renuncia, neste momento, ao lugar de Membro não permanente que ocupa há sete anos.

Caber-lhe-á, de acordo com os termos da parte final do artigo I do Pacto, notificar oportunamente o Secretariado da resolução de declinar da honra de pertencer à Liga das Nações, à qual sempre deu a maior importância; assim terminaria ele com o coração alto e com tristeza o ato de hoje, tendo em vista as observações desta exposição, que faz por dever de se defender e para prestar homenagem à Liga das Nações e a todos os Estados que a constituem.

Documento reproduzido in: Rubens Ferreira de Mello (org.), *Textos de Direito Internacional e de História Diplomática de 1815 a 1949*, Rio de Janeiro, A. Coelho Branco Fº Editor, 1950, pp. 290-299; também reproduzido (em francês) no *Relatório do MRE de 1926, Anexo A, doc. nº 1, pp. 3-13*, e in: *Société des Nations – Journal Officiel*, vol. VII, nº 7: *Procès-Verbal de la Quarantième Session du Conseil* (1926), Genebra, doc. C.377.M.129.1926 – Anexo 893, 1926, pp. 1004-1007.

– Telegrama do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Felix Pacheco, ao Secretário-Geral da Liga das Nações, Sir Eric Drummond, em 12 de julho de 1926, sobre a Retirada do Brasil da Liga das Nações:

O Brasil, na exposição de motivos enviada ao Embaixador Mello Franco e que já deve ter sido tornada pública em seu texto integral pelo Secretariado e comunicada aos membros da Liga das Nações, renunciou, como Vossa Excelência sabe, ao lugar de membro temporário do Conselho. A exposição dizia no final que o Brasil esperava a oportunidade para

completar o seu ato, declinando da honra de ser membro da Liga das Nações. Recebendo agora a convocação para a Assembléia ordinária de setembro à qual não pode mais comparecer, sente-se no dever de declarar que essa circunstância lhe impõe a necessidade de formular desde agora, como de fato o formula pela presente comunicação, a sua resolução de retirar-se da Liga das Nações. Este despacho deve ser considerado como aviso antecipado, conforme com a parte final do artigo 10 do Pacto. (...)

a) *Felix Pacheco*
Ministro das Relações Exteriores do Brasil

Documento reproduzido *in*: Rubens Ferreira de Mello (org.), *Textos de Direito Internacional e de Histórica Diplomática de 1815 a 1949*, Rio de Janeiro, A. Coelho Branco Fº Editor, 1950, p. 299; também reproduzido (em francês) no *Relatório do MRE de 1926, Anexo A, doc. n° 2, p. 13.*

- Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre a Saída do Brasil da Sociedade das Nações e da Corte Permanente de Justiça Internacional, emitido no Rio de Janeiro, em 21 de junho de 1926:

A solução dada pelo Brasil, na questão da Sociedade das Nações, não podia ser outra. Permanecer nela seria diminuir-nos e prejudicar a causa do direito internacional. Como disse a Vossa Excelência, quando se deu o primeiro embate, a Sociedade das Nações estava perdendo o seu caráter, e o nosso gesto teria o efeito de esclarecer a situação, e, talvez, de conseguir que a Sociedade retomasse o rumo do seu natural destino. Aclarou-se, realmente, a situação, mas para mostrar que a tendência era no sentido de manter-se a superioridade das chamadas grandes potências sobre Estados soberanos, que não podiam ceder mais do que até agora têm feito, sem sacrifício do Direito Internacional de igualdade, essencial à comunhão jurídica dos povos cultos; para tornar evidente que o ambiente de prevenções entre povos, prevenções filhas da guerra e visando à guerra, não permitia, ainda, que a Sociedade das Nações pudesse realizar os altos fins que a chamavam à existência. Não devíamos concorrer para o desvirtuamento do belo ideal, que espíritos luminosos conceberam e a humanidade afagou. (...)

Retirando-nos da Sociedade das Nações, entendo que nos devemos retirar, também, do Tribunal Permanente de Justiça Internacional,

que é um dos órgãos dela. É certo que, nesse Tribunal, os juízes não representam os Estados de que são naturais; todavia, a permanência de um juiz brasileiro numa dependência da Sociedade das Nações, neste momento, seria de mau efeito para o Brasil e de constrangimento para o juiz. Se, pois, o Dr. Eptacio Pessôa foi o primeiro a sentir que devia, nesta questão, ser solidário com o Governo do seu país, é porque sua alta inteligência, a serviço do seu patriotismo e guiada por nobre sentimento de justiça, lhe dita esse proceder. E não há razão de ordem superior a opor-lhe; antes o seu ato se me afigura complemento natural da posição que o Brasil assumiu.

Não me tornei descrente da Sociedade das Nações. Esperava que os defeitos devidos ao momento em que se formou se fossem, aos poucos, diluindo, e ela se erguesse, grandiosa e forte, ainda em meus dias. As contingências humanas o não permitiram. Mas o caminho que a civilização aponta é esse. Talvez seja necessário fazer uma curva mais forte para contornar dificuldades; porém, ou dominem, ainda, por surto espontâneo sentimentos de mais eficaz altruísmo, ou resultem de uma elaboração americana que se está operando aos nossos olhos, a marcha para a unidade da família humana juridicamente organizada há de, fatalmente, realizar-se. Tal o meu sentir.

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1913-1934), MRE/Seção de Publicações, 1962, pp. 343-344.

- Nota do Governo Brasileiro ao Presidente do Conselho da Liga das Nações, de 9 de abril de 1928, sobre a Questão da Retirada (em 1926) do Brasil da Liga:

A Sua Excelência o Sr. Francisco José Urrutia Presidente do Conselho da Sociedade das Nações

Senhor Presidente,

Tenho o prazer de acusar o recebimento da carta, com que Vossa Excelência me honrou, acompanhada do texto da resolução que o Conselho da Sociedade das Nações se dignou adotar, em sua reunião de 9 de março, a propósito das relações entre o Brasil e a mesma Sociedade.

Reitero, aqui, a Vossa Excelência e ao Conselho, os agradecimentos que já tive ocasião de exprimir-lhes, quando respondi ao telegrama em que me comunicou Vossa Excelência aquela alta deliberação e a remessa dos

documentos que acabo de receber. Devo, ainda, assinalar quanto o Brasil é sensível à benevolência dos termos em que se encontram estes redigidos.

Declarando, a 10 e 12 de junho de 1926, a sua retirada da Sociedade das Nações, não o fez o Brasil sem referir, em longa exposição, as razões por que o fazia. São conhecidos os fatos que precederam a resolução do Governo brasileiro. Houve, de todo o episódio, nas suas diversas fases, através de comentários de todo gênero, a publicidade mais ampla.

O Governo que responde atualmente pela direção do Brasil, considerando devidamente o assunto, quer do ponto de vista político, quer do ponto de vista moral, relendo todas as peças do processo que grava, nos seus elementos, a questão, inspirado no só pensamento de ser fiel aos deveres e às responsabilidades do país, não encontra motivos que o aconselhem a revogar uma situação que já encontrou definida, sobretudo em condições de tanta delicadeza, sem que em nada se tenham alterado as contingências que a determinaram. Se colaborar, por conseguinte, na Sociedade das Nações, e dela continuar a fazer parte, na qualidade de membro, o Governo brasileiro é o primeiro a sentir que o não permitam as atuais circunstâncias.

Afigura-se-me, entretanto, que nem só ocupando um lugar na Assembléia ou no Conselho será dado a um país colaborar com a Sociedade das Nações. Com ela, também, colaboram os que lhe prestam, sinceramente, homenagem, proclamando-lhe os serviços à civilização e à humanidade. Dela se afirmam colaboradores os que, consagrando senão ajudando a manter os grandes organismos por ela criados, entre os quais se destaca, na expressão da sua magnitude, a Corte Permanente de Justiça Internacional, secundam, por outro lado, os seus esforços, concorrendo a conferências, com que ela vise servir ao benefício comum, pelo estudo de problemas que a todos interessem. A ela trazem, por fim, evidentemente, concurso, os que, na medida de suas forças, dentro do raio de ação que possam ter, estejam onde estiverem na superfície da terra, propaguem e cumpram com fidelidade, pelo apostolado e pela prática das soluções jurídicas, pela desambição, pela cordura, pelo espírito de justiça e de concórdia, a verdadeira política que tenha por objeto, qualquer que for a emergência, a preservação da paz.

Entendido nestes termos o conceito da colaboração, sirvam-se Vossa Excelência e o Conselho de contar o meu país entre os mais devotados cooperadores da Sociedade das Nações. E, se um dia lhe for permitido voltar ao seio da Sociedade, não há de ter o Brasil senão que congratular-se,

já pela honra, que lhe caberá outra vez, de dela fazer parte, já pelos fatos em conseqüência dos quais se lhe terá reaberto o acesso ao grande instituto. Sobre este, faz os votos mais sinceros por que possam cair, cada vez mais, as bênçãos do género humano. (...)

a) *Octávio Mangabeira MRE*

Documento reproduzido in: MRE, *Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1928*, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1929, Anexo A, doc. nº 13A, pp. 65-66.

- Intervenção do Sr. Tertuliano Potyguara, sobre a Retirada do Brasil da Liga das Nações, nos debates da Câmara dos Deputados, sessão de 19 de junho de 1926:

Sr. Tertuliano Potyguara:

(...) Aproveito a oportunidade para dirigir ao Governo as minhas sinceras felicitações pela retirada honrosa do Brasil do seio da Liga das Nações. Esse instituto só nos poderia prejudicar, moral e materialmente. Não temos questões internacionais que justifiquem a manutenção na Liga de uma representação extraordinária (...).

In: Annaes da Câmara dos Deputados, 1926, vol. II (1-30 de junho), sessão de 19/06/1926, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1926, p. 163.

- Intervenção do Sr. Azevedo Lima, sobre a Retirada do Brasil da Liga das Nações, nos debates do Congresso Nacional, sessão de 4 de junho de 1926:

Sr. Azevedo Lima:

(...) O grande desastre internacional, o (...) papel que o Brasil representou na Liga das Nações, retirando, para si a glória que nenhum país da América do Sul quis conferir (...), pretendendo falar em nome das

nações americanas, arvorando-se em cavaleiro andante das repúblicas desta parte do continente, pleiteando a honra de sentar-se ao lado das grandes potências, para participar das intrigas internacionais, (...) para conspirar contra a tranqüilidade universal, em nome dos suspeitos princípios de paz que orientam os trabalhos da Liga das Nações, este grande desastre (...) há de assinalar uma das mais morredouras *gaffes* (...).

(...) Com ares quixotescos, no cenário internacional faz que se apresente o Brasil como potência capaz de disputar à conquista com as potências militarizadas da Europa um lugar no banquete das nações (...), acamaradando-se com as nações (...) que querem definitivamente assentar sobre os destroços das potências centrais da Europa os alicerces e o fundamento definitivo da falsa paz burguesa (...).

In: Annaes do Congresso Nacional, sessões de 31/05 a 10/06/1926, vol. único, sessão de 04/06/1926, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1929, pp. 36 e 44.

8. Processo Decisório

- Intervenção do Delegado do Brasil, Sr. Barboza Carneiro, nos debates em sessão plenária da Conferência sobre Simplificação de Formalidades Aduaneiras, sob os auspícios da Liga das Nações, em Genebra, em outubro-novembro de 1923:

O *Sr. Barboza Carneiro (Brasil)* explicou que o regimento da Assembléia [da Liga das Nações] é necessariamente diferente do de uma conferência tal como a Conferência sobre Formalidades Aduaneiras: as decisões da Assembléia devem, com efeito, ser tomadas às vezes por unanimidade, ao passo que as da Conferência exigem apenas uma maioria simples, ou, em certos casos, uma maioria de dois terços. Nestas condições, não via ele inconveniente algum a que fossem registradas as abstenções, particularmente quando os interessados o solicitassem expressamente.

In: Actas do Plenário [da Conferência], vol. I, p. 57, documento reproduzido in: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1924/1925, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1926, Anexo A, doc. nº 6, p. 147 (tradução do francês).

9. Delimitação de Competências

– Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre a Delimitação de Competências entre a Liga das Nações e os Estados-Membros (o chamado Domínio Reservado ou Competência Nacional Exclusiva dos Estados), emitido no Rio de Janeiro, em 14 de novembro de 1923:

(...) Conviria acentuar que espécie de questões são essas que o direito internacional deixa à competência exclusiva de uma das partes em divergência, e a respeito das quais o Conselho [da Liga das Nações] se limita a fazer um relatório justificativo dessa qualificação, sem recomendar solução alguma.

Penso que essas questões são apenas as que entendem com a ordem constitucional de cada país, porque o Estado moderno tem a sua vida jurídica organizada segundo a sua própria Constituição, que lhe traça as normas de ação e os limites da competência. Fora dela e, muito menos, contra ela, não pode o Estado agir. É precisamente nesse ponto que o princípio da soberania surge dominante. A soberania é noção do direito público interno; no direito internacional aparece apenas, de modo indireto, como capacidade de direito do Estado. E o princípio da soberania aqui aflora, porque as relações de direito consideradas são de direito interno e não de direito internacional.

Não se deve entender que o art. 15, al. 8º do Pacto se refere aos chamados interesses vitais do Estado, ou àquelas questões, *em que se acham envolvidas a honra e a dignidade nacionais*. Estas fórmulas são vagas, de infinita elasticidade, abrem larga porta ao arbítrio. Devem ser afastadas de uma organização jurídica, tal como a Sociedade das Nações, que procura a pacificação dos povos pela concórdia e pela justiça, e que, por isso mesmo que existe, deve inspirar confiança aos seus membros. As suscetibilidades, que aquelas reservas traduzem, não se compadecem com o estado atual da consciência jurídica, segundo lhe deu expressão o Pacto das Nações.

O problema para o Conselho é o mesmo que para o arbitramento.

Do seu exame se hão de excluir, como dos arbitramentos internacionais:

1. As questões de direito privado;
2. As que tiverem sido definitivamente decididas pelos tribunais do Estado, segundo as leis comuns;
3. As que se referirem à organização constitucional do Estado.

São essas as questões que o direito internacional deixa à competência exclusiva de cada Estado. (...)

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1913-1934), MRE/Seção de Publicações, 1962, pp. 258-259.

10. Orçamento e Finanças

- Excerto do Relatório do Ministério das Relações Exteriores referente ao período - maio de 1920/abril de 1921, sobre a Atuação do Brasil na I Assembléia (IV Comissão: Secretariado e Finanças) da Sociedade das Nações, em Genebra, em 1920:

(...) O Sr. Barboza Carneiro [Brasil] combateu energicamente (...) a proposta (...), fazendo ver que não era possível aceitar a redistribuição [das despesas] por exercícios já extintos, oferecendo esse modo de proceder, entre outros inconvenientes, o de criar um precedente perigoso: o princípio da retroatividade nas decisões da Assembléia. A oposição do representante brasileiro provocou animada discussão, na qual foi ele apoiado pela maioria. (...)

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1920/1921, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1922, p. 58.

- Intervenção do Delegado do Brasil, Sr. Barboza Carneiro, nos debates da 11ª sessão da IV Comissão (Secretariado e Finanças) da I Assembléia da Sociedade das Nações, em Genebra, em 11 de dezembro de 1920:

O Sr. Barboza Carneiro (Brasil) disse que nenhuma legislação admite que as leis tenham um efeito retroativo. Em todo caso, no Brasil o Parlamento encontra-se na impossibilidade de votar créditos para despesas sobre exercícios financeiros expirados. (...)

In: Société des Nations - Actes de la Première Assemblée, Séances des Commissions, IV Comissão, Genebra, 1920, p. 66 (tradução do francês).



PARTE VI

A CONDIÇÃO DOS INDIVÍDUOS
NO DIREITO INTERNACIONAL



Capítulo XV

Direitos Humanos

1. Direitos Humanos em Geral

- Trecho do Relatório da Delegação do Brasil à VIII Conferência Internacional Americana (Lima, 1938), sobre a Questão do Tratamento de Minorias e Estrangeiros:

(...) As Delegações do Uruguai e da Argentina apresentaram projetos relativos ao exercício, por parte dos estrangeiros residentes em território americano, dos direitos políticos que lhes concedam os respectivos países de origem. Por outro lado, a Delegação do Brasil apresentou um projeto de declaração, sobre minorias, elaborado pelo autor do presente Relatório (...).

A Comissão de Iniciativas distribuía os três projetos à II Comissão (Direito Internacional), e esta os passou a uma Subcomissão (...). A tarefa dessa Subcomissão não foi fácil, devido a sérias divergências surgidas no seu seio.

A sua primeira idéia fora a de reunir os três projetos numa só resolução ou recomendação, mas logo se verificou não ser possível um acordo a tal respeito. Em certo momento, fui informado de que a Subcomissão, devido às dificuldades encontradas relativamente à aceitação de um texto sobre a questão das minorias, resolvera deixar esta de parte.

Na discussão desse assunto, tinham-se extremado os delegados dos Estados Unidos da América e do México, este não querendo admitir que se falasse em direitos reconhecidos aos estrangeiros pelo Direito

Internacional, por recusar tal alcance ao Direito Internacional, e aquele sustentando, de acordo, aliás, com a boa doutrina, que a condição jurídica dos estrangeiros depende em grande parte do Direito Internacional.

Pude, entretanto, em boa hora, intervir discretamente, no sentido de obter que se chegasse a uma fórmula transacional, sobre minorias, separada da que se aceitara no tocante às atividades políticas dos estrangeiros. Essa fórmula figurou, depois, na Ata final, sob o título de “Condição das coletividades estrangeiras”. Os dois atos foram aprovados na II Comissão e, depois, em sessão plenária da Conferência, a 23 de dezembro.

O ato sobre minorias, ou, como está denominado, sobre a condição das coletividades estrangeiras, está assim redigido:

Considerando que o sistema de proteção de minorias étnicas, linguísticas ou religiosas não pode ter aplicação alguma na América, onde não existem as condições que caracterizam os agrupamentos humanos aos quais se confere aquela denominação,

A VIII Conferência Internacional Americana

Declara:

Os residentes considerados como estrangeiros, conforme a lei local, não podem invocar coletivamente a condição de minorias, sem prejuízo de gozarem, individualmente, dos direitos que lhes correspondam.

A resolução sobre atividades políticas recomenda aos governos das repúblicas americanas

que considerem a conveniência de adotar medidas proibitivas do exercício coletivo, dentro de seu território, por parte de residentes estrangeiros, de direitos políticos que sejam conferidos a tais estrangeiros pelas leis dos seus respectivos países.

a) Hildebrando Accioly.

In: MRE, Relatório do Ministério das Relações Exteriores - 1938, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1943, pp. 144-145.

- Intervenção do Representante do Brasil, Sr. M.G. de Vianna Kelsch, nos debates da I Comissão (Nacionalidade) da Conferência para a Codificação do Direito Internacional, em Haia, em 31 de março de 1930:

Sr. Vianna Kelsch (Brasil):

A Constituição brasileira estabelece, em um de seus artigos, que a mulher brasileira não perde jamais sua nacionalidade em razão do casamento. Este mesmo direito é reconhecido à mulher no Chile, na Colômbia, nos Estados Unidos da América, no Uruguai e ainda em muitos outros países. Vários países europeus marcham no mesmo sentido; a França acaba de aliar-se conosco e a Grã-Bretanha vai juntar-se a nós. Em relação ao Brasil, (...) é um progresso de que (...) nos honramos, e (...) jamais voltaremos atrás.

Compreendemos a dificuldade na qual se encontra freqüentemente um Estado para se desembaraçar de sua antiga legislação, apesar de todo o desejo que possa ter de fazê-lo. Se o labor desta Comissão não chegar a um resultado positivo sobre este ponto, desejaria expressar, em nome da Federação Brasileira para o Progresso Feminino, um voto solicitando que todos os países que ainda não estabeleceram a igualdade de direitos entre o homem e a mulher em matéria de aquisição e perda da nacionalidade, façam tudo o que lhes for possível para atingir este fim, pois a melhor parte do gênero humano, em sua maioria, o deseja, e ninguém se oporia a isto convincentemente. O futuro bem próximo o provará.

In: Société des Nations – Actes de la Conférence pour la Codification du Droit International, Séances des Commissions, vol. II: Procès-Verbaux de la Première Commission (Nationalité) (Haia, 1930), doc. C.351(a).M.145(a).1930.V, 1930, p. 152 (tradução do francês).

- Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre a Questão do Tratamento de Poloneses e Outras Pessoas de Origem ou Língua Polonesa no Território de Dantzig, emitido no Rio de Janeiro, em 28 de agosto de 1931:

Tenho a honra de emitir (...) a minha opinião a respeito do caso do tratamento dos poloneses e outras pessoas de origem ou de língua polonesa, no território de Dantzig.

O Tratado de Versalhes erigiu Dantzig em cidade livre, com território determinado (art. 100), sob a proteção da Sociedade das Nações (art. 102), devendo reger-se por uma Constituição, sob a garantia da mesma Sociedade, que tem ali um representante, o Alto Comissário encarregado de resolver, em primeira instância, as desinteligências entre Dantzig e a Polônia (art. 103). O art. 104 do Tratado de Versalhes determinou que se concluísse uma Convenção entre a cidade livre de Dantzig e o Governo da Polônia para os fins que indica, e que constituem fundamentos do estatuto da cidade livre de Dantzig. Os n^{os} 1 a 4 deste artigo estabelecem normas para as relações entre a cidade livre e a Polônia, quanto ao porto, às vias marítimas, fluviais e outros meios de comunicação, excetuados os que sirvam especialmente às necessidades urbanas de Dantzig. O n^o 5 ordena que nenhuma discriminação se faça, na cidade de Dantzig, em prejuízo dos cidadãos poloneses e de outras pessoas de origem ou de língua polonesa.

O n^o 6 assegura ao Governo da Polônia a direção das relações exteriores da cidade livre de Dantzig e a proteção dos seus cidadãos nos países estrangeiros.

Os outros arts. 105 a 108 não interessam à questão proposta.

Do conjunto das disposições mencionadas, resulta que Dantzig é, na sua vida interna, um Estado, e nas relações exteriores é representada pela Polônia, porém sob a vigilância da Sociedade das Nações (...).

Os autores dissentem a respeito da verdadeira situação jurídica de Dantzig: se é Estado meramente protegido, se se acha sob protetorado, se é protegido pela Polônia ou pela Sociedade das Nações, se goza de meia soberania, etc. (...). Tenho, para mim, que é um Estado de soberania limitada, sob proteção da Sociedade das Nações e cuja representação internacional é exercida pela Polônia.

Embora, internamente, a cidade de Dantzig se considere um Estado, a sua organização político-jurídica se acha submetida a certas regras limitativas da sua soberania, segundo as fixaram o Tratado de Versalhes e a Convenção de Paris, cujas bases ele traçou. Parece-me, portanto, que as desinteligências entre a Polônia e a cidade livre de Dantzig, a respeito de nacionais poloneses e de outras pessoas de origem ou de língua polonesa, no território dantziquense, devem ser submetidas aos órgãos da Sociedade das Nações, que as resolverão de acordo com o art. 104, n^o 5 do Tratado de Versalhes e Convenção de Paris, com aplicação do art. 103 e decisão de última instância, da própria Sociedade das Nações.

O art. 104, n^o 5 do Tratado de Versalhes preceitua que Dantzig, tendo, como cidade livre, a categoria de Estado, devendo por isso, regular-se por leis próprias, contudo, na sua organização constitucional,

terá de estabelecer inteira igualdade jurídica entre os seus próprios cidadãos e os poloneses e os de origem ou de língua polonesa. É neste sentido que se hão de entender as palavras: *nenhuma discriminação se faça*.

A Constituição e as leis de Dantzig hão de obedecer a este princípio institucional da sua ereção em cidade livre. É o meu pensar.

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores - 1913-1934, MRE/Seção de Publicações, 1962, pp. 544-545.

2. Sistema de Minorias

- Discurso do Representante do Brasil, Sr. Mello Franco, na 7ª sessão (privada) da XXXIV Sessão do Conselho da Liga das Nações, em Genebra, em 10 de junho de 1925, sobre a Questão do Procedimento para Exame de Petições e Comunicações Relativas às Minorias (sob a Liga das Nações):

Sr. Mello Franco (Brasil), relator:

O Conselho da Sociedade das Nações adotou, em 25 de outubro de 1920, uma resolução segundo a qual toda petição ou comunicação relativa a uma infração ou ameaça de infração de uma das cláusulas dos tratados para a proteção das minorias de raça, língua ou religião deve, após ter sido levada ao conhecimento dos membros do Conselho, ser examinada tão prontamente quanto possível pelo presidente e dois outros membros do Conselho por ele designados. Em virtude da resolução do Conselho de 27 de junho de 1921, as petições emanando de fonte outra que de um membro da Sociedade das Nações só são normalmente comunicadas aos membros do Conselho após ter o governo de que provêm as pessoas pertencentes à minoria em questão tido a ocasião de apresentar suas observações. A resolução do Conselho de 5 de setembro de 1923 ressalta que o exame de uma petição de minorias e das observações eventuais do governo em questão, em virtude da resolução de 25 de outubro de 1920, tem somente por fim estabelecer se cumpre ou não, a um ou vários membros do Conselho, exercer o direito que lhe atribuem os tratados de minorias de chamar a atenção do Conselho para a infração ou ameaça de infração que faz objeto da petição.

O sistema processual estabelecido por estas diferentes resoluções do Conselho prevê um exame tão aprofundado quanto possível das questões

de minorias por certos membros do Conselho, sempre reservando aos demais membros o direito de iniciativa de que desfrutaram em virtude dos tratados. Na prática, o “Comitê das Minorias” tornou-se uma instância normal, no que tange à atividade da Sociedade das Nações do ponto de vista da proteção das minorias, o que dá à designação dos membros do Conselho, sob a referida resolução, uma importância bem considerável. Por isso, me parece, caberia ao Conselho levar em conta, e confirmar formalmente, certas práticas que se desenvolveram a esse respeito.

Na prática, o presidente em exercício do Conselho, ao proceder à designação de seus dois colegas em virtude da resolução de 25 de outubro de 1920, tem-se normalmente, inspirado no princípio – e considero que este princípio deva sempre aplicar-se – de que nem o governo de um Estado vizinho do qual provêm as pessoas pertencentes à minoria em questão, nem o governo de um Estado cujos súditos, em sua maioria, pertencem do ponto de vista étnico ao mesmo povo do que a minoria em questão, devem encarregar-se da missão prevista pela resolução de 20 de outubro de 1920. É evidente que o governo visado pela petição de minorias, se estiver representado no Conselho, não deve figurar entre os três membros designados para examinar o caso. (...)

In: Société des Nations – Journal Officiel, vol. VI, n° 7: Procès-Verbal de la Trente-quatrième Session du Conseil (1925), Genebra, pp. 878-879 (tradução do francês); texto também reproduzido no relatório suplementar do Conselho à VI Assembléia da Liga das Nações, doc. A. 7(a). 1925. Extrait n° 3/Anexo 828a, in: Société des Nations – Journal Officiel, vol. VII, n° 2: Procès-Verbal de la Trente-septième Session du Conseil (1925), Genebra, p. 299 (tradução do francês).

3. Sistema de Mandatos

– Trecho do Relatório, de 24 de fevereiro de 1925, do Chefe da Delegação Permanente do Brasil em Genebra, Afranio de Mello Franco, ao Ministro de Estado das Relações Exteriores, Felix Pacheco, sobre o Sistema de Mandatos sob a Liga das Nações:

(...) A exploração dos países atrasados e fracos pelas potências sequiosas de expansão territorial e de descoberta de novos mercados, tanto de exportação dos seus produtos manufaturados, quanto de importação de matérias-primas; – a doutrina das *zonas de influência*, que, da posse da embocadura dos grandes rios, fazia o título de direito das potências

conquistadoras para a aquisição dos mais vastos *hinterlands*; – o regime dos *protetorados*, que mal disfarçavam as anexações, – eram outras tantas causas de emulação e rivalidades entre os países fortes da Europa, cuja expansão se fazia pela Ásia, África e Oceania, e constituíam novos motivos de guerra, além de serem a causa do sacrifício dos povos fracos à cupidez dos poderosos. O Pacto da Sociedade das Nações, pela concepção nova do regime dos mandatos, instituiu um sistema inédito na vida internacional: a administração de certos países por um determinado Estado, em nome da Sociedade das Nações e sob a fiscalização desta. É uma espécie de tutela, com um tutor responsável pela administração dos bens do tutelado e pela educação deste, – modificando-se o regime tutelar à medida que o tutelado se for adaptando para o exercício pleno de seus direitos na comunhão internacional. A nossa legislação civil no Brasil instituiu um regime semelhante para os silvícolas, que foram considerados como relativamente incapazes e cujas restrições à capacidade civil diminuem à medida que eles se adaptam ao meio social.

O regime dos mandatos tem como base, segundo o Pacto, o princípio de que “o bem-estar e o desenvolvimento desses povos atrasados formam uma missão sagrada de civilização”.

Alguns desses povos habitam o Próximo-Oriente e pertenciam, até os acontecimentos da guerra de 1914-1918 e suas últimas conseqüências nos Bálcãs, ao Império Otomano. (...)

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores -1924/1925, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1926, Anexo A, doc. nº 1, pp. 22-23.



Capítulo XVI

Direito de Asilo

– Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, S. do Rêgo Barros, sobre Caso de Asilo em Sede de Missão Diplomática a Cidadão de Estado Beligerante (em Território Inimigo), emitido no Rio de Janeiro, em 7 de novembro de 1940:

Atualmente, a maioria dos Estados, como a dos internacionalistas não americanos, repele o direito de asilo. Os Estados e os autores que o admitem, porém, não mais o baseiam no princípio da extraterritorialidade, que, também, não fundamenta as imunidades diplomáticas. Estas explicam-se pela necessidade que tem o representante diplomático de independência e liberdade para o desempenho de sua missão, aquele justifica-se por um sentimento de humanidade. Daí, restringir-se aos criminosos e aos perseguidos políticos. Nem maior elastério lhe dão os Estados americanos, seus maiores defensores. O Tratado de Direito Penal, firmado em Montevideú, em 1889, referindo-se ao asilo em Legação, estabelece em seu artigo 17 que “dito asilo será respeitado, relativamente aos perseguidos por delitos políticos”. No mesmo sentido em seus artigos 1º e 2º, a Convenção de Havana, assinada em 28 de fevereiro de 1928. O recente Tratado sobre Asilo e Refúgio Político, datado de 4 de agosto de 1939, em Montevideú, dispõe, no art. 2º: “O asilo pode conceder-se nas Embaixadas, Legações, navios de guerra, acampamentos ou aeronaves militares, exclusivamente, aos perseguidos por motivos ou delitos políticos e por delitos políticos concorrentes em que não proceda a extradição”.

Com poucas exceções, oriundas de circunstâncias ou paixões ocasionais, nossa tradição respeita o asilo diplomático, não como um direito, senão como um ato humanitário. Mesmo, porém, que se lhe dê o caráter jurídico, é um direito de exceção, de natureza estrita, que se não pode interpretar por extensão ou analogia, e só existente em virtude de tratados.

Firmada essa doutrina, a mais liberal, na matéria, não podemos concordar em que a situação de um aviador inglês, que desça, de paraquedas ou não, nos terrenos da Embaixada brasileira em Berlim, se equipare à de tropas beligerantes, em território de Estado neutro, e que se aplique ao caso o procedimento, ditado pelo artigo XI da V Convenção de Haia. Seria voltar à ficção da extraterritorialidade, cuja falência é incontestável.

Só ela permitiria se considerasse a sede daquela Embaixada um pedaço do Brasil, no território da Alemanha.

Assim, temos de examinar a hipótese dentro dos limites do atual conceito do asilo. Ora, o aviador, acima figurado, não seria um criminoso político nem um perseguido político. Sua situação, se capturado, seria a de prisioneiro de guerra e a este se não estende o asilo, em sede de Missão diplomática. O princípio de humanidade autoriza que, no caso figurado ou no de ser o combatente de Estado beligerante perseguido pela turba, em país inimigo, o acolha o chefe da missão, comunicando o fato ao Governo local, a quem o entregará, se for reclamado. Agir de outra maneira seria desprezar a soberania de um Estado amigo, infringindo as boas normas de neutralidade e criando incidentes diplomáticos, que poderiam acarretar desagradáveis conseqüências.

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1935-1945), Departamento de Imprensa Nacional, 1961, pp. 343-344.

– Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre o Direito de Asilo, emitido no Rio de Janeiro, em 31 de agosto de 1931:

(...) Temos que considerar a doutrina, o direito convencional e o consuetudinário [referentes ao direito de asilo].

A doutrina (...) pode ser sinteticamente expressa do modo seguinte: os agentes diplomáticos não têm o direito de dar asilo aos criminosos de direito comum. Em relação aos crimes políticos, porém, atento à excitação

dos ânimos, o sentimento de humanidade justifica o asilo, como discreta intercessão moderadora, para impedir excessos possíveis. Por isso mesmo, deve durar apenas o tempo necessário para que o asilado se afaste do país, sob garantia de não ser molestado, ou de qualquer outro modo, se ponha em segurança.

O direito convencional, na América, apresenta duas fontes principais: o Tratado de Montevideú (de 23 de janeiro de 1889) e a Convenção de Havana (de 20 de fevereiro de 1929). O Tratado de Montevideú, referente à extradição, arts. 15 a 18, regula o asilo. O Peru subscreveu-o e ratificou-o; mas o Brasil não o subscreveu nem a ele aderiu. A Convenção de Havana foi subscrita pelos dois países, mas o Peru não a ratificou. Nestas condições não há direito convencional vinculando o Brasil e o Peru, quanto ao asilo. Apenas se apura que um e outro admitem o asilo.

Na falta de convenção ou tratado entre os dois países, prevalece o direito consuetudinário, que é, afinal, o expresso pela doutrina e pela Convenção de Havana, documento de alto valor, no caso, por ter resultado da colaboração dos povos da América, traduzindo o direito internacional praticado neste continente: o asilo aos criminosos ou perseguidos políticos será concedido somente pelo tempo necessário para que o asilado se ponha em segurança, retirando-se do país, ou de qualquer outra maneira.

No Peru já muitas vezes a concessão do asilo tem motivado discussões. Fauchille atende a diferentes casos (*Droit international public*, I, 3ª parte, nº 698). E o caso de José Leguia, para recordar, entre muitos, aquele em que o Brasil se achou envolvido, recentemente, demonstrou que o Peru cria dificuldades ao exercício do direito de asilo concedido pelos agentes diplomáticos acreditados perante o seu Governo. Daí conflitos, que podem ter conseqüências desagradáveis.

Sendo a concessão de asilo a políticos um direito, com fundamento no costume ou em convenção, não respeitá-lo o Governo do país, onde se der, constitui delito internacional, ato inamistoso de irrecusável gravidade. Cumpre, entretanto e por isso mesmo, concedê-lo com a maior discrição.

Assim, o meu conselho seria o seguinte: conceda-se asilo ao perseguido político, desde que solicitado, comunique-se o fato ao Governo local, pedindo garantias para o asilado, seja para que ele possa se retirar do país, seja para se pôr, de qualquer outro modo, em plena segurança. Sem essa segurança, mantenha-se o asilo. Tal o meu sentir.

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1913-1934), MRE/Seção de Publicações, 1962, pp. 546-547.

– Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre a Questão de Asilo Concedido pelas Embaixadas e Legações a Indivíduos que se Acham sob a Ação da Justiça, emitido no Rio de Janeiro, em 17 de abril de 1925:

Já tivemos ensejo de recordar às Embaixadas, onde se acolheram presos políticos, que o direito internacional não autoriza a concessão de asilo àqueles que se acham sob a ação da justiça. Os asilados de agora acham-se nesse caso. Não devia ser-lhes dado asilo; mas eu não aconselharia o Governo a reclamá-los, para não tornar patente que houve desvio das boas normas nessas concessões, o que seria desagradável aos representantes de nações, com as quais queremos e devemos manter a maior cordialidade. Aliás, ainda que o art. 17, segunda parte do Tratado de Direito Penal Internacional, de Montevideu, não veja relações entre o Brasil, estranho a esse ato, e as nações sul-americanas que o assinaram, compreende-se a necessidade moral, em que esses representantes diplomáticos se acham, de pautar o seu procedimento por aquele preceito, que os seus governos aceitaram.

Diante disso, somente nos cumpre, reafirmando os nossos princípios, que são os do direito internacional (como se pode verificar no recente livro de Strupp, ainda em via de publicação, *Wörter Buch des Völkerrechts*, vol. *Asyl*, e em autores sul-americanos, como Planas Suárez, *Derecho internacional público*, I, nº 273), é respeitar a proteção concedida.

Esse respeito, porém, não nos pode levar ao ponto de aquiescer, ostensivamente, na retirada, para fora do país, de detidos já entregues à ação dos tribunais judiciários. Neste ponto, melhor será manter atitude reservada, deixando que a Embaixada da Argentina e a Legação do Peru encontrem solução para a dificuldade, *sem intervenção direta* da parte do Governo do Brasil, a qual (...) importaria concorrer o Poder Executivo para perturbar a ação normal do Judiciário. (...)

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1913-1934), MRE/Seção de Publicações, 1962, pp. 306-307.

PARTE VII

SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS
NO DIREITO INTERNACIONAL



Capítulo XVII

Solução Pacífica de Controvérsias

1. Soluções Pacíficas em Geral

- Trecho de Mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional (parte relativa ao Ministério das Relações Exteriores), em 3 de maio de 1925, sobre o Brasil e o Protocolo de Genebra para Solução Pacífica dos Conflitos Internacionais:

(...) No domínio propriamente político, a Liga procurou, durante o ano passado, elaborar um sistema de arbitragem, de segurança e de redução de armamentos, que ainda não está suficientemente perfeito para satisfazer todas as condições do problema que se propõe resolver, mas que já patenteia os propósitos pacifistas de um grande número de Estados, em matéria que afeta, tão diretamente, os foros de soberania de cada um deles.

O projeto de Pacto de garantia mútua que a Liga formulou e submeteu à apreciação dos Governos, chegou a recolher dezoito aprovações, em princípio, mas na V Assembléia, em setembro último, vieram a manifestar-se as dificuldades que as respostas de alguns Estados já faziam prever.

A Assembléia adotou, por fim, uma resolução, apresentada pelas delegações da Grã-Bretanha e da França, em que se concita a Liga das Nações a “reforçar a solidariedade e a segurança das nações do mundo, resolvendo, por meios pacíficos, todas as controvérsias susceptíveis de surgirem entre os Estados”.

Baseando-se nessa recomendação, a Assembléia redigiu o Protocolo para solução pacífica dos conflitos internacionais e recomendou, unanimemente, sua adoção por parte dos Governos. Esse Protocolo, que tem por fim impedir as guerras, abrange um tal sistema de arbitragem, que nenhuma controvérsia internacional, de ordem jurídica ou política, poderá escapar-lhe. Prevê, mesmo, uma cooperação militar, econômica e financeira que, dando aos Estados maior segurança, lhes permita grande redução de armamentos.

O Protocolo reuniu logo dezessete assinaturas, entre as quais a do Brasil, que tem sempre acompanhado com particular interesse todas essas manifestações de pacifismo, concordantes com o dispositivo de sua Carta Constitucional e com o ânimo de seu povo. (...)

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1924/1925, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1926, p. II.

- Trecho de Mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional (parte relativa ao Ministério das Relações Exteriores), em 3 de maio de 1926, sobre os Trabalhos da Delegação Permanente do Brasil junto à Liga das Nações:

(...) Depois de se pronunciarem sobre o Protocolo [de Genebra sobre Solução Pacífica de Conflitos Internacionais] representantes de muitos Estados, o do Brasil manifestou a pouca confiança do país em pactos regionais de arbitragem e segurança e disse que as nações da América, em rigor, não precisam de tais pactos, firmada como se acha aqui a paz em fundamentos inabaláveis. O de que temos necessidade, acrescentou com razão, é de pactos intercontinentais, pois o homem e o dinheiro dos outros continentes cada vez mais procuram a América, de sorte que os conflitos internacionais, em que possamos ser envolvidos, terão quase sempre origem em relações de continente a continente e um caráter mais jurídico que político. Os países americanos dificilmente encontrariam nesse sistema de pactos regionais lugar para acordos intercontinentais, de que depende sua tranquilidade, pois seria manifesto retrocesso à revivescência do antiquado processo de tratados particulares de arbitragem, desprovidos de certas garantias concedidas pelo Pacto da Liga.

Ficou, assim, claramente exposto o ponto de vista do Brasil a respeito do assunto. (...)

In: MRE, Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores – 1925/1926, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1927, p. IV.

– Trecho do Relatório do Ministério das Relações Exteriores relativo ao ano de 1936, sobre Projeto de Tratados Bilaterais de Solução Pacífica de Controvérsias Internacionais:

Em maio do ano findo, o Chefe dos Serviços Políticos e Diplomáticos teve oportunidade de submeter à apreciação de S. Ex^a o Sr. Dr. Macedo Soares, então Ministro de Estado, um projeto de Tratado bilateral para a solução pacífica de controvérsias internacionais, no qual procurou reunir os princípios mais adiantados, nessa matéria.

No *memorandum* com que justificou o seu projeto, o Chefe de N. P. lembrou que o Brasil, sempre fiel às suas tendências pacifistas, já figurou entre os campeões da arbitragem mas que, neste assunto, não temos acompanhado a evolução dos princípios internacionais. Mostrou, depois, que o novo projeto compreendia a conciliação, a arbitragem e a solução judiciária, conjugando bem esses três conhecidos métodos de solução pacífica e definindo perfeitamente os casos de recurso a qualquer deles; e compreendia igualmente um compromisso preliminar de não agressão, já constante atualmente de tantos atos internacionais. Sugeriu, por fim, que o dito projeto fosse proposto às potências que se mostrassem desejosas de celebrar, com o Brasil, atos dessa natureza.

Sem dúvida, o projeto visa de preferência os países extracontinentais, pelo simples motivo de que às Repúblicas deste Continente já nos achamos ligados por atos de caráter geral, que atendem perfeitamente ao objetivo colimado, isto é, à solução pacífica de quaisquer controvérsias internacionais.

Por motivos de várias ordens, ainda não foi possível o início de negociações com país algum sobre a base do referido projeto. Parece, no entanto, chegado o momento de tomarmos uma iniciativa nesse sentido.

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores – 1936, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1938, pp. 29-30.

- Observações do Governo Brasileiro sobre o Anteprojeto de Programa da Conferência Interamericana de Consolidação da Paz, de 1936:

O Governo do Brasil examinou com a devida atenção o projeto preliminar do programa, organizado para a Conferência interamericana de consolidação da paz, convocada por Sua Excelência o Senhor Presidente dos Estados Unidos da América, e fez as observações que passo a expor e que rogo a Vossa Excelência a bondade de transmitir ao Conselho Diretor da União Pan-americana.

Preliminarmente, entende o Governo do Brasil que se deu demasiada extensão a tal programa. Parece-lhe, realmente, que a finalidade visada pelo Presidente Roosevelt, na sua carta convite de 30 de janeiro último, era apenas determinar a melhor forma de se assegurar a manutenção da paz entre as Repúblicas americanas.

Os outros assuntos, sugeridos ulteriormente e incluídos no referido projeto, são todos, sem dúvida, interessantes, mas poderiam perfeitamente, sem grave inconveniência, ser deixados para a Oitava Conferência Internacional Americana, a realizar-se em Lima no fim do próximo ano.

Por outro lado, parece de boa regra não sobrecarregar a agenda da Conferência, porquanto, se houver muita matéria a ser discutida, dificilmente se colherão resultados práticos apreciáveis.

Assim, pois, acredita o Governo do Brasil que seria de vantagem restringir-se tal programa aos tópicos que mais de perto dizem com os intuítos que inspiraram a nobre iniciativa do Presidente Roosevelt.

O Governo do Brasil quer prevalecer-se deste ensejo para, dentro dos dois primeiros tópicos do projeto de agenda, subordinados ao título de “Organização da Paz”, assinalar alguns pontos que, a seu ver, merecem ser considerados pela Conferência. São eles os seguintes:

- 1º. A ratificação, por todos os países americanos, do Tratado de Arbitragem e da Convenção de Conciliação firmados em Washington a 5 de janeiro de 1929, - com a supressão de quaisquer reservas das partes contratantes;
- 2º. A transformação dos artigos 1º e 2º do Tratado antibélico, firmado no Rio de Janeiro a 10 de outubro de 1933, em declaração de princípios das Repúblicas americanas, aceita e proclamada por todas;
- 3º. O estudo de novo ato coletivo, destinado a reforçar os meios de prevenir a guerra entre países americanos, no qual se preveja o recurso, em caso de controvérsia, aos bons ofícios ou mediação

de homens eminentes de qualquer dentre eles, e, na hipótese de guerra no Continente, se adotem medidas para a determinação do agressor e a assistência ao agredido;

4º. O estudo do problema da segurança coletiva.

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores – 1936, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1938, Anexo A, doc. n° 3, pp. 24-25.

– Nota do Ministério das Relações Exteriores à Embaixada dos Estados Unidos da América, de 2 de janeiro de 1929, sobre o Brasil e o Conflito do Chaco entre Paraguai e Bolívia:

A Sua Excelência o Sr. Edwin Vernon Morgan Embaixador dos Estados Unidos da América

Senhor Embaixador,

Acuso o recebimento da nota n° 1.404, de hoje, na qual Vossa Excelência me faz ciente da comunicação que o Sr. Secretário de Estado dos Estados Unidos da América, no seu caráter de presidente da Conferência de Conciliação e Arbitramento, ora reunida em Washington, lhe incumbiu de transmitir-me.

Trata-se de constituir uma comissão, composta de nove membros, sendo cinco designados pelos governos de cinco países americanos, a saber: Argentina, Cuba, Brasil, Uruguai e Estados Unidos, dois pelo Governo da Bolívia e dois pelo do Paraguai. A comissão não terá competência para abordar propriamente o litígio de fronteiras entre o Paraguai e a Bolívia. O protocolo, de que ela resulta, não visa o litígio em si mesmo, nem afeta ou modifica quaisquer acordos, porventura, sobre ele, existentes. Vai-se apenas verificar, no grave incidente que recentemente ocorreu na zona da controvérsia, qual dos dois países desavindos terá provocado a alteração das respectivas relações pacíficas, apurando-se as responsabilidades, e determinando-se, se for necessário, a cada qual dos referidos países, as medidas que deve pôr em prática, para evitar um novo rompimento. Prescreve-se para os trabalhos da comissão, que se instalará em Washington, o prazo de seis meses, susceptível de ser prorrogado. Sua Excelência o Secretário de

Estado dos Estados Unidos da América deseja saber se o meu Governo se disporia a designar, quanto antes, um seu representante, para a comissão de que se trata.

Não houvesse, Senhor Embaixador, em relação ao Brasil, as condições de todo especiais, que em seguida menciono, e, por certo, o Governo brasileiro, que não tem poupado esforços, nem os poupará, no sentido da manutenção da paz, aceitaria, imediatamente, a honra que se lhe pretende conferir. Limitando-se, entretanto, como se limita, com o próprio território onde se deu o incidente, tendo negociado, agora mesmo, na mais perfeita cordialidade, quer com o Paraguai, quer com a Bolívia, tratados de limites, que ainda passam, no momento, pelos seus trâmites constitucionais, com repercussão, um e outro, sobre o mesmo território, não oculta o Brasil os escrúpulos que o impossibilitam de aceitar qualquer função de juiz na causa, em que poderia ser argüido, injustamente que fosse, de ter qualquer interesse indireto, ou direto, próximo, ou remoto. Estados outros, que se acham desimpedidos para o caso, como o Brasil desejaria achar-se, levarão a bom termo a tarefa, iniludivelmente benfazeja, que se cogita de realizar. Contarão eles, pelos seus delegados, não só com os votos sinceros, senão com toda a colaboração com que possa o Brasil contribuir, nas circunstâncias expostas, para o êxito da alta missão que são chamados a desempenhar. (...)

a) *Octávio Mangabeira.*
[MRE]

- Documento reproduzido in: MRE, *Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1929*, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1930, Anexo A, doc. nº 10 A, pp. 40-41.

- Telegrama enviado pelo Presidente da República, Getúlio Vargas, à VII Conferência Internacional Americana (em Montevideú), concitando a Conferência a tentar alcançar a Solução Pacífica do Conflito do Chaco, lido na sessão da I Comissão (Organização da Paz) da Conferência de 15 de dezembro de 1933:

Em nome do povo e do Governo brasileiros dirijo a Vossa Excelência um veemente apelo para que essa augusta Assembléia

continental, em atenção à exortação de paz feita pelo Excelentíssimo Senhor Presidente Gabriel Terra no seu discurso inaugural da VII Conferência Internacional Americana, empenhe seus melhores esforços com o fim de fazer cessar a guerra do Chaco. Tenho a certeza de que a generosa iniciativa se for levada adiante pelos eminentes delegados dos povos americanos reunidos neste momento marcará a reunião de Montevideu com um selo de legítima beneficência. Nenhuma questão aflige mais dolorosamente a América neste momento do que o grave conflito em que se armaram uns contra os outros, bolivianos e paraguaios, irmãos pertencentes à grande família americana e cujos trabalhos pacíficos são tão necessários ao progresso desta parte do mundo. O Brasil, fiel às suas antigas tradições pacifistas, buscou, na medida de suas forças, prestar sincera colaboração à obra de reconciliação das duas partes em litígio, logo que se produziu a divergência, ainda antes do rompimento de hostilidades entre elas. Patrocinou e apoiou decididamente a comissão dos neutros que se reuniu em Washington. Mediante iniciativas próprias ou secundando as dos outros, prosseguiu sem desfalecimentos na sua tarefa civilizadora. Associado a outras nações do continente, tomou parte ativa na mediação do ABCP. Embora estranho à Liga das Nações, deu-lhe agora mais decidido apoio com o fim de encontrar uma fórmula para a solução honrosa do conflito. A presença no Rio de Janeiro do Chefe da Nação Argentina, Exmo. General Agustin P. Justo, deu lugar a que se fizesse uma nova tentativa com o mesmo nobre fim, enviando-se um apelo amistoso aos chefes dos Estados litigantes em telegrama que me coube a honra de dirigir-lhes, juntamente com o preclaro Presidente Justo. Movem o Brasil neste novo apelo que dirige à VII Conferência Internacional Americana, por meu intermédio, os mesmos sentimentos de fraternidade continental que sempre o animaram em todos os esforços que indefectivelmente vem exercendo desde o início das hostilidades com o fim de encontrar solução baseada na Justiça para o doloroso conflito. (...)

a) *Getúlio Vargas.*

Documento reproduzido in: MRE, *Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1933*, vol. III, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1939, pp. 23-24.

- Intervenção do Delegado do Brasil, Sr. Gilberto Amado, nos debates da 8ª sessão da I Comissão (Organização da Paz) da VII Conferência Internacional Americana, em Montevideú, em 19 de dezembro de 1933, sobre o Brasil e o Problema do Chaco:

Sr. Gilberto Amado (Brasil):

- (...) Um ambiente de desanuviada alegria, perdido o constrangimento em que andávamos todos nós (...) cuja preocupação principal durante os trabalhos desta Conferência (...) era a resolução do problema do Chaco, uma alegria verdadeira essa que paira agora neste pequeno e glorioso espaço e ressoa na grande terra do Brasil!

Não preciso recordar a parte que teve o meu país nos primeiros instantes em que se coordenavam esforços para a obtenção do auspicioso resultado que hoje (...) se atinge (...).

Agora, permito-me dizer com franqueza que o feliz desfecho que sanciona a gestão audaciosa (...) do Presidente Terra, vindo assumir as responsabilidades de propor perante a Conferência, perante a América e perante o mundo, ligando assim o seu nome e as responsabilidades de seu cargo à solução desse doloroso conflito; as conseqüências oriundas de atividades dos presidentes das diversas delegações; a presença, entre nós, das figuras mais representativas dos países em luta; o nosso labor teórico de organização da paz, (...) - tudo isso (...) nos criava uma espécie de constrangimento (...) dentro dos países de cada um de nós. (...)

Agora, porém, com a alegria de ordem geral, sinto essa alegria pessoal, (...) que é a que domina o espírito de cada um dos colaboradores desta Conferência. E quero, como Delegado do Brasil, (...) que respira nesta maravilhosa Montevideú uma hospitalidade fraternal magnífica, saudar o eminente Ministro do Exterior deste país, Sr. Alberto Mañé, levantando os meus olhos até a figura simpática do Presidente Terra, e, contemplando neste recinto a idéia de América, quero, (...) aos meus irmãos do Paraguai e da Bolívia, dizer, do Brasil para a América e para o mundo: viva a Paz!

In: Séptima Conferencia Internacional Americana - Actas y Antecedentes con el Índice General, Montevideú, 1933, pp. 49-50.

- Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre o Brasil e o Tratado de Limites e Navegação entre Colômbia e Peru (Questão de Letícia), emitido no Rio de Janeiro, em 22 de novembro de 1932:

(...) Celebrado o Tratado de limites e navegação entre os dois países [Colômbia e Peru], aprovado pelos órgãos competentes de um e do outro lado, criou-se uma situação jurídica definitiva, que merece acatamento assim das partes, que por ele se vincularam, como de todos em geral. Nenhum tribunal tem competência para anular um Tratado concluído normalmente, em tempo de paz, entre dois Estados livres, independentes e soberanos. (...)

Somente as duas altas partes contratantes poderiam modificar esse acordo, substituindo-o por outro. Mais ainda que a palavra dada, a necessidade de organizar a vida das Nações sobre os sólidos fundamentos do direito, do qual os tratados são expressões concretas, exige que se considere definitivamente resolvida a questão de limites entre a Colômbia e o Peru, pelo Tratado de 1925, contra o qual se insurgiu parte da população peruana, cujo ponto de vista o Governo não quis contrariar.

E o Brasil, cujos interesses estiveram em causa por ocasião de se elaborar esse Tratado – mais do que outra Nação americana qualquer lhe deve acatamento, em virtude do acordo concluído em Washington, em 1925, entre o seu representante diplomático e os do Peru e da Colômbia, sob os auspícios do Secretário de Estado dos Estados Unidos da América, solicitado a interpor os seus bons ofícios.

(...) Tendo fortes simpatias por ambos os países vizinhos e amigos, o meu ponto de vista não pode deixar de ser o que acima fica declarado. (...)

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1913-1934), MRE/Seção de Publicações, 1962, pp. 585-586.

- Discurso do Presidente da Delegação do Brasil, Dr. Afranio de Mello Franco, na VII Conferência Internacional Americana, em Montevideú, em 1933:

- (...) Reitero (...) as declarações que (...) foram feitas no sentido de que todos os povos presentes à VII Conferência Pan-Americana subscrevam os tratados que estabelecem princípios de solução pacífica para os conflitos internacionais, princípios os mais importantes, alguns

dos quais foram hoje discutidos num ambiente de harmonia e serenidade e fazem parte do tratado antibélico que o nobre Chanceler argentino ofereceu ao Governo brasileiro e foi aceito por este governo sem nenhuma reserva. (...)

(...) Todos (...) devemos neste momento levantar os corações para que os princípios fundamentais que já foram votados na VII Conferência, e que o serão até o final de suas sessões, corroborem a obra de nossos antepassados, os quais, em quarenta anos de esforços, procuraram criar, desenvolver e cimentar estes laços, que garantem à América o império do direito e de uma paz perpétua. (...)

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1933, vol. III, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1939, pp. 36-37.

- Relato sobre a V Conferência Internacional Americana, em Santiago, em 1923:

(...) Questão eminentemente política, qual fosse o desarmamento - preocupação da consciência mundial a partir de 1918 -, entrou na linha de cogitações da V Conferência Internacional Americana, e será a tese XII, que se prestou a tantos debates por vezes ásperos. Contudo, resumindo-se o que ocorreu em 1923 em Santiago, poder-se-á dizer que, se a conferência esteve a pique de malograr-se, a salvação dela, o levá-la a bom termo muito dependeram de Mello Franco. (...) Mello Franco (...) foi o homem que fez prevalecer o ideal de um pan-americanismo *constructivo* com a aprovação do Pacto Gondra, importante etapa do Direito internacional americano. Ninguém batalhou tanto pela aprovação do Pacto Gondra como Mello Franco. Os dois trabalhosos meses da Conferência de Santiago - que "realizou uma obra perdurável, em especial na matéria de sistemas para solucionar pacificamente os conflitos internacionais, bem como na matéria de métodos para codificar o direito internacional", como resumizou Caicedo Castilla os resultados da reunião -, foram encerrados com o admirável discurso do Chefe da Delegação do Brasil (...).

- Relato extraído de: Teixeira Soares, *Afranio de Mello Franco, Diplomata e Internacionalista*, Ministério das Relações Exteriores/Seção de Publicações, 1970, pp. 23-24.

2. Interação dos Métodos de Solução Pacífica

- Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, James Darcy, sobre a Conferência de Paz para a Solução do Conflito do Chaco e a Questão da Interação dos Métodos de Solução Pacífica de Controvérsias Internacionais, emitido no Rio de Janeiro, em 2 de abril de 1938:

(...) A Conferência é o órgão de uma *mediação*. E a mediação, sendo pouco mais do que os *bons officios*, tem exclusivamente o caráter de conselho, sem nenhuma força obrigatória (Convenção da Haia de 29 de julho de 1899 para a solução pacífica dos conflitos internacionais, arts. 4, 5 e 6; Epitacio Pessôa, *Projeto de Código de Direito Internacional Público*, art. 328).

A mediação é o ato pelo qual um ou mais Estados se fazem intermediários oficiais de uma negociação, para a solução pacífica de um litígio entre outros Estados. “E uma tentativa de ajuste, por intermédio de um amigo comum, que se esforça por uma fórmula de acordo e a propõe” (Hildebrando Accioly, *Tratado de Direito Internacional Público*, III, nº 1.385).

Interpostos entre os contendores, o mais que podem os mediadores é tomar parte nas discussões, sugerir e apresentar alvitre para a solução da questão, acompanhar, até o fim, as negociações diretas.

É ainda do nosso Projeto de Código de Direito Internacional Público: “A missão do Estado mediador se limitará a conciliar as pretensões opostas e apaziguar os ressentimentos que acaso se tenham produzido entre os Estados em conflito, e cessará desde o momento em que ele verifique que os meios de conciliação propostos não são aceitos” (art. 327).

Precisamente por ser ato em sua essência amistoso, se distingue a mediação da intervenção, cuja característica é, ao contrário, a coação.

O mediador não procura impor a sua vontade. Seu único empenho, como diz Clóvis Beviláqua, é, pela composição suasória, alcançar os benefícios da paz (*Direito Internacional Público*, II, § 233).

Aliás, é lição unânime: tradicional e universal.

Prevalece ainda mesmo no caso de haver sido a mediação solicitada, ou realizada em virtude de tratado anterior, conforme adverte o exímio Lafayette: “Intercedam os mediadores, usando da amizade, do prestígio, do valimento para se obter o acordo. Não podem impor o seu parecer e

alvitres. Um procedimento tal importaria tanto como tomar por própria autoridade, e sem receber delegação, a posição de juiz, e ditar sentenças obrigatórias” (*Direito Internacional*, II, § 278). (...)

(...) Importa não esquecer que a base do compromisso é sempre a liberdade contratual.

O juízo arbitral é essencialmente voluntário. Portanto, se uma das partes que, antes, pode tê-lo desejado para resolver uma sua pendência, depois já o não quer mais, está naturalmente afastado. Não se lho pode impor.

Às nações, como aos indivíduos, é facultado outorgar a árbitros o poder de sentenciar pelas regras de direito ou de decidir pelos ditames da equidade. Mas, nem as nações, nem os indivíduos podem ser coagidos a se submeterem ao juízo arbitral.

E bem se compreende. Pelo compromisso cada um dos pleiteantes abre mão, antecipadamente, da sua pretensão se a decisão arbitral lhe for contrária.

Há, sempre, potencialmente, a perda de direitos.

Ora, a uma tal situação ninguém pode ser levado senão voluntariamente.

Compelir quem quer que seja a comprometer-se em árbitro, que, afinal, é transigir, além de uma violência, seria iniquidade.

À Conferência cabe tão-somente *promover* a solução do conflito entre o Paraguai e a Bolívia. Não lhe foi dado o poder de *obrigar* os dois países a resolvê-lo. (...)

(...) A Conferência não funciona como tribunal, não teria o poder de proferir decisão alguma.

Os mediadores são conselheiros, não são juízes. Juízes e mandatários, a um tempo, vêm a ser os árbitros.

A solução do conflito entre as duas Repúblicas que o Protocolo recomenda e incumbe à Conferência promover é a solução por acordo direto das partes: “promover la solución de los diferendos entre Paraguay y Bolivia por acuerdo directo de las partes”.

O acordo direto, pois, a solução diplomática, e não qualquer julgamento ou decisão, é, segundo o Protocolo, o verdadeiro, ou pelo menos, o objetivo capital da Conferência.

Tal a solução preconizada, a que chegar-se-ia pelo processo mais expedito, a solução a todos os respeito, mais feliz. Consegui-la era o grande *desideratum*. Obter um triunfo pacífico, incruenta vitória lididamente americana, era, e deve ser ainda, a esperança das nações mediadoras, irmã das duas nações desavindas.

Todavia, a hipótese do malogro das negociações diretas, a serem entabuladas e conduzidas sob os auspícios dos mediadores, foi prevista no Protocolo.

Mas, prevista secundariamente como a solução a que se teria de recorrer dado o fracasso da primeira. Só então o Paraguai e a Bolívia submeteriam a pendência à Corte Permanente de Justiça Internacional, a fim de que a resolvesse esta por meio da arbitragem de direito. Tal obrigação, desde então, assumiram. (...) Seria uma segunda solução, menos desejável, mas, enfim, prevista também no Protocolo. (...) E por que menos desejável a segunda?

Porque ao recurso à arbitragem da Corte Permanente só há lugar depois de comprovado terem sido infrutíferos os esforços da Conferência para obter a solução da pendência. (...)

Só depois dessa confissão de malogro, passar-se-ia ao ajuste, pelas partes, do compromisso arbitral (...).

(...) A mediação tem limites. Não prevalece contra a vontade dos litigantes. As funções de mediador cessam desde o momento em que se comprove que as medidas de conciliação por ele propostas não são aceitas (art. 5º das Convenções da Haia de 1899 e 1907; Accioly citado, III, p. 1.390). O sucesso da mediação não é, sempre, e de antemão, garantido. A história diplomática registra êxitos e malogros.

Por outro lado, o compromisso não é um ato deliberativo unilateral, menos ainda ato de terceiro. É uma convenção; resulta de um acordo. Por isso mesmo se diz que é ajustado ou concertado. A bilateralidade é da sua essência.

Compromisso arbitral é o contrato pelo qual as partes concordam em submeter a contestação entre elas existente à apreciação de um ou mais indivíduos ou tribunais por elas escolhidos (árbitros), obrigando-se a estar pela decisão destes; é um contrato processual (...).

A pendência de fato não pode assumir a feição de pendência sujeita a arbitramento ou arbitragem senão por ato formal das partes. Em suma, a lide, no juízo arbitral, não se enceta senão por movimento dos interessados. A estes ninguém se substitui. São eles que hão de submeter diretamente a processo e julgamento arbitrais a controvérsia em que se empenham. (...)

Ora, a Conferência não é parte: os mediadores não se envolvem no litígio. O Protocolo aliás é expresso: o compromisso há de ser ajustado pelas partes. Em verdade, não há juízo arbitral sem compromisso, seu ato orgânico. Em não existindo ele, tudo é nulo, de uma nulidade radical e insuprível. (...)

A jurisdição dos árbitros, *in specie*, deriva do compromisso, ato de constituição da justiça arbitral.

É o compromisso que o instaura, define e rege. Só depois de lavrado, abre-se o juízo arbitral. (...)

Não há dúvida que a Convenção de Haia de 1907 para a solução pacífica dos conflitos entre as nações, no art. 53, atribui à Corte de Haia competência singular e extraordinária, para em certos casos estabelecer, ela própria, o compromisso. Mas, para tanto, exige tenham-lhe confiado as partes tão excepcional incumbência.

Ora, na hipótese em apreço, longe de o terem feito o Paraguai e a Bolívia, reservaram-se expressamente essa faculdade: dela não desistiram; não a transferiram ou delegaram à Corte.

Permite também a Convenção de 1907 estabeleça a Corte o compromisso quando o pedido para esse fim for feito por uma só das partes, não tendo sido possível um acordo diplomático, desde que, porém, se trate: 1º) de questão relativa a um tratado de arbitramento geral que preveja, para cada litígio, um compromisso, e não exclua, para organizá-lo, a competência da Corte; 2º) de questão proveniente de dívidas reclamadas de uma potência por outra, como pertencentes a seus nacionais, e para solução da qual tenha sido aceito o recurso ao arbitramento.

Nem sequer um único desses elementos encontrar-se-ia no caso. Nenhuma das duas partes contendoras pediu à Corte formulasse o compromisso. (...)

O Brasil assinou e ratificou a Convenção de 1907, mas com reserva das alíneas 2, 3 e 4 do referido art. 53, precisamente aquelas que admitiram a competência extraordinária da Corte.

Repugnavam a toda a nossa ininterrupta tradição jurídica em matéria de justiça arbitral aqueles casos denominados por Clóvis Beviláqua “de compromisso não voluntário”. (...)

A cláusula, em questão, do Protocolo, não vale como compromisso, nem pode suprir a sua falta. O que nela se contém é a obrigação de ajustarem-no às partes *futuramente*.

Ora, semelhante obrigação seria absurda e incompreensível se compromisso já houvesse. (...)

A exeqüibilidade das próprias sentenças arbitrais, quando proferidas em pleitos internacionais, fica entregue à sinceridade com que se comprometeram as partes contratantes, à boa-fé com que entraram no pleito as nações contendoras. (...)

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1935-1945), Departamento de Imprensa Nacional, 1961, pp. 139-141 e 143-148.

- Trecho do Relatório do Ministério das Relações Exteriores relativo ao ano de 1929, sobre a Conferência de Conciliação e Arbitragem (Washington, 1928-1929):

(...) Os projetos em elaboração [na Conferência de Conciliação e Arbitragem, Washington, dezembro de 1928/janeiro de 1929] foram concluídos e assinados, no dia 5 de janeiro de 1929, data em que se encerrou a Conferência. Os atos resultantes desta foram os seguintes:

- 1º. uma convenção interamericana de conciliação, baseada nos termos da Convenção Gondra, de Santiago do Chile, e assinada, sem reservas, por todas as delegações;
- 2º. um tratado geral interamericano de arbitragem;
- 3º. um protocolo de arbitragem progressiva, em virtude do qual todo país contratante do dito tratado geral poderá, em qualquer tempo, depositar no Departamento de Estado, em Washington, um instrumento em que declare formalmente abandonar, no todo ou em parte, as exceções à arbitragem, estipuladas no tratado, ou a reserva ou reservas feitas por esse país por ocasião da assinatura do mesmo;
- 4º. uma ata final, em que foram enfeixados todos os votos ou resoluções adotados pela Conferência. (...)

O ato mais importante da Conferência foi, sem dúvida, o Tratado Geral de Arbitragem (...) Foi este assinado por todas as delegações. As do Brasil, Estados Unidos da América, Peru, Cuba, Nicarágua, Panamá e Haiti firmaram-no sem nenhuma reserva, ao contrário do que fizeram as demais.

A Convenção de Conciliação difere da Convenção Gondra em que dá funções de conciliação às comissões de investigação, previstas. (...)

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1929, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1930, pp. 17-19.

- Discurso do Ministro Macedo Soares, do Brasil, na cerimônia de assinatura dos Tratados de Conciliação e Arbitragem, e de Assistência Judiciária (e Protocolo sobre Extradicação), entre o Brasil e o Uruguai, em 1934:

(...) A visita do Sr. Presidente da República Oriental [do Uruguai], por si mesma, representa um testemunho dos mais expressivos da cordialidade das relações entre os dois povos.

O povo brasileiro espontaneamente aclamou o grande Chefe de Estado, à sua chegada e em tantas oportunidades que se lhe têm deparado nestes momentos da estada de Sua Excelência no Brasil.

Vivemos em uma atmosfera de paz e de concórdia. Respiramos o ar puro da política de entendimento que essa visita veio reafirmar.

Os tratados que acabamos de subscrever deixam constância material, escrita, em fórmulas as mais solenes, dos sentimentos de cordialidade que tão profundamente nos animam a brasileiros e uruguaios.

O Tratado de Conciliação e Arbitragem obrigatória, o Tratado de Assistência Judiciária e o Protocolo relativo à extradicação são instrumentos destinados a perpetuar a amizade que agora reafirmamos.

Celebrados no momento de tantas expansões de afeto entre os dois povos irmãos e amigos, esses acordos mostram quanto há de sincero, de firme, de duradouro nessas efusões.

Proclamando a amizade que une os dois países, só temos motivos para crer que essa amizade se faça cada vez mais íntima, mas criamos um aparelho moderno, de fácil manejo, que não permitirá nunca saíam do terreno das soluções pacíficas todas as divergências de qualquer natureza que eventualmente surjam entre nós. Não nos contentamos assim com a paz no presente: queremos-la também no futuro e sempre, como convém a duas nações das afinidades das nossas. Pela conciliação, pela arbitragem, pela solução judicial se hão de dirimir todas e quaisquer controvérsias que surjam entre o Brasil e o Uruguai e cuja solução não tenham conseguido as negociações diplomáticas ou diretas.

Mostramo-nos, assim, fiéis aos princípios pacifistas que sempre nortearam a nossa política, aos princípios liberais por que sempre nos regemos em matéria de dissídios internacionais, ao nosso direito convencional e, mais do que isso, ao que temos invariavelmente praticado. O Brasil tem orgulho em haver resolvido, com honra, por arbitragem e por via judiciária, todas as suas questões internacionais não dirimidas pelos meios diplomáticos ordinários. Orgulha-se de haver inscrito em sua Constituição recém-promulgada o princípio de arbitragem, que já

figurava em sua carta política de 1891. Ufana-se de haver defendido em todos os congressos internacionais esses princípios norteadores de sua vida de relação com os demais povos.

É, pois, com o mesmo orgulho e com a mesma ufania, que vê incorporados ao seu direito convencional com o Uruguai esses mesmos princípios, no momento auspicioso da visita do Presidente da nobre nação irmã.

A paz e a cooperação por que os dois povos têm até agora orientado as suas relações recíprocas são agora a lei entre eles, o direito escrito que eles se dão a si mesmos, no instante em que da lei menos precisam para se regerem um em face do outro, por ser este o momento em que suas relações atingem tão alto grau de cordialidade.

A paz que assim os dois povos reafirmam com o Tratado de Conciliação e Arbitragem é propícia à obra de cooperação a que os dois outros atos são destinados a servir. Os atos jurídicos praticados em um dos Estados adquirem eficácia no outro como se nele se houvessem realizado, nas condições do Tratado de Assistência Judiciária.

Grande honra é, para mim, subscrever em nome de meu país todos esses atos internacionais que hão de sempre assinalar, no direito convencional americano, a passagem do preclaro Presidente da República Oriental do Uruguai, Senhor Doutor Gabriel Terra, pelo Brasil e que ficarão como símbolos do afeto e da confiança recíprocos e do liberalismo de dois povos irmãos e amigos.

In: MRE, Relatório Apresentado ao Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1934, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1937, Anexo A, pp. 53-54.

3. Mediação

- Trecho do Relatório do Ministério das Relações Exteriores relativo ao ano de 1935, sobre o Brasil e a Questão do Chaco:

Dentre os sucessos por que se assinalou o período abrangido pelo presente Relatório, cumpre salientar a cessação das hostilidades entre a Bolívia e o Paraguai, alcançada com os Protocolos firmados em Buenos Aires a 12 de junho de 1935.

Tão grande acontecimento logrou, como era de esperar, a mais profunda e simpática repercussão na América e no mundo.

O Brasil desvanecia-se de haver contribuído com o melhor dos seus esforços para a restauração da paz no Continente, perturbada por tão doloroso conflito.

Quando se esboçavam as primeiras negociações para a organização da Conferência da Paz, que viria pôr termo ao conflito do Chaco, cogitou-se de uma conferência econômica destinada a destrinçar certos problemas de grande alcance entre o Paraguai e a Bolívia e entre eles e os Estados vizinhos. O Brasil viu-se, com surpresa, excluído da projetada Conferência e declinou, por esse motivo, com a Nota de 12 de abril, de participar das negociações em curso para a solução da luta do Chaco. Plena e amistosa satisfação nos foi então dada ao verificar-se que decorreria, exclusivamente, de lamentável erro de cópia a omissão do nome do Brasil. Tendo ficado inteiramente esclarecido o incidente, sobreveio a Nota Coletiva dos Embaixadores da Argentina, Chile, Peru, e Encarregado de Negócios dos Estados Unidos da América, em que se insistiu pelo comparecimento do Brasil. O Governo brasileiro, em face do gesto daqueles países amigos, acedeu com júbilo em participar das novas gestões para o restabelecimento da paz (...).

Instantaneamente convidados a colaborar nas gestões tendentes a dirimir a questão do Chaco Boreal, condicionamos a nossa participação em tais trabalhos à aceitação, pelos interessados, do método de negociações diretas entre os Chanceleres dos países beligerantes em presença do grupo mediador, e à inclusão, entre os componentes deste, dos Estados Unidos da América e do Uruguai.

Pareceu-nos que seriam vãos os esforços dos mediadores – como havia sido em dezessete negociações anteriores – enquanto se não efetuassem negociações diretas entre os contendentes.

Adotado o ponto de vista do Brasil, o Governo argentino convidou a Bolívia e o Paraguai a enviarem, com aquele objetivo, seus representantes a Buenos Aires.

Os delegados dos beligerantes encontravam-se na Capital argentina por ocasião da visita do Presidente Getúlio Vargas à grande República do Prata, e essa circunstância teve auspiciosa influência nos trabalhos, que se concluíam, pouco depois, com pleno êxito.

A primeira reunião dos mediadores efetuou-se a 27 de maio de 1935 (...) em Buenos Aires (...). A 3 de junho passaram as reuniões do Comitê mediador a realizar-se na sede da Chancelaria. (...) Na madrugada de 12 de junho, foram definitivamente aprovados os textos dos Protocolos que os beligerantes subscreveram ao meio-dia da mesma data, no salão branco da Casa Rosada, juntamente com os mediadores, em presença do

Presidente e de altas personalidades do Governo da Nação argentina, do Corpo Diplomático e de pessoas gradas.

Em virtude dos Protocolos citados, verificou-se a cessação das hostilidades ao meio-dia do dia 14 subsequente.

Ainda de acordo com os referidos Protocolos, o Governo argentino convocou a Conferência da Paz que inaugurou solenemente os seus trabalhos em Buenos Aires a 10 julho seguinte e se acha, desde então, em pleno funcionamento.

Durante a marcha dos trabalhos da Conferência da Paz, viram-se as diferentes Delegações a braços com a solução de grandes problemas. Cumpre destacar, com o relevo que lhe cabe, dois assuntos, que, pela sua magnitude, foram alvo de exaustivas negociações. A repatriação dos prisioneiros de guerra, depois de longos esforços despendidos pelos elementos mediadores, aos quais pôde prestar valiosa colaboração a nossa Delegação, estava quase solucionada ao terminar o ano. A questão de fundo, para a solução da qual o Protocolo de 12 de junho prevê, em último caso, o recurso à solução judiciária perante o Tribunal Permanente de Justiça Internacional de Haia, não pôde, até agora, em virtude de se tratar de assunto extremamente delicado, ser resolvida. Parece que o caminho a ser seguido será o do entendimento direto entre as partes litigantes.

A paz entre os dois países que se guerreavam constituiu, sem dúvida, o mais notável acontecimento da política sul-americana no decurso do ano que findou.

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1935, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1937, pp. 3-8.

- Intervenção do Delegado do Brasil, Sr. Edmundo da Luz Pinto, sobre o Brasil e a Mediação do Conflito do Chaco entre Bolívia e Paraguai, nos debates da 24 sessão plenária da VIII Conferência Internacional Americana, em Lima, em 16 de dezembro de 1938:

Sr. Luz Pinto (Brasil):

- (...) País que resolveu pacificamente todos os seus limites, acatando, com reverente devoção jurídica, todas as decisões ou sentenças,

mesmo as que lhe foram contrárias; país que fez da arbitragem um instituto constitucional, está claro que o Brasil, que conservou, no conflito armado entre as duas nobres repúblicas, da Bolívia e do Paraguai, uma neutralidade austera e exemplar, deu, depois, à obra dos mediadores, para liquidá-lo e resolvê-lo definitivamente, em seus fundamentos de discórdia, todo o concurso de seu idealismo pacifista tradicional, toda a sinceridade e todo o entusiasmo de seus sentimentos de fraternidade americana. Mas, nessa tarefa que levou a cabo sem desfalecimentos, encontrando, às vezes, estímulo nas próprias dificuldades, não reserva o Brasil para si nenhuma preferência no reconhecimento americano. Seu papel foi igual ao de todos os mediadores, que trabalharam como mandatários da América, cuja força esclarecida de sua consciência jurídica os inspirava sempre. (...) Graças à índole jurídico-pacifista americana, foi-nos possível levar adiante vitoriosamente a mediação coletiva que as Conferências de Haia chegaram apenas a entrever em suas hipóteses e conjecturas para assegurar a paz. O Acordo firmado em Buenos Aires, em 21 de julho do ano corrente, deve portanto ser colocado ao lado da doutrina da igualdade jurídica das soberanias, das concepções amplas e ilimitadas da arbitragem e da declaração de 3 de agosto de 1932, como um novo e belo galardão da vocação jurídica da América. O grande acontecimento só foi realizável, apesar das irritações, equívocos e difíceis fases do velho litígio, porque o desejo de união está na raiz do espírito americano. E nosso imperativo histórico. (...)

In Octava Conferência Internacional Americana - Diário, Lima, Imprensa Torre Aguirre, 1938. p. 918 (tradução do espanhol).

4. Bons Ofícios

- Trecho do Relatório do Ministério das Relações Exteriores relativo ao ano de 1930, sobre os Bons Ofícios do Brasil para o Reatamento das Relações Diplomáticas entre o Uruguai e o Peru:

Por ocasião do movimento revolucionário no Peru, em setembro de 1930, tendo a Legação do Uruguai em Lima asilado o ex-Ministro do Governo deposto, Senhor Jesus M. Salazar, a Junta Revolucionária declarou *persona non grata* o Ministro do Uruguai na referida capital, Senhor Fozalba, ao mesmo tempo em que ali lhe foram feitas demonstrações de desagrado.

O Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Senhor Afranio de Mello Franco, interpôs, então, por telegrama, os seus bons ofícios, no sentido de promover o reatamento das relações diplomáticas entre o Uruguai e o Peru, o que foi aceito pelos Governos daqueles dois países.

Em conseqüência, o Enviado Extraordinário e Ministro Plenipotenciário do Uruguai, Senhor D. Ramos Montero, e o Enviado Extraordinário e Ministro Plenipotenciário do Peru, Senhor Victor Maurtua, receberam instruções de seus Governos e assinaram, no Palácio do Catete, a 19 de novembro, data comemorativa da Festa da Bandeira do Brasil, a Ata pondo termo ao incidente. (...)

In: MRE, Relatório Apresentado ao Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1930, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1934, p. 58.,

5. Investigação e Conciliação

- Nota da Embaixada do Brasil em Washington à Comissão de Investigação e Conciliação entre Bolívia e Paraguai, de 27 de maio de 1929:

A Sua Excelência o Sr. H. F. Schoenfeld
Ministro Plenipotenciário, Secretário-Geral da
Comissão de Investigação e Conciliação Boliviano-Paraguaia

Senhor Secretário-Geral,

Tenho a honra de acusar recebida a nota de 23 do corrente mês de maio, em que Vossa Excelência diz:

que a Comissão de Investigação e Conciliação boliviano-paraguaia se encarregou, com o consentimento dos Governos interessados, de efetuar a repatriação dos bolivianos e paraguaios que se acham detidos, respectivamente, pelo Paraguai e a Bolívia, em conseqüência dos acontecimentos de dezembro último;

que, de conformidade com as instruções da Comissão, Vossa Excelência solicita, por meu intermédio, a cooperação do Governo do Brasil para que seja levada a efeito, via Corumbá, a repatriação dos bolivianos atualmente detidos pelo Governo do Paraguai;

que a repatriação se faria de acordo com as instruções a serem dadas pela Comissão, sob a inspeção do Adido Militar à Embaixada dos Estados Unidos no Rio de Janeiro, que será designado para tal fim pela Comissão, e sob a inspeção do funcionário ou funcionários que o Governo brasileiro nomear para cooperar com o dito Adido Militar;

e, finalmente, que os bolivianos a serem repatriados não excedem o número de vinte, sendo as despesas, com essa repatriação, suportadas pelo Governo do Paraguai.

Em resposta, dou-me pressa em comunicar a Vossa Excelência que é com prazer que o Governo brasileiro dá o seu assentimento e prestará a sua cooperação à repatriação, via Corumbá, dos bolivianos atualmente detidos pelo Governo do Paraguai, nos termos da referida nota de Vossa Excelência. (...)

a) *P. Coelho de Almeida*
Encarregado de Negócios do Brasil [em Washington, D.C.]

Documento reproduzido in: MRE, *Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1929*, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1930, Anexo A, doc. nº 11A, p. 43.

6. Sistema Consultivo

- Comunicação do Ministro das Relações Exteriores do Brasil ao Ministro das Relações Exteriores do Panamá, de 14 de fevereiro de 1940, sobre o Afundamento do Cargueiro Alemão *Wakama*:

A Sua Excelência o Senhor Narciso Garay Ministro das Relações Exteriores do Panamá

Tenho a honra de levar ao conhecimento de Vossa Excelência que, no dia 12 do corrente, o cargueiro alemão *Wakama* foi afundado pela sua própria tripulação, a cerca de quinze milhas do litoral brasileiro, quando chamado à fala por um navio de guerra inglês, obviamente para fins de visita e captura.

Decorrendo do procedimento do vaso de guerra inglês ato de hostilidade, classificado como tal pela XIII Convenção de Haia e praticado em águas adjacentes ao Continente americano, que as Repúblicas americanas têm o direito de conservar livres de todo ato hostil por parte de qualquer

nação beligerante, desejo pedir a Vossa Excelência que se sirva consultar os demais países americanos, na forma do precedente já estabelecido, sobre a conveniência de um protesto coletivo contra essa nova violação da zona marítima, que nos comprometemos a preservar dos malefícios da guerra.

a) *Oswaldo Aranha.*

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1940, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1944, pp. 93-94.

- *Memorandum* do Governo Brasileiro às Missões Diplomáticas Americanas no Rio de Janeiro, de 22 de fevereiro de 1940, sobre o Afundamento do Cargueiro Alemão *Wakama*:

No dia 12 do corrente o cargueiro alemão *Wakama* era chamado à fala, a cerca de quinze milhas do litoral brasileiro, por uma das unidades da esquadra inglesa do Atlântico Sul. O *Wakama* foi afundado pela sua própria tripulação.

Ao proceder como fez, obviamente para fins de visita e captura, o vaso de guerra inglês praticou em águas continentais aquele "ato hostil" de que fala a Declaração do Panamá, violando, conseqüentemente, "as águas adjacentes ao Continente Americano, que as Repúblicas americanas consideram como de primordial interesse para suas relações".

Que o exercício do direito de visita e a captura são atos de hostilidade, dizem-no a XIII Convenção de Haia e as Regras de Neutralidade do Brasil, em seu artigo 23.

A circunstância de estar o *Wakama* em viagem para Hamburgo, via Recife, dá ao ato do vaso de guerra inglês, que o chamou à fala, o caráter de uma intromissão na navegação mercante "em águas adjacentes ao Continente Americano, que as Repúblicas americanas têm o direito indiscutível de conservar livres de todo ato hostil, por parte de qualquer nação beligerante, não americana" (Declaração do Panamá).

Como não se trata de ato de beligerância praticado em águas territoriais, ao qual seriam aplicáveis as Regras brasileiras de neutralidade, e sim de ato que parece envolver a aplicação da Declaração do Panamá, entendeu o Governo brasileiro que lhe cumpria, para ulterior procedimento, recorrer ao expediente de consulta previsto na referida Declaração.

De acordo com tal critério, o Governo brasileiro acaba de solicitar os bons ofícios do Governo da República do Panamá, para que ele se sirva consultar os demais Governos americanos, consoante precedente estabelecido, sobre a conveniência de um protesto coletivo contra essa nova violação da zona marítima, cujos limites foram fixados pela Declaração de 3 de outubro.

In: Ibid., p. 94; também reproduzido *in*: Rubens Ferreira de Mello (org.), *Textos de Direito Internacional e de História Diplomática de 1815 a 1949*, Rio de Janeiro, A. Coelho Branco Fº Editor, 1950, pp. 566-567.

7. Solução Arbitral e Judicial

– Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre a Questão dos Empréstimos em Ouro Contraídos pelo Brasil na França, emitido no Rio de Janeiro, em 15 de outubro de 1930:

(...) A justiça internacional apresenta, hoje, duas formas: a arbitral e a judiciária. É órgão desta última a Corte Permanente de Justiça Internacional, que, aliás, não está impedida de funcionar como Juiz arbitral, como adiante melhor se dirá. A justiça Internacional arbitral tem, igualmente, o órgão especial criado pela primeira Convenção de Haia, concluída em 18 de outubro de 1907, mas pode ser exercida por árbitros escolhidos pelas partes.

É claro que, se um Estado recorre à justiça internacional, qualquer das duas formas, a judiciária ou a arbitral, pode ser escolhida. A competência judiciária é mais restrita, porque obedece aos preceitos do Estatuto. Mas, se a questão entra na órbita judiciária, não está fechada para as partes litigantes a via arbitral.

O Brasil e a França, evidentemente, deram preferência ao juízo arbitral, de acordo com a Convenção concluída em Petrópolis, a 7 de abril de 1909, e escolheram por árbitro a Corte Permanente de Justiça.

Que a intenção das partes foi obter um arbitramento resulta da série dos atos que precederam ao julgamento e da própria sentença. (...)

(...) É, pois, de arbitramento que se trata, na intenção das partes; e, como o Compromisso Arbitral é que submeteu a questão à Corte, ela proferiu uma decisão como árbitro. Do reconhecimento desse fato resulta a sem razão dos que acusam o Brasil, por não ter recorrido ao arbitramento. Ao mesmo tempo perde muito do seu valor a questão da competência, que somente ao judiciário se poderia referir com inteiro rigor.

Mas dizem: a Corte Permanente de Justiça Internacional não é tribunal internacional de arbitramento. Esta alegação é sem alcance. A Corte de Justiça é, certamente, tribunal judiciário. Mas pode, como qualquer outro tribunal, ser escolhida para árbitro. Os tribunais internos funcionam, muitas vezes, como árbitros para questões de direito comum. O nosso Código Civil, arts. 1.038 e 1.044, refere-se ao compromisso judicial ao lado do extrajudicial. A Corte aceitou a incumbência e para isso estava autorizada pelos princípios gerais que dominam o instituto do arbitramento e pelo art. 38 do seu Estatuto, que, depois de fixar as normas que a Corte aplica em suas decisões judiciárias, acrescenta na última alínea: “La présente disposition ne porte pas atteinte à la faculté pour la Cour, si les parties sont d’accord, de statuer *ex aequo et bono*”.

Está nessa provisão criada a possibilidade das decisões arbitrais pela Corte, desde que se apresentem como contendores dois Estados, disputando sobre questão do seu interesse, na qualidade de Estados.

(...) O Brasil e a França pediram uma decisão arbitral, que não lhes foi recusada (...).

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1913-1934), MRE/Seção de Publicações, 1962, pp. 496-499.

8. Solução Arbitral

- Trecho de Mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional (parte relativa ao Ministério das Relações Exteriores), de 3 de maio de 1923, sobre o Brasil e o Arbitramento:

Fixada para 1914 a reunião da Quinta Conferência Internacional Americana, a realizar-se em Santiago do Chile, os acontecimentos que perturbaram tão profundamente a vida de todos os povos cultos, durante alguns anos, forçaram a um adiamento *sine die* essa reunião, que, por fim, veio a ser marcada para o ano corrente. (...)

Caracteriza essas conferências a circunstância de não se originarem de alguma controvérsia a regular, ou de algum princípio novo a fixar, como acontece às de natureza estritamente política, econômica ou social, mas serem antes consequência da grande afinidade de ideais dos povos do continente americano, que se encontram, periodicamente, nessas reuniões, para cada um patentear o que tenha conseguido fazer em prol da comunhão continental, e todos acordaram sobre os trabalhos que ainda

poderão realizar conjuntamente, em benefício da coletividade dentro dos altos princípios políticos que, felizmente, regem a América.

Por isso, os assuntos que possam favorecer o surto progressista e a aproximação dos países reunidos nessas conferências merecem sempre especial atenção da parte do Brasil.

A essa de Santiago o nosso país compareceu (...).

Em um século de vida independente, o Brasil sempre praticou a paz e se dela se afastou por quatro vezes foi sempre guiado por altos e nobres objetivos, que não desmentem e antes confirmam aquela sua constante aspiração. (...) Nenhum país do mundo levou mais longe a sua prática do arbitramento. Em 1862, na divergência suscitada entre os governos do Brasil e da Inglaterra, a que em nossa história diplomática tomou o nome de “questão Christie”, o Brasil submeteu-se à arbitragem do Rei Leopoldo I, da Bélgica, e teve ganho de causa por sentença de 18 de junho de 1863; no litígio secular com a Argentina, cujas negociações se desenrolaram desde 1857 até os últimos dias da monarquia, o Brasil se submeteu à arbitragem do Presidente dos Estados Unidos da América, Grover Cleveland, e a 7 de fevereiro de 1895 era proferido o laudo final, nobremente acatado e cumprido pela República irmã e amiga; na questão, também secular, com a França, para o domínio e posse do vasto território do Amapá, o Brasil, ainda uma vez, se submeteu à arbitragem do Presidente da Confederação Suíça, pelo compromisso firmado a 10 de abril de 1897, sendo em 1º de dezembro de 1900 proferida a sentença arbitral a nosso favor; em 1842 surgiu o conflito de limites entre o Brasil e a Inglaterra, nas fronteiras da Amazônia com a Guiana Inglesa, submetendo-se, ainda desta vez, o Brasil à arbitragem do Rei da Itália, pelo compromisso de 6 de novembro de 1901, sendo proferida a sentença a 6 de junho de 1904, e dividido o território contestado em duas partes, das quais a mais extensa coube à Inglaterra.

O primeiro tratado geral de arbitragem concluído pelo Brasil foi com o Chile, em 18 de maio de 1899, e o segundo com a Argentina, a 7 de setembro de 1905. Dessa data o Brasil tem assinado cerca de trinta convenções de arbitramento, entre as quais se assinalam as firmadas com os Estados Unidos da América, Portugal, França, Espanha, México, Honduras, Venezuela, Panamá, Equador, Costa Rica, Cuba, Grã-Bretanha, Bolívia, Nicarágua, Noruega, China, Salvador, Peru, Suécia, Haiti, Dominicana, Colômbia, Rússia, Áustria-Hungria, Grécia, Uruguai, e não está completa a lista dos tratados de arbitramento assinados pelo Brasil. Para a solução de reclamações de ordem puramente econômica tem ainda ele celebrado várias convenções, entre elas as que firmou com Portugal, Inglaterra, Uruguai, Bolívia e Peru.

É, pois, incontestável que nenhum país do mundo tem levado mais longe a prática sincera, constante e leal do arbitramento.(...)

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1922/1923, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1924, pp. V-VII. (Trecho sobre a solução arbitral, supra, também constante do discurso do Chefe da Delegação do Brasil na Comissão de Armamentos da V Conferência Internacional Americana, em Santiago, em 21 de abril de 1923, texto reproduzido in: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1923/1924, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1925, Anexo A, doc. n° 15, pp. 145-146).

- Trecho do Relatório do Presidente da Delegação do Brasil, Dr. Raul Fernandes, à VI Conferência Internacional Americana, datado de 20 de novembro de 1928, sobre o Brasil e a Questão da Arbitragem Obrigatória:

(...) A declaração proposta pela Subcomissão à Comissão de Direito Internacional Público [da VI Conferência Internacional Americana] [...foi] por ela aprovada (...).

(...) O Brasil contribuiu muito na redação e aprovação dessa declaração (...). O presidente da Delegação brasileira disse (...) que a Subcomissão se reunira, pela manhã, havendo trabalhado com grande entusiasmo e franqueza, chegando à conclusão seguinte: 1^a, que havia unanimidade de opiniões quanto à necessidade de fazer-se alguma coisa de positivo que consagrasse o princípio da arbitragem obrigatória; 2^a, que houvera um consenso geral sobre não ser possível, devido à falta de preparação técnica e estudos feitos com a devida antecipação, e, especialmente, de instruções de ordem política, fazer-se um projeto de convenção regulando a matéria.

A Subcomissão, acrescentou o presidente da Delegação brasileira, achara de tal importância o assunto, em vista da aceitação unânime do princípio da arbitragem obrigatória, que havia um interesse não só moral, como político também, de fazer alguma coisa no momento, pela influência que isso teria no espírito dos povos, e, por meio destes no ânimo dos governos, no sentido de favorecer o desenvolvimento de tão elevado instituto jurídico internacional. Em seguida, leu a declaração redigida e aprovada pela Subcomissão, acrescentando: se a Comissão analisar as propostas contidas nesta resolução, verificará que elas se referem a assuntos diversos:

na primeira, as Repúblicas Americanas condenam a guerra em sua política internacional; na segunda, declaram, como consequência dessa condenação, o seu desejo e máxima aspiração de desenvolver o mais possível os métodos de solução pacífica dos conflitos internacionais; e em terceiro lugar, aceitam o princípio de arbitragem obrigatória para ser aplicado às controvérsias que venham a surgir. O Chefe da Delegação brasileira terminou declarando que, se o resultado da VI Conferência Pan-Americana fosse unicamente este, ele por si só bastaria para assegurar seu êxito. (...)

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores -1928, vol. III, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1929, pp. 45-47.

- Intervenção do Delegado do Brasil e Presidente da II Comissão (Jurídica) da V Conferência Internacional Americana (Santiago, 1923), Sr. Afranio de Mello Franco, nos debates da referida Comissão, sobre a Solução Pacífica de Controvérsias Internacionais:

Sr. Mello Franco (Brasil, Presidente da Comissão):

- (...) Continuarão uns a sustentar a necessidade de aconselhar aos Governos da América a harmonização de amplíssimos tratados de arbitragem; outros, de sua parte, não deixarão de sustentar que ainda quando devamos avançar até chegar a obter que seja a arbitragem a norma única para a solução dos conflitos internacionais, é necessário deixar certa independência aos governos para pactuarem arbitragens tão amplas quanto julgarem necessário para o resguardo de seus direitos.

É realmente sensível a discrepância de critério que se tem manifestado, mas seria todavia mais sensível se nos separássemos sem adotar sobre esta matéria resolução alguma, o que importaria uma solução de continuidade na série de declarações feitas sobre este ponto em Conferências anteriores.

Creio, no entanto, que as proposições que nos têm sido submetidas pelo ilustre professor Alvarez (...) nos oferecem a oportunidade do acordo. Com efeito, a primeira proclama a arbitragem como princípio do Direito americano para a solução dos conflitos internacionais; a segunda aconselha os governos que, nos tratados que doravante firmarem, tenham sempre presente esse princípio, de modo a tornar cada dia menos frequentes as

restrições que se lhe possam opor. Considero que a adoção desta segunda proposição (...) será um digno coroamento de nossos trabalhos.

Apelo (...) a (...) que [se] medite acerca destas duas hipóteses: ou não votamos proposição alguma; ou votamos, como uma aspiração geral, a proposição relativa aos tratados que doravante se subscrevam, sugerida pelo Sr. Alvarez. (...)

In: Quinta Conferencia Internacional Americana, Santiago de Chile – Actas de las Sesiones de Comisión, Santiago de Chile, Imprenta Universitária, s/d, p. 390 (tradução do espanhol).

- Trecho de discurso do Sr. Raul Fernandes, membro da Assembléia Constituinte, em saudação ao Presidente Franklin Roosevelt, em sessão especial solene e conjunta da Câmara dos Deputados, Senado Federal e Corte Suprema, em 27 de novembro de 1936:

(...) Quando os Estados Unidos, depois de um longo desuso do arbitramento internacional, ressuscitaram, e, pode-se dizer, puseram em moda esse expediente de solução pacífica das controvérsias, convencionando com a Inglaterra decidir por esse meio as célebres reclamações no caso do “Alabama”, o Imperador do Brasil, por indicação do Governo americano, foi convidado a nomear um dos árbitros do tribunal, sendo por ele designado o visconde de Itajubá; e ainda por sugestão desse Governo, um brasileiro, o visconde de Arinos, presidiu o tribunal arbitral franco-americano que funcionou em Washington de 1880 a 1884.

Outros brasileiros – cito de memória Lauro Müller, Domicio da Gama, José Carlos Rodrigues, Eptacio Pessôa, eu próprio – foram nomeados pelos Estados Unidos membros de comissões de conciliação estabelecidas em convenções com Estados europeus. Por nossa parte, escolhemos, de comum acordo com a República Argentina, o Presidente Grover Cleveland como juiz do mais importante litígio territorial de quantos resolvemos por arbitramento. Do célebre artigo “O Brasil, os Estados Unidos e Monroísmo”, publicado pelo Barão do Rio Branco, sob o pseudônimo J. Penn e divulgado por Joaquim Nabuco nos Estados Unidos, transcrevo com orgulho esta passagem: “À oferta de bons ofícios insinuada por algumas das grandes potências européias em momento crítico da guerra civil nos Estados Unidos, o Presidente Lincoln mandou responder que, sendo essa uma questão americana, o respeito à doutrina de Monroe

lhe não permita aceitar qualquer intervenção européia, acrescentando que se – o que não era provável – chegasse a haver necessidade de mediação de um governo amigo, o interventor ou árbitro naturalmente indicado aos dois lados combatentes seria o Governo do Brasil”.

Tivemos a fortuna de, associados à República Argentina e ao Chile, conciliar na conferência de Niagara Falls, uma grave divergência entre os Estados Unidos e o México. (...)

In: Raul Fernandes – Nonagésimo Aniversário, vol. I (Conferências e Trabalhos Esparsos), Ministério das Relações Exteriores, 1967, pp. 226-227.

– Excerto do Relatório do Ministério das Relações Exteriores relativo ao ano de 1927, sobre a Celebração de Convenção de Arbitragem Geral Obrigatória entre o Brasil e o Peru:

Em 28 de julho último, efetuou-se nesta capital [Rio de Janeiro], no salão de honra do Palácio Itamaraty, a solenidade da troca de ratificações da Convenção de Arbitragem Geral Obrigatória, entre o Brasil e o Peru, firmada no Rio de Janeiro a 11 de julho de 1918.

A coincidência de se realizar essa cerimônia na data aniversária da proclamação da Independência Peruana deu-lhe caráter de grande cordialidade.

A nova convenção, ampla e irrestrita, veio substituir, para todos os efeitos, o antigo tratado de arbitramento, entre os mesmos países, assinado igualmente nesta capital a 7 de dezembro de 1909; mas, como não há nela nenhuma referência explícita ao menciona do tratado, convieram os Governos brasileiro e peruano em firmar um protocolo, no qual se declarasse que o mesmo tratado estava derogado e deixava de produzir quaisquer efeitos, desde a entrada em vigor da dita convenção.

Esse protocolo teve a mesma data da troca de ratificações da convenção (...).

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores –1927, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1928, p. 211.

- Trecho do Relatório do Ministério das Relações Exteriores relativo ao ano de 1927, sobre a Revisão de Tratados de Arbitramento:

Ao tempo do Barão do Rio Branco, firmou o Brasil numerosos tratados de arbitramento, chegando mesmo, em dado momento, a ser o país que mais ajustes desse gênero celebrara.

Quase todos esses tratados, porém, excluíaam daquele recurso a solução das questões que afetassem a soberania e a honra nacionais.

Mais tarde, o Ministro Lauro Müller assinou um acordo sem essa restrição, o firmado com o Uruguai, ao qual se seguiu a convenção concluída com o Peru pelo Ministro Nilo Peçanha, em 11 de julho de 1918, também nos mesmos moldes amplos.

País fundamentalmente pacífico, que na sua constituição veda terminantemente a guerra de conquista, terminantemente proibindo quaisquer outras, sem exceções, antes de se apelar para a arbitragem, o Brasil, ao invés de restringir a aplicação desse meio admirável de se dirimirem os dissídios internacionais, deve, ao contrário, esforçar-se o mais possível em propugnar a sua geral adoção, dando ele próprio o exemplo da sinceridade dos tradicionais princípios que têm orientado a sua política.

Estuda, por isso, o atual Governo, uma revisão geral dos nossos tratados de arbitramento, negociando a celebração de outros, em moldes mais amplos.

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores -1927, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1928, p. 212.

9. Solução Judicial

- Trecho do Relatório do Ministério das Relações Exteriores referente ao ano de 1929, sobre o Caso dos *Empréstimos Brasileiros Contraídos na França* (Corte Permanente de Justiça Internacional, França *versus* Brasil, 1929):

A questão do modo de pagamento dos empréstimos federais brasileiros contraídos na França foi debatida e julgada na 16ª sessão da Corte [Permanente de Justiça Internacional...]. (...) O julgamento foi proferido a 12 de julho de 1929, em sentido favorável à tese francesa, por nove votos contra dois (...).

A esse respeito, este Ministério forneceu oportunamente à imprensa a seguinte nota, publicada em vários jornais desta capital:

Logo aos primeiros dias do atual Governo, isto é, em fins de novembro de 1926, Sr. Ministro das Relações Exteriores foi cientificado pelo Sr. A. R. Conty, então embaixador da França, de que, não obstante reiteradas solicitações, antes e depois da nota que havia S. Ex^a dirigido àquele Ministério, a 1º de setembro de 1924, ainda aguardava a resposta do Governo brasileiro às considerações apresentadas pelo Governo francês, afirmando o direito dos seus compatriotas, portadores de títulos de determinados empréstimos federais, a receber em francos-ouro o serviço dos mesmos empréstimos, que, entretanto, a União se tinha recusado a pagar em outra moeda, que não o franco-papel.

Observava, a propósito, o Sr. Embaixador que, já por mais de uma vez, o seu Governo tivera de responder, sobre o caso, a interpelações no Parlamento, com repercussão na imprensa. Lembrava, por fim, e o confirmou, por escrito, a 1º de dezembro, e, depois, a 7 de março, que, vigorando entre o Brasil e a França um tratado de arbitramento, para ele a França apelara, e voltava agora a apelar, certa de que tal recurso, consagrado, além do mais, pela Constituição do Brasil, daria, às duas partes, meio idôneo de pôr termo ao dissídio.

Examinou-se, detidamente, o assunto. Alguns estudos, em volumoso processo, se encontravam, sobre ele, já realizados. Outros, então, se fizeram. As opiniões divergiam, havendo mesmo, entre os consultores jurídicos, ouvidos sobre a espécie, quem concluisse pela procedência da reclamação francesa.

Pagar, desde logo, em franco-ouro, seria revogar a interpretação, que o Tesouro já vinha adotando, e, quando mais não fosse, incorrer, pelo menos, na censura dos que sustentava a legitimidade do pagamento em franco-papel. Insistir pelo franco-papel seria perseverar na controvérsia, afetando por ela, claramente, o crédito do país. Tirar partido da circunstância de não haver tribunal a que ambas as partes se submetessem, para forçar um acordo, de alguma sorte arbitrário, e, em conseqüência, susceptível de críticas neste ou naquele sentido, não era admissível. Demais, o arbitramento se propunha sob a invocação de um tratado, a que o Brasil apusera a sua assinatura. O Ministério da Fazenda, interessado diretamente na hipótese, manifestou-se pela medida proposta.

A 7 de julho de 1927, o Sr. Ministro das Relações Exteriores, em nota ao Sr. Embaixador da França, dizia, textualmente: – (...) O Governo brasileiro se dispõe, desde já, a entrar em entendimento com o Governo da França sobre as cláusulas do compromisso, mediante o qual se promove o julgamento, propondo, por seu turno, para juízo, a Corte Permanente de Justiça Internacional, concorrendo, como partes, os dois Governos – o da França, no interesse dos seus compatriotas, portadores de títulos, o do Brasil, como responsável pelo pagamento dos empréstimos contraídos pela União Federal – obrigadas, as altas partes, a cumprir, ou fazer cumprir a decisão.

(...) Assinou-se o compromisso a 27 de agosto. Colaboraram na sua redação alguns entre os mais autorizados dos nossos técnicos. Ficou estabelecido que apenas três empréstimos, do texto de cujos contratos constava a expressão franco-ouro, ou simplesmente ouro, seriam objeto da dúvida. A defesa dos interesses do Brasil foi confiada, em seguida, a uma competência notória, o Sr. Eduardo Espínola. Trocaram-se memórias e contramemórias. Auxiliaram, em Haia, o nosso advogado, os Srs. Mário Pimentel Brandão, conselheiro da Embaixada do Brasil na França, e Octavio Fialho, primeiro secretário da Legação do Brasil na Holanda. Correram todos os trâmites, e, ao longo de todos eles, portou-se o nosso país dignamente.

Acaba de concluir-se o julgamento. A Corte, por nove votos contra dois, que foram os dos juízes Epitacio Pessôa e Sánchez de Bustamante, decidiu que, no caso dos contratos dos referidos empréstimos, o respectivo pagamento deve efetuar-se em francos-ouro.

Ontem mesmo, logo depois de recebida, da nossa Legação na Haia, a comunicação do julgado, o Sr. Ministro das Relações Exteriores, de ordem do Sr. Presidente da República, telegrafou ao Sr. Souza Dantas, Embaixador do Brasil em Paris, pedindo-lhe congratular-se, em nome do nosso Governo, com o da França, pela terminação do incidente.

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores – 1929, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1930, pp. 51-54.

– Excerto de Informação do Ministério das Relações Exteriores, de 1922-1923, sobre a Liga das Nações (Cláusula Facultativa da Jurisdição Obrigatória da Corte Permanente de Justiça Internacional):

(...) Cumpre-me o dever de assinalar, nessa breve resenha da atuação do Brasil na Liga das Nações, o papel desempenhado pelo Sr. Raul Fernandes, que representou brilhantemente o Brasil no Comitê dos Juristas da Haia, encarregado da elaboração do projeto da Corte Permanente de Justiça Internacional, apresentado à Assembléia da Liga, e a quem se deve também a engenhosa fórmula da cláusula facultativa da jurisdição obrigatória da Corte, que veio solver um conflito, em aparência irreduzível, no seio da Assembléia, em relação à obrigatoriedade da Corte, que as grandes potências não queriam aceitar. O nosso representante teve a honra de ver a sua ação elogiada pelo eminente Presidente do Senado Francês e representante da França no Conselho, o Sr. Léon Bourgeois, que rendeu uma homenagem pública de apreço ao jurista brasileiro em discurso pronunciado perante a Comissão dos Negócios Estrangeiros do Senado francês. (...)

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1922/1923, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1924, Anexo A, doc. nº 54, p. 70.

– Trecho do Relatório da Delegação do Brasil à VIII Conferência Internacional Americana (Lima, 1938), sobre Projeto de Criação de uma Corte Interamericana de Justiça Internacional:

A idéia dessa criação [de uma Corte Interamericana de Justiça Internacional] é antiga, mas não tem encontrado ambiente favorável na maioria das Repúblicas americanas, ou, pelo menos, nas mais influentes dentre estas.

O nosso ponto de vista, nessa matéria, é bastante conhecido e foi expresso com clareza nas nossas Instruções para a Conferência de Lima. (...) O Dr. Edmundo da Luz Pinto, Delegado do Brasil, teve (...) oportunidade de manifestar a nossa opinião sobre o assunto, repetindo, mais ou menos, o que, a tal respeito, se acha expresso nas ditas Instruções. Nesse sentido, disse que a evolução da justiça internacional tendia ao aperfeiçoamento desta, mediante a universalidade das regras jurídicas na distribuição e aplicação da justiça. Acrescentou que, desde 1922, funciona

na Haia, com a eficiência possível, um tribunal de justiça internacional, que reúne a confiança do mundo inteiro e para cuja realização concorreram as nações americanas. E desde que o mundo, com a colaboração da América, conseguiu organizar e fazer funcionar semelhante órgão de justiça, com características de universalidade, toda tentativa de restrição ou exclusivismo continental constituiria um retrocesso. O delegado do Brasil terminou, entretanto, por dizer que daria seu voto ao projeto em debate, o qual, na verdade, era apenas uma manifestação de apoio platônico à idéia por nós julgada inoportuna e inconveniente. (...)

In: MRE, Relatório do Ministério das Relações Exteriores - 1938, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1943, p. 139.



Capítulo XVIII

Desarmamento

– Trecho do Relatório do Ministério das Relações Exteriores referente ao período – abril de 1925/maio de 1926, sobre a Participação do Delegado do Brasil, Dr. Frederico Castello-Branco Clark, nos trabalhos da III Comissão (Redução de Armamentos) da VI Assembléia da Liga das Nações, em Genebra, em setembro de 1925:

(...) Quando foi examinada a questão de arbitragem, segurança e desarmamento, o [Delegado do Brasil] Sr. Castello-Branco Clark disse que o Brasil, como todos os Estados sul-americanos, não pode desassociar a questão do desarmamento das de mútua assistência e garantia entre as nações. Lembrou que o Sr. Mello Franco e ele mesmo no ano anterior, e o Sr. Raul Fernandes nesse ano, tinham mostrado a urgente necessidade de acordos intercontinentais a esse respeito. Fez ver que, na América Latina, mesmo o chamado grupo do ABC possui menos armamentos que o grupo mais fraco de nações européias e que esta situação de semi-desarmamento é devida à atmosfera de mútua confiança e segurança reinante nos países sul-americanos. Mostrou que os acordos regionais não convêm às nações do sul do continente, por inoperantes, além do grave inconveniente de gerarem suspeitas por parte dos países estrangeiros a cada uma dessas combinações internacionais.

O Sr. Castello-Branco Clark demonstrou que a atitude do Brasil neste caso estava de pleno acordo com o art. 8º do Pacto e com a XIV Resolução e que seu Governo fora sempre favorável a esses acordos

especiais para limitação de armamentos dentro da organização geral da Liga, obtendo as partes contratantes de tais acordos garantias gerais adicionais contra atos de agressão. Portanto, disse o Representante do Brasil, acordos para limitação de armamentos e um sistema geral de garantias, segundo o espírito do Pacto e das Resoluções XIV, XV e XVI, serão particularmente apreciados pelas nações sul-americanas e o mundo requer uma organização universal, para o estabelecimento definitivo da paz, não somente legal e política, mas, acima de tudo, econômica. (...)

Em seguida, referiu-se a alguns parágrafos da proposta em debate, nomeadamente os relativos à guerra de agressão como crime internacional, aos trabalhos de segurança mútua aplicáveis em toda a parte, e aos trabalhos para o estabelecimento da paz por meio de um seguro sistema de arbitragem, segurança e desarmamento, repetindo que pactos regionais só seriam necessários na Europa.

Disse, então, que admirava o espírito predominante das recentes negociações, que procuravam assegurar, em primeiro lugar, a paz européia e que era de esperar se alargassem, de modo a garantir a paz mundial, por meio de um sistema geral baseado nesses pactos regionais.

Fez ver, também, que isto serviria para destruir a impressão de que a Liga das Nações é uma organização européia e declarava apoiar qualquer projeto em condições de tornar possível o início de uma geral limitação de armamentos de todos os países.

No correr dos debates, o Sr. Castello-Branco Clark ainda teve de falar, defendendo a opinião de que uma conferência para limitação de armamentos só poderia ser geral.

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1925/1926, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1927, pp. 22-24.

- Trecho do Relatório do Ministério das Relações Exteriores referente ao período - abril de 1925/maio de 1926, contendo resumo do discurso do Delegado do Brasil, Sr. Castello-Branco Clark, à III Comissão (Redução de Armamentos) da VI Assembléia da Liga das Nações, em Genebra, em 18 de setembro de 1925:

O Delegado do Brasil, Sr. Frederico de Castello-Branco Clark, (...) lastimando que, pelo fato do Pacto de segurança ser tratado alhures, só restasse

à Comissão a questão do desarmamento, (...) salientou o inconveniente de se estudarem separadamente esses dois altos problemas conexos, visto que, para o Brasil e os demais países latino-americanos, nada significa falar-se em desarmamento, sem referência a um Tratado geral de assistência mútua. Prosseguindo, o Sr. Clark lembrou que foi essa a tese defendida, na Assembléia do ano passado, pelo Chefe da Delegação do Brasil, por ele mesmo no seio da Comissão e pelo Sr. Raul Fernandes na atual Assembléia. Disse que os países latino-americanos do chamado grupo ABC, único que possui alguns elementos de valor militar na América Meridional, está muito mais desprovido de armamentos que o grupo europeu escandinavo, o menos armado. Em seguida, mostrou não existir questão de desarmamento material por parte daqueles países americanos, que estão longe de atingir ao mínimo de eficiência militar compatível com a segurança nacional, de conformidade com o art. 8º do Pacto da Liga das Nações, fato que se explica pela situação de desarmamento moral, neles reinante.

O Sr. Clark mostrou, mais, a desnecessidade de pactos regionais que, na América, seriam inoperantes e até mesmo, contraproducentes, reafirmando que a tese brasileira tem sido sempre a mesma, de acordo com o referido art. 8º do Pacto da Liga e com a XIV Resolução votada pela III Assembléia, manifestada na V Conferência Internacional Americana de Santiago do Chile e na recente Conferência Naval de Roma, onde as Delegações Brasileiras não cessaram de patentear seu propósito de aceitar essa fórmula de limitação de armamentos, tomando a iniciativa de um método, muito em voga atualmente na Europa, de se chegar àquele resultado e que consiste, precisamente, em partir do particular para o geral. Disse o Sr. Clark que o Brasil, por nunca esquecer que faz parte da Liga das Nações, teria sempre em vista uma perfeita concordância entre qualquer acordo particular que pudesse eventualmente concluir e os termos do Pacto e as Resoluções XIV, XV e XVI da Assembléia. Disse, mais, que o mundo necessita de uma organização universal da paz, não só jurídica e política, mas, sobretudo, econômica (...), e por isso, aderiu à proposta da Delegação Francesa para a preparação de uma Conferência econômica internacional, como aderiu também à resolução espanhola, que proclama a guerra crime de agressão, e constata que os acordos de segurança mútua não devem, necessariamente, ser limitados a uma restrita região, mas aplicáveis ao mundo inteiro, proposta pela qual a Assembléia se compromete, de novo, a trabalhar em prol do restabelecimento da paz pela arbitragem, a segurança e o desarmamento. Concitou a Assembléia a dar formal desmentido àqueles que propalam que a Liga das Nações se desuniversaliza, tornando-se cada vez mais um organismo europeu.

O Sr. Clark disse que urge levar a palavra esperança aos povos da América, e que a VI Assembléia não faltará a essa tarefa é o que afirma a resolução espanhola, que aprova com toda energia e apóia também as resoluções holandesa e húngara, mas no sentido da XIV Resolução, que declara não poderem os governos assumir a responsabilidade de uma séria redução de armamentos, sem que, em troca, recebam garantias satisfatórias de segurança para seus países. Em seguida, o Sr. Clark se declarou disposto a aceitar discussão sobre qualquer plano com o fim de tornar possível a preparação de uma limitação geral de armamentos de todas as nações, na fase dos Tratados de Paz de 1919.

In: Ibid, vol. I, Anexo A, doc. n° 3, pp. 129-130.

- Trecho do Relatório do Representante do Brasil, Sr. Rodrigo Octávio, à I Assembléia da Sociedade das Nações, contendo sua Explicação de Voto sobre a Questão do Controle dos Orçamentos Militares, proferida na VI Comissão (Armamentos) da I Assembléia, em Genebra, em 1920:

(...) Entre [as] recomendações havia uma tendente a não serem aumentados nos dois exercícios próximos os orçamentos militares dos diversos países. Houve manifestação geral contra o dispositivo que, para alcançar votação, teve de ser convertido numa simples moção. Ainda assim, não me julgando autorizado a votar pelo princípio, como dispositivo, fui dos que votaram contra ele mesmo como moção. De fato, para os efeitos visados da limitação dos armamentos, cuja alta relevância e conveniência não é lícito pôr em dúvida, bastavam amplamente as diversas providências contidas nas anteriores conclusões do parecer, já aprovadas pela Assembléia com voto do Brasil, e não me pareceu explicável aprovar como moção, recomendando aos demais Estados providências que não se queria votar como princípio obrigatório. Em todo o caso, para evitar possíveis interpretações tendenciosas fiz; as declarações seguintes:

O Brasil votou todo o conjunto das resoluções da Comissão de Armamentos que tendem ao alijamento dos encargos militares (...). Mas não pudemos dar nosso assentimento à proposição de não aumentar, no curso dos dois próximos anos, os atuais orçamentos militares. O Brasil é certamente um país liberal e pacífico, nada tendo de imperialista ou de militarista. Mas seu território

é considerável, suas costas são muito extensas e, para suas necessidades interiores, é-lhe necessário ter um exército e uma marinha de guerra. (...)
(...) Não se deve encarar nosso voto como sinal de oposição ao alijamento das despesas militares, dado que aceitamos todas as outras resoluções votadas pela Assembléia. O Brasil, repito, é um país liberal, tem sempre e mais do que qualquer outro país empregado a arbitragem para resolver suas controvérsias internacionais. Não se deve tampouco esquecer que na Constituição do Brasil há dois artigos – um que proíbe as guerras de conquista e outro que estabelece a obrigação do recurso à arbitragem antes de tomar medidas de guerra. Temos a intenção absoluta de não abandonar esta orientação (...). Cabe também lembrar que não temos disputas internacionais de qualquer espécie que seja, que temos as melhores relações com todos nossos vizinhos, que nossas fronteiras estão todas definitivamente estabelecidas (...).

a) *Rodrigo Octávio.*

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores – 1920/1921, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1922, doc. n° 62, pp. 64-65 (texto da explicação de voto: tradução do francês).



PARTE VIII

CONFLITOS ARMADOS E NEUTRALIDADE



Capítulo XIX

Beligerância e Neutralidade

1. Estado de Beligerância

- Trecho de discurso do Sr. Raul Fernandes, membro da Assembléia Constituinte, em saudação ao Presidente Franklin Roosevelt, em sessão especial solene e conjunta da Câmara dos Deputados, Senado Federal e Corte Suprema, em 27 de novembro de 1936:

O Senado e a Câmara dos Deputados, reunidos em sessão conjunta com a presença da Corte Suprema, deram-me o encargo de saudar S. Ex^a o Presidente Franklin Roosevelt e de lhe agradecer a honra excepcional da sua visita. (...)

(...) Em 4 de julho de 1917, aniversário da independência americana, quebramos a neutralidade do País na guerra entre os Estados Unidos e o Império Alemão. Pedindo esta medida ao Congresso, disse o Presidente Wenceslau Braz que, sem intuitos belicosos, mas com firmeza, nos cumpria considerar que um dos beligerantes era parte integrante do Continente, e que a esse beligerante estávamos ligados por uma tradicional amizade e pelo mesmo pensamento político na defesa dos interesses vitais da América e dos princípios aceitos do Direito Internacional. (...)

In: Raul Fernandes – Nonagésimo Aniversário, vol. I (Conferências e Trabalhos Esparsos), Ministério das Relações Exteriores, 1967, pp. 223-224.

- Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, S. do Rêgo Barros, sobre a Posição do Brasil em face da Colocação de Minas diante dos Portos da Bélgica e dos Países Baixos, emitido no Rio de Janeiro, em 20 de maio de 1940:

Sobre o assunto [colocação de minas diante dos portos da Bélgica e dos Países Baixos], não há que cogitar, propriamente, de lei internacional justificativa ou proibitiva, senão de princípios doutrinários ou regras, constantes de convenções, infelizmente pouco precisas, em relação à guerra marítima [e.g. VIII Convenção de Haia]. (...)

Penso que, quando mais não seja, em homenagem aos princípios de direito, que respeitamos, devemos significar nossa desaprovação a atos que, flagrantemente, os infrinjam. Como, porém, o não fizemos, ao receber as primeiras comunicações, parece-me que, já agora, mais aconselhável seria adotar a forma de um *memorandum*, dirigido às Missões diplomáticas dos países que tais atos hajam praticado, fazendo as mais categóricas reservas e atribuindo aos mesmos países a responsabilidade pelos prejuízos diretos ou indiretos, que possam advir à navegação e ao comércio do Brasil.

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1935-1945), Departamento de Imprensa Nacional, 1961, pp. 325-326.

- Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre o Incidente de Letícia entre Peru e Colômbia e a Passagem de Material de Guerra por Águas Brasileiras e seu Transbordo em Manaus, emitido no Rio de Janeiro, em 27 de fevereiro de 1933:

(...) Não é a formalidade da declaração que caracteriza o estado de guerra, e sim a luta armada entre dois ou mais povos. Portanto, não pode mais prevalecer, atualmente, o modo de proceder que o Brasil achava adequado em tempo de paz.

Dado o rompimento de hostilidade, enfrentando-se as forças regulares dos dois países, Colômbia e Peru, entendo que não deverá mais desembarcar em Manaus material de guerra para ser reembarcado em navios de qualquer dos beligerantes.

Não nos deveremos, porém, opor a que esse material passe de um para outro navio beligerante, enquanto perdurar a vigência dos tratados, que nos ligam às duas Nações que recorreram às armas para a solução de um caso jurídico.

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1913-1934), MRE/Seção de Publicações, 1962, p. 590.

– Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores Clóvis Beviláqua, sobre o Incidente de Letícia entre Colômbia e Peru e o Transbordo de Material Bélico em Porto Brasileiro, emitido no Rio de Janeiro, em 13 de março de 1933:

(...) Parece-me que, rompidas de fato as hostilidades, dado o estado de guerra entre a Colômbia e o Peru, não nos é lícito permitir o transbordo de material bélico, de qualquer dos dois países, em porto brasileiro, pois seria utilizar-se o beligerante de território brasileiro, para depósito de material bélico. Admissível, porém, se me afigura o transbordo de um para outro navio da mesma nacionalidade, de um dos beligerantes sem comunicação com a terra, porque é a mesma coisa que se a embarcação transportadora do material continuasse a viagem por águas convencionalmente comuns, até ao território do seu país.

Mas tenho a minha opinião, que vejo, em parte ao menos, confirmada pela informação dos Serviços Políticos e Diplomáticos, subscrita pelo Sr. Acyr Paes.

Os pontos agora propostos são:

- 1º. Se o material de guerra embarcado na Europa em navios mercantes, com destino a portos colombianos do rio Amazonas e Putumayo, pode em Manaus ser transbordado para outros navios mercantes. Não importa o caráter do navio, respondo; importa a utilização do território brasileiro, do porto de Manaus, para essa descarga de munições de guerra, que seria tornar esse porto brasileiro depósito de munições, ainda que elas fiquem sobre água.
- 2º. Se o material de guerra chegado a porto brasileiro do Amazonas em navio de guerra pode ser transbordado para navio mercante a fim de seguir para porto colombiano do Amazonas ou do Putumayo. Acho admissível, porque o navio de guerra é considerado parte do território do país a que pertence. Será,

no caso, o proposto, transbordo de território colombiano para navio mercante colombiano, se a operação se fizer sem apoio de terra, porque, do contrário, importaria em prestarmos auxílio de guerra a um dos beligerantes.

A nossa situação é especial e delicada; mas a solução indicada parece-me conforme a razão e a justiça.

In: Ibid., pp. 591-592.

2. Neutralidade

- Discurso pronunciado pelo Presidente da Delegação do Brasil, Embaixador Carlos Martins Pereira e Souza, na sessão de encerramento da I Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas, no Panamá, em 1939, sobre a Neutralidade do Brasil e das Repúblicas Americanas (no início da Segunda Guerra Mundial):

- Novamente uma coalizão de elementos ameaça destruir avassaladoramente as conquistas pacíficas da civilização (...). Vemos (...) as perspectivas de ruína sobre os próprios fundamentos de uma civilização que, longe de ser nosso patrimônio exclusivo, pertence igualmente às gerações futuras.

Sendo filhos do novo continente, produto da cultura européia, deveremos assistir inertes à destruição desse passado do qual nos ufanamos? Uns desolados, outros sucumbidos, devemos permitir que se generalize a demência sem lhe opor barreiras? A atitude da América, ao assistir a esta Reunião de Ministros de Relações Exteriores, de acordo com os princípios da Declaração de Lima, define bem e situa sua linha de conduta. Dentro dessa linha devemos reservar nosso juízo, silenciando nossa crítica com respeito ao exame do conflito em que desgraçadamente se afunda a Europa, zelosos de nossos direitos e submissos a nossos deveres, sem prejuízo de manter intacta a herança daquela cultura.

Cabe-nos, primeiramente, fortalecer por uma vontade tenaz o desejo de não nos deixarmos arrastar pelas rivalidades provenientes da ambição desenfreada que governa o velho mundo. Urge concentrar nosso esforço para manter o entendimento a que se tem chegado e que, preservando a paz no hemisfério ocidental, assegurará, ao mesmo tempo, às Repúblicas da América, os meios de diminuir os efeitos e as repercussões da guerra européia.

Se a beligerância é um estado das nações em guerra, e a neutralidade é um estado das nações que não participam da guerra, é preciso ter presente que os dois estados freqüentemente se tocam: aos direitos dos beligerantes correspondem deveres dos neutros, e vice-versa, aos direitos dos neutros correspondem deveres dos beligerantes.

Por outro lado, a neutralidade, toda ela, de seus princípios fundamentais à sua finalidade, baseia-se na soberania do Estado. É pela razão de serem soberanos que podem ser neutros, e é para preservar sua soberania que declaram a neutralidade.

Mas neutralidade não significa indiferença nem se traduz por desinteresse. É um equilíbrio constante, uma ação continuada, uma força criadora. É equilíbrio que exige que não se aniquilem as conquistas da civilização. Ação continuada para que não venham a sofrer em seus legítimos direitos os que, alheios à luta, só correm riscos e acumulam danos. É força criadora para saber extrair, das ruínas que se amontoam, ensinamentos para o ressurgimento espiritual de um mundo que se desmorona em delírio.

Apesar de haver herdado da Europa toda a riqueza de preceitos jurídicos e morais reguladores do conviver dos homens entre si e das relações entre os Estados, como nações soberanas que somos devemos exigir que se nos assegure o direito que nos assiste de fixar as regras de nossa vida intercontinental e opinar sobre o modo de conservar nossas relações mútuas neste continente e com as nações do continente europeu.

Neste momento em que as nações do velho mundo se colocam em campos opostos e recorrem às armas, a única força capaz de conter seus excessos neste continente será a união e a solidariedade da América. Mantendo uma frente comum na defesa de seus direitos de neutros, a América se imporá à Europa desunida, e garantirá ao mesmo tempo a paz e a liberdade de seu hemisfério.

O Brasil quer permanecer fiel a suas tradições de nação pacífica que sempre resolveu seus conflitos pelo árbitro e tudo fará para que se mantenha alheia à guerra, cooperando com as nações americanas para afastar do continente esta calamidade. Crê no direito e na força de seus princípios, sem a necessidade de entrar no exame da situação européia, reafirmando, perante a América, sua fé em que este continente pode e deve crescer à sombra das normas que unem os povos americanos.

Se na Europa delimitam-se arbitrariamente bloqueios, zonas de guerra ou de perigo, fixemos desde já em nosso mar *zonas de paz*, em que solidariamente não permitiremos que se apliquem meios de destruição,

arbitrariedades e dificuldades perturbadoras na vida de cada uma das Repúblicas da América, de suas livres comunicações, de seu intercâmbio comercial.

Em nosso ponto de vista, o conceito internacional de “mar territorial” deve ter no continente americano e na atual situação de guerra na Europa a interpretação mais ampla possível. Essa foi a razão pela qual o Brasil tem julgado conveniente que os países deste hemisfério se entendessem no sentido de estabelecer-se um limite mais amplo para o mar territorial da América, ou melhor dito, para o [mar] *continental*.

Procuremos compensar-nos mutuamente para contrabalançar as restrições impostas pela situação da guerra na Europa, por meio de um sistema de cooperação mútua. Torna-se necessário desenvolver as linhas de navegação movendo entre si os Estados Americanos, acordos bilaterais ou multilaterais destinados a organizar e a manter linhas regulares de transportes ligadas umas às outras, facilitando, desta maneira, o tráfego direto de passageiros e cargas, com as facilidades e vantagens que se possam conceder para tal fim.

Do ponto de vista da cooperação econômica e financeira, o Brasil tem-se mostrado de acordo com a criação de um órgão consultivo interamericano (...). No que concerne ao intercâmbio comercial, seria aconselhável aos países da América (...) estudar a decretação simultânea de uma trégua aduaneira, considerando em cada país as possibilidades de redução dos direitos alfandegários sobre os produtos típicos que um país americano possa oferecer livremente no mercado de outro país, e o exame de quaisquer medidas capazes de reduzir ao mínimo outros obstáculos que dificultem o intercâmbio comercial.

Cumpre-nos, mediante uma ação conjunta das nações da América, ver assegurada a liberdade do comércio legítimo com os países neutros. Nesse particular, devemos ser realistas e procurar obter garantias para o que constitui bases normais de nosso comércio com os países neutros da Europa em tempo de paz.

A Conferência do Panamá, expressão solidária da atitude política de todo um continente, em vista do conflito europeu, resumiu em fórmulas adequadas o sentido do americanismo pacífico.

Baseado nos princípios da solidariedade em matéria de neutralidade e no desejo de uma cooperação econômica mais eficaz entre as Repúblicas Americanas, o Brasil compareceu a esta Reunião para colaborar lealmente para estes fins, seguro de que deste debate

derivarão conseqüências da mais alta importância para a paz e a ordem econômica da América.

In: Diário de la Reunión de Consulta entre los Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas, Panamá, n° 10, 04/10/1939, pp. 7-8, e n° 13,23/11/1939, pp. 35-37 (tradução do espanhol).

- Trecho do Relatório do Ministério das Relações Exteriores relativo ao ano de 1939, sobre a Neutralidade do Brasil no Início da Segunda Guerra Mundial:

(...) O estado de guerra entre Nações da Europa impôs uma pronta definição da atitude brasileira. Assim é que pelo Decreto-lei n° 1.561, de 2 de setembro, fizemos públicas as *Regras de Neutralidade* que passariam a regular a nossa conduta, dentro de um ponto de vista de inteira isenção e na eventualidade de conflitos sempre possíveis.

Pelos Decretos-leis n°s 4.623 e 4.624, de 5 de setembro, declaramos a neutralidade do Brasil respectivamente na guerra entre a Grã-Bretanha e a Alemanha e entre a França e a Alemanha.

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores – 1939, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1943, p. 5.

- Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre a Evolução da Noção de Neutralidade, emitido no Rio de Janeiro, em 17 de março de 1927:

(...) Não concebo a possibilidade de uma guerra entre o Brasil e qualquer das nações vizinhas. O problema, na América do Sul, não é regulamentar a guerra e tomar providências na suposição de que ela venha a estalar nos nossos próprios campos. O problema, o dever de todos nós, é fomentar a confraternidade; é criar uma mentalidade pacífica, de trabalho, de cultura, de amizade. (...) Não vejo motivo para guerra entre nações sul-americanas, sendo o Brasil uma delas; e agiriam desarrazadamente os que levassem esses povos a uma luta armada. (. .)

A noção da neutralidade, depois da Grande Guerra, não é mais a abstenção de tal modo rigorosa que, aos olhos das nações cultas, se possam, impunemente, praticar atos de revoltante injustiça; nem é a submissão da vontade de todos à vontade dos beligerantes, que, a pretexto de visitas, contrabando, bloqueio, anulam o comércio e desprestigiam a autoridade de Estados soberanos.

Ruy Barbosa, na célebre conferência de Buenos Aires, em 1916, já proclamava que a noção de neutralidade, que derivava das Conferências de Haia e das condições sociais do mundo moderno, é, não a expressão glacial do egoísmo, e sim a organização da lei para impor o direito.

As idéias do grande brasileiro repercutiram no mundo, encontraram simpatia entre os internacionalistas, mas ainda não tomaram corpo em qualquer das formas, em que se objetiva o direito internacional. (...)

No estado atual do direito das gentes, a neutralidade impõe aos neutros os deveres seguintes:

- a. de intervir amigavelmente, em favor da paz, sempre que as circunstâncias o permitirem;
- b. não prestar concurso direto, ou indireto, à ação dos beligerantes;
- c. não estorvar, por qualquer modo, as operações de guerra realizadas fora do seu território;
- d. impedir que dentro das suas fronteiras se executem atos de hostilidade. A violação desses deveres é ato ilícito pelo qual responde o Estado delinqüente.

A esses deveres correspondem direitos, que podem ser resumidos em um só: a afirmação da soberania da nação neutra.

Toda esta matéria está regulada pelas Convenções de Haia, nº V – *Direitos e deveres das potências neutras e das pessoas neutras em caso de guerra terrestre*, e nº XIII – *Direitos e deveres das potências neutras em caso de guerra marítima*.

Estas Convenções de Haia traduzem a opinião comum entre povos cultos; mas é bem de ver que a eficácia das suas regras depende muito das circunstâncias. Na última guerra, mesmo as nações que não declararam que os tratados eram *farrapos de papel* ou papéis inúteis, nem proclamaram, francamente, o direito da necessidade para desprezar as normas estabelecidas, não hesitaram em romper com o direito alheio, sempre que lhes parecia ser esse o caminho para os seus fins.

Devemos supor que as potências neutras, em caso de guerra do Brasil com alguma das nações vizinhas, estão sujeitas aos princípios declarados nas Convenções de Haia. Mas esses princípios dobram-se diante dos interesses das grandes potências.

Por isso mesmo, sem ter em vista diminuir a importância da obra de Haia, sempre me pareceu que ela sofria de um vício fundamental. Pretendeu regular a guerra, que é violência, em vez de criar-lhe obstáculos, para tornar mais fácil o advento da paz, que é o estado normal da humanidade culta. Assim resultou débil e incompleta a obra de Haia. Mas devemos confessar que, para a mentalidade do tempo, foi até onde era lícito alcançar. Foi um esforço da consciência humana para disciplinar violências consideradas inevitáveis. (...)

(...) Declarada a guerra, as nações em luta se acham investidas no estado de beligerância, do qual decorrem, em relação aos inimigos:

- a. Ruptura de relações diplomáticas.
- b. Cassação do *exequatur* dos Cônsules inimigos.
- c. Resolução dos tratados políticos de aliança, subsídio e de todos aqueles que ainda não estiverem definitivamente executados.
- d. Os tratados normativos subsistem porque não são de natureza meramente contratual, são declarações de regras aceitas pela comunhão internacional.
- e. O direito de investir os comandantes militares dos poderes necessários à direção da guerra.
- f. O direito de bloquear portos inimigos.
- g. A propriedade particular de pessoas pertencentes ao Estado inimigo é respeitada, porque a guerra é a relação entre Estados e não entre indivíduos. Durante a guerra mundial, este princípio não foi respeitado. Prevaleceu o princípio de que também as pessoas privadas são inimigas. Cumpre repelir essa idéia bárbara.
- h. O direito de apresar navios, ainda que pertencentes a pessoas particulares inimigas. É direito que repugna aos princípios e à consciência, e contra o qual o Brasil protestou em ocasião solene.

Em relação aos navios mercantes inimigos, no começo das hostilidades, a Convenção de Haia, nº VI, estabeleceu regras aceitáveis. E a de nº XI criou restrições ao direito de captura. Aliás, nas diferentes Convenções de Haia, se acha compendiado o direito da guerra terrestre e marítima.

Em relação às nações estranhas à guerra, as situações típicas são:

- a. Neutralidade dessas nações de que já tratei. Cumpre acrescentar que a concessão de refúgio aos soldados e corpos de exército, que penetrem no território neutro, acossados pelo inimigo, não constitui quebra de neutralidade, desde

- que a potência neutra interne os refugiados. Esta matéria está regulada, minuciosamente, pela V Convenção de Haia, em que as hipóteses mais comuns estão previstas.
- b. O direito de visita para fiscalizar o transporte de mercadorias. É direito exorbitante, máxime, porque, como aconteceu na guerra mundial, a quase todos os gêneros se atribuiu o caráter de contrabando de guerra, e se procurou impedir o comércio dos neutros, sempre que havia possibilidade de chegarem os gêneros transportados a território inimigo, ainda que por vias indiretas, através de países diversos.
 - c. O direito de impedir que navios neutros entrem em portos bloqueados. A matéria do bloqueio foi, senão regulada pela Conferência Naval de Londres, ao menos deduzida às suas normas, geralmente aceitas. (...)

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1913-1934), MRE/Seção de Publicações., 1962, pp. 374-378.

– Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, James Darcy, sobre a Questão da Beligerância e Neutralidade, emitido no Rio de Janeiro, em 12 de setembro de 1939:

(...) Se a beligerância é o estado das nações em guerra, e a neutralidade o estado das nações que não participam da guerra, o que cumpre ter presente é que os dois estados freqüentemente se tocam: aos direitos dos beligerantes correspondem deveres dos neutros, e, vice-versa, aos direitos dos neutros, deveres dos beligerantes. Por outro lado, a neutralidade, toda ela, do seu fundamento à sua finalidade, assenta na soberania dos Estados. É porque são soberanos que podem eles ser neutros, e é por preservar a sua soberania que declaram a neutralidade. Ora, tal posição se, a certos respeito, implica abstenção, a muitos outros, é ativa: impõe vigilância e defesa.

Assim, contra exigências e incursões de beligerantes não de estar sempre em guarda os neutros. Para estes, onde quer que se encontrem, há perigo iminente de desrespeito à sua soberania. Mas, entre nós, cumpre atender ainda a que o sentimento e o pensamento da América são decisivamente contra a guerra.

Conseqüentemente, é de toda evidência que o exame dos nossos direitos e deveres de Estados americanos neutros e dos direitos e deveres dos

beligerantes, na situação atual, visa essencialmente a preservação não só da soberania integral, mas também da paz das nações do hemisfério ocidental.

A América quer ser neutra, mas não cede na defesa da sua soberania. E quer defendê-la continuando em paz.

O duplo objetivo torna, aqui, particularmente delicada a questão da neutralidade.

Acresce que, se, em nossos dias, se acentua sempre a tendência em favor da ampliação dos direitos dos neutros, por outro lado, os interesses destes, na dura realidade da guerra, correm cada vez mais o risco de atentados e prejuízos.

O Brasil adotou, a 2 do corrente, as regras de neutralidade aprovadas pelo Decreto-lei nº 1.561, a serem rigorosamente cumpridas, sempre que o Governo Federal decretar a sua aplicação.

Está, assim, presentemente, definida a nossa situação perante as nações em conflito; situação regulada de modo análogo pelas demais repúblicas do continente. Significará isso que daí não nos possamos afastar, uns e outros, isto é, não possam ser aperfeiçoados aqueles instrumentos? Não; penso eu.

Nada impede, antes tudo aconselha que, prosseguindo nos alevantados propósitos de defesa da soberania dos nossos países e preservação da paz do continente, nos esforcemos por acertar, uns com os outros, durante a Conferência do Panamá, todas as medidas necessárias, a serem tomadas em conjunto ou isoladamente (...).

(...) Haverá sempre que conciliar o cumprimento daquelas obrigações dos neutros com a segurança de seus direitos legítimos. Contra estes não prevalecerão violências que, de certo, a razão e a justiça condenariam indefectivamente.

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1935-1945), Departamento de Imprensa Nacional, 1961, pp. 257-258 e 261.

- Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, James Darcy, sobre o Brasil e a Questão da "Lista Negra" dos Países Beligerantes, emitido no Rio de Janeiro, em 6 de outubro de 1939:

Até a Grande Guerra havia um conjunto de regras e princípios de direito internacional uniformemente aceitos como normas indiscutíveis da conduta das nações beligerantes em face dos direitos dos neutros.

Assim, entre os súditos ou cidadãos destes últimos Estados, as relações de ordem comercial continuavam inteiramente livres, como se a guerra não existisse, e o que é mais, continuavam também, como *ante bellum*, as relações da mesma natureza entre os neutros e os cidadãos ou súditos das próprias nações beligerantes, salvo o direito de visita e busca nos navios neutros e a captura e confisco das mercadorias e do navio, nos casos de contrabando de guerra ou de rompimento do bloqueio efetivo.

Desde a Declaração de Paris de 1856, fora assentado:

- a. o pavilhão neutro cobre a carga inimiga, não sendo contrabando de guerra;
- b. a carga neutra é livre sob bandeira inimiga, não sendo contrabando de guerra.

Tais princípios já os havia adotado, dois anos antes, o Brasil ao declarar a sua neutralidade em face da guerra da Inglaterra e da França com a Rússia.

E mais de meio século depois, a Convenção da Haia de 1907 e a Declaração de Londres de 1909, sobre os direitos e deveres das nações neutras no caso de guerra marítima, mantinham ainda essas regras protetoras do comércio legítimo dos neutros contra excessos dos beligerantes.

Durante a guerra de 1914, porém, esses salutareos e tradicionais princípios foram aberta e reiteradamente violados.

Em detrimento dos mais respeitáveis interesses dos neutros, todos os abusos foram cometidos.

Adotaram-se restrições, proibições, formas de execução não só nas relações entre neutros e beligerantes, mas até mesmo nas relações das próprias nações neutras no seu mútuo comércio de uma com as outras. Carregamentos e navios destas, dirigindo-se de portos neutros para portos neutros, foram capturados e detidos.

As noções de contrabando absoluto e contrabando condicional confundiram-se.

A lista dos artigos de livre trânsito dia a dia se reduzia.

Sucediam-se protestos e reclamações dos governos em prol de seus nacionais lesados, mas o estado de coisas continuava sempre o mesmo.

O antagonismo entre os interesses dos neutros e os dos beligerantes só teve fim quando o conflito cessou.

A “lista negra” é criação da Grande Guerra.

Foi em 1916 que o Governo da Grã-Bretanha, como medida de defesa, a fim de impedir todo comércio com o inimigo, tanto no território

e domínios britânicos, como no território das nações neutras, instituiu a *black list*, que vem a ser uma relação de nomes, casos e firmas com as quais é proibido negociar, sob pena de serem também incluídos em idênticas listas os que não respeitarem o interdito.

O Brasil não contestou, quer ao Governo britânico em relação aos seus súditos, quer a outros beligerantes para com os seus nacionais, o direito de fazê-los intimar, dentro do país ou no estrangeiro, a que se abstivessem de todo comércio com o inimigo ou com quem bem entendessem.

Era um direito dos beligerantes, pois que legislavam para os seus nacionais, e isso não afetava a nossa soberania.

Mas, a não ser como ato de puro arbítrio imposto pela força, não se compreenderia que cidadãos de uma nação independente e neutra, como o Brasil, sofressem coação de ter de obedecer a uma interdição de comércio, ditada pela lei inglesa para seus súditos, sob pena de serem, como estes últimos, a seu turno, inscritos em listas negras, com todas as conseqüências daí decorrentes, entre as quais a de se verem praticamente privados de exportar as suas mercadorias por via marítima, mesmo em navios não britânicos.

Muito menos admitir-se-ia ainda o cerceamento das relações do comércio interno no país.

Foi, assim, não contra a legitimidade da instituição da “lista negra”, em si, mas contra excessos e abusos da sua aplicação, entre nós, que a Chancelaria brasileira se insurgiu.

Em diversos casos de inadmissíveis restrições sofridas pelo comércio do país, que foram levados ao seu exame, solicitou o Governo brasileiro prontos esclarecimentos dos fatos ou ordenou aos seus representantes no estrangeiro que o fizessem, apresentando as reclamações convenientes em favor dos direitos violados.

Em verdade a intervenção dos Cônsules ingleses em assuntos que excediam, indiscutivelmente, à sua competência, se tornara intolerável. (...)

(...) Não se poderá negar a um beligerante o poder de impor ao comércio, dentro do seu território, as restrições que entender necessárias à defesa do país.

Fora do seu território, porém, restrições são admissíveis apenas se exclusivamente incidirem sobre súditos seus.

Querer levar mais longe os efeitos obrigatórios e cominatórios das “listas negras”, seria abuso de poder e ofensa à soberania dos neutros.

A estes compete livremente regular o seu comércio.

Protestar contra toda violação deste princípio é direito e dever a que nenhuma nação se poderia eximir.

A atitude do Brasil, em relação às “listas negras”, durante a Grande Guerra, variou, conforme a posição que tomamos em face do conflito.

Enquanto guardamos a neutralidade, não protestamos, nem nos cabia protestar, contra a “lista negra” na sua obrigatoriedade em relação aos súditos britânicos, aqui residentes. Protestamos, entretanto, contra os excessos e abusos dos Cônsules ingleses que, exorbitando de suas funções, haviam criado uma situação de ameaças ao nosso comércio interno, e reclamamos, por vezes, contra a violação dos direitos de firmas brasileiras que os beligerantes tinham como inimigas, aberta ou disfarçadamente.

No período que sucedeu ao da neutralidade, e que foi o da sua revogação desde que os Estados Unidos entraram na guerra com a Alemanha, seguido da revogação geral dos demais decretos de neutralidade, o Governo britânico aceitou o acordo que lhe propusera o Governo brasileiro para que os casos da “lista negra”, que nos interessavam, não continuassem a ser tratados isoladamente, e no terreno dos favores, mas subordinados a um entendimento genérico que ressalvava os direitos das firmas brasileiras.

Finalmente, declarado, a 26 de outubro, o estado de guerra com a Alemanha, o Brasil, passando a beligerante, logo a 30 do mesmo mês, rompia o acordo com a Inglaterra relativo à “lista negra”.

Afirmava a nossa Chancelaria: “Enquanto não havia um aparelho seguro de vigilância e um regime legal de restrições regulando a organização de firmas e as transações comerciais, a *Statutory List* era tolerável no seu intuito fiscalizador, e como uma legítima forma de defesa nos países neutros ou nos países onde o simples rompimento de relações com a Alemanha não havia determinado ainda medidas de represália”.

Mas, beligerante que se tornara o Brasil, o acordo, feito antes do reconhecimento e proclamação do estado de guerra, em que nos achávamos, iniciado pelo Império Alemão contra nós, estava, por isso mesmo, virtual e implicitamente sem valor, pois seria absurdo conservá-lo quando o próprio Governo brasileiro tinha o maior empenho em fiscalizar as firmas inimigas ou que se tomassem inimigas em todo o território nacional, não se justificando mais funcionasse um órgão que, já então, seria paralelo ao Governo e à soberania do Brasil.

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1935-1945), Departamento de Imprensa Nacional, 1961, pp. 264-266 e 270-272.

- Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, James Darcy, sobre Questão de Direito Marítimo na Guerra, emitido no Rio de Janeiro, em 9 de outubro de 1939:

(...) O Brasil defendeu sempre os dois grandes princípios do direito marítimo na guerra:

- a. bandeira neutra cobre a carga inimiga, não sendo contrabando de guerra;
- b. carga neutra é livre sob bandeira inimiga, não sendo contrabando de guerra.

É a nossa tradição invariável.

Mas a criação das “listas negras”, e a amplitude das listas de contrabando, medidas destinadas a enfraquecer, por todos os meios, o inimigo privando-o mesmo do abastecimento de artigos de uso comum e até de gêneros de alimentação, e, de um modo geral, a extensão de poderes que, na prática, embora contra os princípios, têm obstinadamente feito valer as nações beligerantes, tornam sumamente difícil e precária a defesa do comércio neutro.

As hipóteses envolvem-se num tal emaranhado de fatos, circunstâncias, detalhes que, cada parte, respectivamente interessada, faz valer sem ânimo de conciliação, que toda solução passa a ser possível, e, o que é pior, a mais justa não tem probabilidade de prevalecer, e, quando, acaso, prevaleça, não é admitida como precedente.

Isto posto, uma única atitude se nos afigura acertada – a de reclamarmos e protestarmos, *in specie*, quando houver violação de legítimos interesses nossos, como, por exemplo, se algum beligerante apreender e dispuser da carga enviada para os neutros, por firmas brasileiras indevidamente incluídas na “lista negra”. Há que examinar, penso eu, caso por caso.

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1935-1945), Departamento de Imprensa Nacional, 1961, pp. 273-274.

- Aviso dirigido pelo Itamaraty ao Ministro da Guerra, em 11 de janeiro de 1933, sobre as Normas de Neutralidade do Brasil em relação ao Incidente de Letícia entre Peru e Colômbia:

Em resposta à consulta de Vossa Excelência, levo ao seu conhecimento que, nos casos figurados por esse Ministério, deverão ser observadas as seguintes regras:

1º caso - quando forças navais ou terrestres dos dois países em luta (Peru e Colômbia) penetrarem sem licença em nosso território.

À vista dos tratados, que nos ligam aos dois países, Colômbia e Peru, não podemos impedir, enquanto o Governo brasileiro não declarar fechado o rio, aos navios de guerra beligerantes, que forças navais de ambos, em caso de guerra, penetrem em território fluvial brasileiro, de acordo com as estipulações dos seguintes atos internacionais: com a Colômbia, tratado de limites e navegação fluvial firmado no Rio de Janeiro a 15 de novembro de 1928, artigo VI; com o Peru, acordo de 23 de outubro de 1863 e tratado firmado no Rio de Janeiro a 8 de setembro de 1909, artigos V e VI.

A concessão feita reciprocamente pelas Altas Partes Contratantes para os navios e transportes de guerra de cada uma passarem nas águas territoriais da outra ficou subordinada, no convênio com a Colômbia, à obrigação, para cada Estado, de notificar previamente ao outro o número e natureza dos navios ou transportes que devem gozar de tal faculdade; no convênio com o Peru, essa concessão ficou correlata ao direito, que as Altas Partes Contratantes se reservaram, de limitar o número de tais navios aos quais se concedesse semelhante permissão, de conformidade com os princípios de Direito Internacional, admitidos e reconhecidos por todas as nações civilizadas. Outrossim, no convênio com o Peru ficou reconhecido, em princípio, que o navio de guerra que recebe mercadorias a seu bordo constitui-se mercante e fica, como tal, sujeito às condições respectivas.

Esse direito correlato à obrigação de permitir a livre passagem de navios e transportes de guerra em águas do seu domínio fluvial, isto é, esse direito de limitar o número dos navios em trânsito decorre do próprio direito fundamental da segurança do Estado concedente. Com efeito, cabendo soberanamente a cada Estado ribeirinho, nos rios sucessivos, o direito de decretar as leis e regulamentos fiscais e de polícia, que devam vigorar no território atravessado por tais rios, esse direito, decorrente da soberania, poderia vir a ser ameaçado pelo Estado ribeirinho imediato, se a este fosse reconhecido o arbítrio de acumular a um só tempo tantos navios de guerra no domínio fluvial do outro, que as forças de que este dispusesse se tornassem inoperantes para o exercício normal do direito de

fiscalização e de polícia, que lhe compete originariamente na parte sob a sua jurisdição dos territórios atravessados pelo rio.

Foi por terem violentamente se oposto a esse princípio os navios peruanos *Morona* e *Pastaza* que, em 1862-1863, surgiu o conflito entre os governos do Brasil e do Peru, o qual só foi solucionado pelo citado acordo de 23 de outubro de 1863, em que ficou estabelecido o princípio de que cada Estado pode fazer a limitação dos navios de guerra em trânsito.

No convênio com a Colômbia, não cabe diversa interpretação, porque seria sem objeto a obrigação, para cada Estado, de notificar previamente ao outro o número e natureza dos navios ou transportes de guerra, que devam gozar da concessão de livre trânsito, se a parte notificada não tivesse o direito de limitar esse número.

Esses são os princípios que regulam, sem restringi-la, a liberdade de navegação, prevista nos tratados existentes. Dentro deles, não poderemos impedir a passagem dos navios de guerra, peruanos ou colombianos, nas águas do Amazonas. Devemos, porém, impedir que em águas brasileiras, se realizem quaisquer operações de guerra. Os navios colombianos e peruanos têm apenas livre trânsito pelos rios considerados nos tratados, nos termos acima expostos.

É direito e dever do Brasil, porém, impedir que forças colombianas ou peruanas penetrem em território brasileiro. Cometerá ato ilícito o beligerante que violar o domínio terrestre do Brasil, e este poderá usar dos meios ao seu alcance para evitar que a violação se cometa. Se, não obstante, ela se verificar, deverão ser desarmadas as tropas invasoras e internadas distante do teatro da guerra.

2º caso – quando tais forças travarem luta armada no território sob nossa soberania.

Um combate em território sob a nossa soberania é grave ofensa à mesma. Se não for possível impedir a luta, fazendo com que os beligerantes se retirem para o teatro da guerra, seria lícito usar da força e deter os combatentes, que serão recolhidos a praças de guerra, responsabilizados os Estados beligerantes pelo fato, pelos danos causados e pelas despesas com a manutenção dos detidos.

3º caso – quando aviões peruanos ou colombianos sobrevoarem pontos da nossa froteira visivelmente no interior do nosso território.

Depois de intimados os aviões a se afastarem do território brasileiro, se não atenderem, poderão ser repelidos pelos meios que a guerra conhece contra o ataque aéreo.

4º caso – quando forças peruanas ou colombianas se refugiarem em nosso território, nele pedindo asilo.

Os asilados serão desarmados e internados longe do teatro da guerra, onde ficarão em liberdade, comprometendo-se os oficiais a não deixar o Brasil antes de terminada a guerra.

5º caso – quando navios, pertencentes ou não aos países em conflito, desejarem transitar por nossas águas, transportando material bélico com destino ao Peru ou à Colômbia.

Não devemos opor-nos à navegação pelos rios brasileiros a ela franqueados, com destino à Colômbia ou ao Peru, ainda que a carga seja de munições de guerra; mas não lhes prestaremos assistência senão a imposta pelos sentimentos de humanidade. A demora em porto brasileiro será a estritamente necessária para o serviço da navegação.

6º caso – quando fábricas ou depósitos de pólvora, explosivos ou outros materiais bélicos, estabelecidos em nosso território, desejarem fazer fornecimentos aos países em conflito.

O direito internacional não proíbe que fábricas particulares de país neutro forneçam munições de guerra a beligerantes.

As regras de neutralidade, constantes dos Decretos nºs 11.037 e 11.141 de 4 de agosto e 9 de setembro de 1914, devem ser observadas, no que for aplicável ao atual conflito e não houver sido alterado pelo que acima ficou dito. (...)

a) *A. de Mello Franco.*
[MRE]

Documento reproduzido in: Jayme de Barros, *A Política Exterior do Brasil (1930-1942)*, 2a. ed., Rio de Janeiro, Livr. Ed. Z. Valverde, s/d, pp. 58-63.

– Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre o Conflito de Letícia entre Peru e Colômbia e a Questão da Utilização de Lancha Brasileira para Transporte de Homens à Guerra, emitido no Rio de Janeiro, em 20 de abril de 1933.

(...) O Brasil não se opõe ao trânsito, por águas brasileiras, na região do Amazonas, Japurá e Içá, de embarcações, que se dirijam a qualquer ponto desses rios, no Peru ou na Colômbia; mas não deve concordar em que seja uma lancha brasileira utilizada para transporte, por águas brasileiras, de homens que se destinam ao teatro da guerra, como é o caso de que se trata, muito embora esses homens estejam ou se digam desarmados. Seria prestar assistência hostil, porque esse

contingente de homens vai engrossar as forças em luta, recebendo armamento no porto do destino. Assim me parece.

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1913-1934), MRE/Seção de Publicações, 1962, p. 601.

- Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre o Conflito de Letícia entre Colômbia e Peru e a Questão da Transformação de Transporte de Guerra Colombiano em Navio Mercante, emitido no Rio de Janeiro, em 28 de março de 1933:

(...) Nada se opõe a que, em porto neutro, um navio de guerra se transforme em mercante, no decurso das hostilidades. A operação inversa é que não seria permitida, porque o beligerante, a que pertencesse o navio teria, em águas neutras, aumentado o seu poder militar, o que constituiria, da parte do neutro, assistência hostil ao outro beligerante. Mas desarmar um navio de guerra, transformá-lo em mercante não pode ter essa feição. Nem cabe ao neutro indagar se nessa operação há vantagens para o beligerante. O que lhe deve importar é o aumento do poder ofensivo do beligerante, o que não se dá no caso presente.

In: Ibid., p. 594.

- Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre o Conflito de Letícia entre Colômbia e Peru e a Concessão de Facilidades de Transporte por Território Brasileiro à Cruz Vermelha, emitido no Rio de Janeiro, em 19 de abril de 1933:

(...) Não há quebra de neutralidade na permissão dada a que um avião colombiano voe por território brasileiro, vindo da fronteira, *diretamente*, a Manaus, transpor tando uma comissão médica, que vem tomar conta de um navio hospital em preparo, sob o patrocínio da Cruz Vermelha.

A Cruz Vermelha, as ambulâncias e hospitais militares não estando guardados por força militar, e o pessoal que serve nesses hospitais e ambulâncias, não sendo oficiais combatentes, são coisas e pessoas neutras,

segundo o direito internacional. Não há, concessão do transporte de médicos para um hospital preparado sob o patrocínio da Cruz Vermelha, assistência ao poder defensivo do beligerante. Há, simplesmente, a permissão, por sentimento de humanidade, para que tenham socorros médicos os doentes e feridos.

In: Ibid, p. 595.

- Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, em Caso de Reclamação sobre Suposta Brecha de Neutralidade por parte do Brasil, emitido no Rio de Janeiro, em 8 de agosto de 1932:

Tenho a honra de emitir a minha opinião a respeito do que disse o Presidente do Paraguai ao nosso representante diplomático em Assunção, a respeito dos conceitos imitados pelo Senhor Alvestegui, usando do rádio. Achou o Presidente do Paraguai que houve perturbação na neutralidade do Brasil. Não tem, absolutamente, razão.

O Brasil não pode ser responsável por conceitos que tenha emitido e irradiado o Ministro da Bolívia junto ao Governo do Brasil. Não podia impedir o uso do rádio ao representante de um país amigo, do mesmo modo que não podia impedir que se espalhassem, pelo comércio brasileiro, livros e jornais bolivianos.

Se, reiteradamente, o Ministro da Bolívia usasse do rádio, no Brasil, empregando expressões que pudessem melindrar o Paraguai, poderia o Ministro das Relações Exteriores, dado o caráter oficial do representante diplomático, amistosamente, intervir no sentido da cessação dessa forma de propaganda, nesse caso, desagradável para nós por se referir, inconvenientemente, a um país amigo. Mas, pelo que tenha dito o Ministro boliviano sem ter, previamente, comunicado o seu discurso ao Governo brasileiro, nada tem esse que ver, nada pode responder. A responsabilidade é, exclusivamente, da pessoa, que falou, e não do governo do país, onde falou.

Se, quando há guerra declarada e travada, o país neutro não está obrigado a restringir o uso do telégrafo aos beligerantes, como estatui a quinta Convenção de Haia em 1907, contanto que os trate com igualdade, é evidente que não pode haver perturbação de neutralidade pelo uso do rádio, sem haver declaração de guerra, situação em que nem se pode falar em neutralidade, porque esta pressupõe estado de guerra que a preceda.

O Brasil cultiva, com devotado empenho, a amizade dos povos seus vizinhos, e se interessa pela paz e pela prosperidade deles, timbrando em manter, para com todos, e igualmente, atitude benévola, de simpatia constante, pronta a mover-se em prol do bem comum, jamais em desfavor de um deles. Respeitando a livre nação de cada um dentro das normas do direito, assume a posição que lhe indicam a ética internacional e o sentimento americanista.

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1913-1934), MRE/Seção de Publicações, 1962, pp. 577-578.

- Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, S. do Rêgo Barros, sobre Caso de Apreensão de Mercadorias do vapor *Buarque* no Exterior, emitido no Rio de Janeiro, em 7 de dezembro de 1940:

O ato das autoridades inglesas de controle, em Port of Spain, retirando, de bordo do vapor *Buarque*, pertencente ao Lloyd Brasileiro, mercadorias destinadas a Venezuela, é injustificável, em face da doutrina, do direito positivo e das boas práticas internacionais.

Em matéria de neutralidade, como em qualquer outra de Direito Intemacional Público, há correlação, influência e repercussão entre os direitos e os deveres. Se na sã doutrina, têm os neutros o direito de manter, com cada um dos beligerantes, livres relações comerciais, que não prejudiquem os adversários, não pode, racionalmente, ser posta em dúvida a liberdade absoluta de comércio dos cidadãos de Estados neutros, entre si. A liberdade do neutro é salvaguardada e intangível, desde que ele se não imiscua na luta, diretamente, combatendo, ou indiretamente, transportando contrabando de guerra ou violando um bloqueio declarado e estabelecido. Antes da Declaração de Paris, de 16 de abril de 1856, muito se discutiu sobre o direito de apreender mercadoria inimiga, sob pavilhão neutro; jamais, porém, se admitiu a apreensão de mercadoria neutra, sob pavilhão neutro. A imunidade, neste caso, é uma tese incontroversa, um dogma jurídico. Se assim era, anteriormente àquela Declaração, mais se firmou o princípio, já então de direito positivo, após seu advento. Ainda mais: pelo sistema da Declaração, a mercadoria é livre, se neutra, mesmo que esteja em navio inimigo, se inimiga, desde que se ache em navio neutro. Ou, sintetizando, “o pavilhão neutro cobre a mercadoria inimiga, salvo o contrabando; a mercadoria neutra, salvo o contrabando,

não é confiscável, sob pavilhão inimigo". A Declaração de Londres, de 26 de fevereiro de 1909, que teve por objetivo regulamentar a liberdade comercial dos neutros, completando a de Paris, não chegou a vigorar. Nem por isso, entretanto, deixam de ter valor, pelo menos doutrinário, suas disposições, máxime em relação ao Império Britânico. Expostos esses princípios, aliás, comezinhos, encaremos o assunto da consulta. Reza esta que o pretexto invocado para explicar o ato das autoridades inglesas é tratar-se de contrabando de guerra. Esta expressão designa os objetos que um neutro não pode transportar para um beligerante, sem violar os deveres da neutralidade. A denominação protraiu-se do ato para o seu objeto, pois, em verdade, significa ela o comércio, considerado ilícito, pelo qual os neutros fornecem a beligerantes objetos ou mercadorias destinadas a fins bélicos. É evidente que o tráfico de objetos proibidos, por si só, não constitui infração à regra internacional. É o transporte destes objetos para as forças navais ou para os portos do inimigo, que torna o neutro culpado de um ato contrário aos deveres da neutralidade. Dois elementos caracterizam o contrabando: objeto proibido; destino proibido. Sem a coincidência dos dois elementos, não há contrabando. Em definitivo, é o destino que o caracteriza. Não há, portanto, contrabando de guerra, entre portos neutros. Dir-se-á que o destino real pode estar dissimulado. Neste caso, incumbe ao captor fazer a prova do destino real, pois não é admissível, como presunção legal, a violação dos deveres da neutralidade. Essa prova deduz-se dos documentos expedidos para o desembarque (art. 31 da Declaração de Londres).

Há três casos, entretanto, em que a Declaração de Londres considera que o destino fica demonstrado: 1º - quando se verifica, pelos papéis de bordo, que a mercadoria é destinada a porto inimigo ou a ser entregue a forças armadas do inimigo; 2º - quando o navio só se destina a portos inimigos; 3º - quando o navio se dirige a porto inimigo ou vai entrar em contato com forças armadas do inimigo, antes de chegar ao porto neutro para o qual, segundo os documentos, a mercadoria se destina. Convém, porém, distinguir. Os casos, acima enumerados, referem-se aos objetos considerados contrabando absoluto. Quanto ao contrabando relativo ou condicional, caracteriza-se pelo destino às forças armadas ou à administração pública do Estado inimigo (Declaração de Londres, art. 33). O artigo 34 da Declaração de Londres especifica em que, mesmo relativamente ao contrabando condicional, se presume o destino hostil: 1º - quando os objetos forem consignados às autoridades inimigas, ou a comerciante estabelecido em país inimigo e conhecido como fornecedor de objetos dessa natureza ao Estado inimigo; 2º - quando os objetos de destinarem a uma praça fortificada

inimiga ou a lugar que sirva de base às forças inimigas. Essas presunções admitem prova em contrário. Na falta delas, presume-se inocente o destino. Segundo o art. 35, o contrabando condicional só é sujeito à captura, quando encontrado em navio que se destine ao território inimigo ou a território pelo inimigo ocupado ou vá consignado, diretamente, a forças armadas do inimigo e que não deva descarregá-lo em porto neutro intermediário. Os papéis de bordo farão prova plena, quanto ao itinerário do navio e quanto ao porto de descarga das mercadorias, exceto se o navio for encontrado, injustificadamente, fora da sua rota. O contrabando condicional jamais pode ser capturado, sobre navio que se destine a porto neutro, porque o que o caracteriza é o destino do navio. Em consequência, por qualquer face que se examine o caso, os volumes apreendidos em Port of Spain jamais o podiam ser como contrabando de guerra.

Destarte, sem base jurídica, constitui aquela apreensão um ato de arbítrio e violência, um ato inamistoso, contra o qual deve protestar e reclamar o Governo brasileiro, a fim de que seja considerado nulo, seguindo-se a indenização dos prejuízos causados.

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1935-1945), Departamento de Imprensa Nacional, 1961, pp. 346-348.

3. Represálias

- Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre a Questão da Incorporação dos Navios Ex-Alemães à Frota Brasileira, emitido no Rio de Janeiro, em 6 de fevereiro de 1920:

A guerra submarina sem restrições, de que a Alemanha se julgou autorizada a lançar mão, e contra a qual protestamos, desde o primeiro momento, determinou, como reação de nossa parte, depois da ruptura das relações diplomáticas e comerciais com o Império alemão, a utilização dos navios mercantes alemães, ancorados em nossos portos, navios que, aliás, já se achavam sob a ação de nossa polícia preventiva, a fim de que os não inutilizassem as respectivas tripulações, ou os não afundassem nos portos, com grave dano ao movimento e à vida dos mesmos.

Afundado o segundo vapor brasileiro, por submarino alemão, sugeriu o Presidente Wenceslau Braz, ao Congresso Nacional, a necessidade de nos utilizarmos dos navios alemães, que, no começo da guerra, se tinham abrigado em nossos portos (Mensagem de 26 de maio

de 1917). O Congresso decretou essa utilização, sem idéia de confisco, repugnante ao espírito da nossa legislação e ao sentimento geral do país, como ponderava a Mensagem (Decreto n° 3.266, de 1° de junho de 1917).

Compreende-se esse ato como de represália, que importava incorporação dos navios alemães à frota mercante nacional, como disse o Ministro Nilo Peçanha ao nosso representante em Londres, para que o comunicasse ao Governo inglês (*Livro Verde, I*, página 133). Mas essa incorporação não podia ser apropriação gratuita, não podia importar perda pura e simples da propriedade alemã, por que a Mensagem e o decreto afastavam toda idéia de confisco. Seria uma retenção dos navios para segurança da indenização dos danos já causados e dos futuros, se a medida os não evitasse? Assim parece.

O Decreto Executivo n° 12.501, de 2 de junho, isto é, do dia seguinte, classifica a espécie jurídica, de modo positivo, como requisição. Art. 1° - O Governo do Brasil requisita todos os navios mercantes alemães ancorados nos portos da República, a fim de utilizá-los como aconselhavam as conveniências e as necessidades da navegação e do comércio.

Fui estranho a tudo isso, e não justificaria essa represália em tempo de paz; porém é certo que o direito internacional ainda não banuiu, de entre os seus preceitos, a represália em estado de paz, resquício de antigas práticas, como outros muitos institutos e, por outro lado, a atitude violenta da Alemanha, desrespeitando todos os direito justificava medidas como essa que, na legítima defesa de seus direitos, empregou o Brasil.

A 26 de outubro foi reconhecido e proclamado o estado de guerra, iniciado pelo Império alemão.

Se a situação jurídica dos navios ex-alemães, incorporados à frota brasileira por um ato de represália, não era um direito muito seguro, sendo antes um ato de força em oposição e para rebater violência maior, com a declaração da guerra tornou-se perfeitamente normal, pois que ao beligerante é reconhecido o direito de reter mediante obrigação de restituir, ou *requisitar mediante indenização* (VI Convenção de Haia relativa ao regime de comércio, inimigos, no começo das hostilidades, art. 2°) navio de comércio, que por motivo de força maior, não puderam deixar o porto inimigo. O confisco é que não é permitido.

Foi precisamente o que se deu com os navios mercantes alemães. Achavam-se em portos brasileiros, de onde não podiam sair, quando sobreveio a guerra, e o ato de retenção, iniciado como represália, por parte do nosso Governo, tomou a figura bem definida de requisição equivalente a desapropriação com indenização ulterior, desde que se estabeleceu o estado de guerra.

Essa situação jurídica, aprovada pelo direito internacional codificado em Haia ficou bem esclarecida com a celebração do convênio, entre o Brasil e a França, para melhor utilização de trinta dos navios requisitados, em virtude do qual o Brasil, por solicitação da França, deu a esta seus navios em locação por um ano, e, ainda por pedido do mesmo país, se obrigou a dar-lhe preferência, no caso de alienação.

Aí temos, de um lado, o Brasil, que requisitara os navios alemães, a tratar sobre eles com outra nação, na qualidade de proprietário, e proprietário era porque, requisitando-os, desapropriara-os, muito embora os tivesse de pagar; e de outro lado, a França por si si e por todos os aliados reconhecendo o direito do Brasil sobre esses navios, pois que não somente os tomava em arrendamento, como se propunha a comprá-los, pactuando a preferência.

Em resumo: entendo que, em face dos princípios do direito internacional vigente, o Brasil tem direito incontestável de propriedade sobre os navios ex-alemães, que se achavam em portos brasileiros; porquanto o ato de represália, em tempo de paz, que os mandara incorporar à frota do Lóide brasileiro, para ulterior ajuste de contas, e para responder pela força a abusos de força, se transformou em requisição expressamente facultada pelo direito internacional, requisição que importa desapropriação, porque é o uso da propriedade particular na medida das necessidades do Estado, e essa medida determinada pelo próprio Estado. Ora, o Brasil entende que necessitava desses navios, não transitariamente, por algum tempo, mas de modo definitivo, tanto assim que contratou com a França vender-lhes, se resolvesse aliená-los, logo transformou-os em bens nacionais, para indenizá-los segundo as normas do direito.

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1913-1934), MRE/Seção de Publicações, 1962, pp. 186-188.

- Resposta da Delegação do Brasil ao Memorandum Final do Governo Alemão sobre Reclamações de Danos Marítimos do Brasil, perante a Comissão de Reparações, em Paris, em 22 de abril de 1921:

(...) O Governo alemão tendo protestado (...) contra a tomada [pelo Brasil] das embarcações, o Ministro brasileiro das Relações Exteriores respondeu-lhe em 5 de junho de 1917 caracterizando este ato como represálias (...). O direito do Brasil de proceder desse modo baseia-se não somente nas suas leis internas (Lei de 9 de setembro de 1826 para a defesa

do Estado, Decreto de 12 de junho de 1918, Código Civil, art. 591), mas também nos princípios do direito internacional, como o prova a Nota do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (...), que até cita um grande internacionalista alemão, Heffter, para dar mais autoridade, diante do Governo alemão, à sua teoria e à sua política. Na época, o Governo alemão nada teve a dizer, e a Delegação do Brasil, portanto, tem o direito de se surpreender que a Delegação Alemã venha agora levantar uma questão que parecia definitivamente resolvida. (...)

A requisição, no direito internacional, equivale à expropriação. É no exercício do direito imanente à sua própria soberania, o *jus eminens*, que um Estado requisita e expropria o bem existente em seu território. O ato realizado pelo Brasil é, pois, inteiramente regular, e lhe atribui um direito pleno de propriedade sobre os navios requisitados antes mesmo de sua entrada na guerra e independentemente do Tratado de Versailles. O Tratado apenas confirma sua requisição e subsequente incorporação ao domínio nacional e sanciona a garantia constituída sobre seu valor para o pagamento das reclamações previstas no Tratado (...).

Documento V.D.014/23, reproduzido in: MRE, *Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1922/1923*, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1924, Anexo A, doc. nº 60/Anexo, pp. 92-93 (tradução do francês).

4. Confisco de Bens

- Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre a Questão do Confisco de Propriedade Particular Inimiga Durante a Guerra, emitido no Rio de Janeiro, em 1º de setembro de 1925:

- (...) Resumo o meu parecer nas proposições seguintes:
- a. Nem o Tratado de Versalhes, nem a Lei nº 3.993, de 6 de novembro de 1917 autorizavam confisco de bens, coisas e direitos de alemães por autoridade brasileira.
 - b. Verificados os casos em que houve confisco, seqüestro, ou liquidação, aquele contra o disposto na lei, e estes por aplicação dela, a União deve restituir ou indenizar os titulares dos direitos, que sofreram os efeitos da situação anormal da

guerra, deiduzidas as despesas com o sequestro, a liquidação e o depósito no Tesouro (art. 10 da lei nº 3.393).

- c. Os navios mercantes alemães utilizados pelo Governo brasileiro a título de represália pelo torpedeamento de navios brasileiros, em que se perderam vidas preciosas de brasileiros e bens consideráveis, constituem capítulo especial já liquidado definitivamente (...).

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1913-1934), MRE/Seção de Publicações, L962, pp. 322-323.

5. Efeitos da Guerra em Relação a Tratados

- Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre o Conflito do Chaco entre Bolívia e Paraguai e a Questão dos Efeitos da Guerra em Relação a Tratados, emitido no Rio de Janeiro, em 22 de maio de 1934:

(...) Apesar da opinião em contrário de internacionalistas de reputação, sempre entendi que a beligerância entre duas Nações com as quais o Brasil tivesse tratados do comércio e navegação, não modificava esses tratados. E essa doutrina acha-se consagrada nas Regras de Neutralidade mandadas observar pelo Decreto nº 22.744, de 23 do maio de 1933, em seu art. 4º.

Mas também me parece que as Nações cultas não podem assistir impassíveis a uma luta de extermínio entre dois povos amigos. O sentimento de humanidade clama por que se encontrem meios de fazer cessar esse absurdo sacrifício de vidas. Neutralidade não é indiferença, nem deve jungir os neutros às deliberações dos beligerantes, por mais que elas contrariem os superiores interesses da civilização e da humanidade.

Sou, por isso, de parecer que devemos ver, com muita simpatia, a proposta de uma ação conjunta das diversas Nações, para impedir a remessa de armas e munições de todo o gênero para a Bolívia e para o Paraguai. Mas essa ação somente será eficaz e somente deve receber o concurso do Brasil se nela tomarem parte todas as Nações fornecedoras de artigos bélicos e todos os vizinhos dos dois Estados beligerantes.

Neste caso excepcionalíssimo, suspende-se a execução dos tratados no que respeita ao trânsito de mercadorias destinadas à guerra, por imposição de um princípio mais alto do que o direito convencional, que é o sentimento de humanidade, não invocado somente pelo Brasil, mas atuando imperiosamente sobre as Nações cultas e amigas dos beligerantes.

Além das condições acima expostas, do concurso das Nações que fornecem armas e munições e de todos os vizinhos da Bolívia e do Paraguai, o acordo que se fizer para interdizer a remessa de artigos bélicos aos beligerantes, deve ser conciso, preciso e claro, para evitar interpretações tendenciosas, e deve ser um sério compromisso de honra. Quebrado por uma Nação, desfar-se-á para todas.

Não terá eficácia a medida imaginada, se não for adotada por todos os povos vizinhos da Bolívia e do Paraguai. O Brasil, como acima disse, somente deve associar-se às outras Nações para o fim visado, mediante essa condição. Sem ela, a medida seria inútil e traria complicações internacionais.

Tal o meu parecer.

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1913-1934), MRE/Seção de Publicações, 1962, pp. 625-626.

6. Reparações de Guerra

– Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, S. do Rêgo Barros, sobre a Questão da Indenização de Guerra (Danos Causados pela Alemanha à Embaixada do Brasil em Londres), emitido no Rio de Janeiro, em 21 de outubro de 1940:

Consulta a Secretaria-Geral deste Ministério, se “o Governo brasileiro pode reclamar do Governo alemão indenização pelos prejuízos causados à Embaixada do Brasil em Londres, no dia 18 de setembro, por bombas lançadas por avião alemão”.

A indenização de guerra, usada em todos os tempos, revestiu-se no século XIX, de um caráter desmesurado. Praticamente, passou a ser um meio de enriquecimento para o vencedor. Esse caráter, bem acentuado, por ocasião das guerras da Revolução Francesa e de Napoleão I, foi levado ao extremo pela Prússia, contra a Áustria, em 1886, e, em 1871, contra a França. Os tratados consequentes à Grande Guerra, de 1914, modificaram essa orientação. Assim é que o Tratado de Versalhes estabeleceu, para a Alemanha, não a obrigação de pagar, propriamente, indenizações de guerra, senão a de reparar certos prejuízos, “por ela causados à população civil de cada uma das potências aliadas e associadas e a seus bens”. A fixação da importância dessas indenizações não foi feita no Tratado, ficando a cargo de uma comissão interaliada, denominada “Comissão das

Reparações”. Certamente, o mesmo critério predominará, no ajuste de contas, que se seguir à guerra atual, máxime, se vitoriosa for a Inglaterra.

Diante dessa perspectiva, penso que o Governo brasileiro deve: fixar, mediante vistoria judicial, *ad perpetuam rei memoriam*, o valor dos anos causados à nossa Embaixada em Londres; reclamar sua indenização ao Governo do *Reich*; comunicar sua atitude ao Governo de Sua Majestade Britânica. Destarte, habilitar-se-á a ser contemplado nas indenizações *post* guerra.

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores, (1935-1945), Departamento de Imprensa Nacional, 1961, pp. 341-342.

7. Tratamento de Prisioneiros de Guerra

– Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre a Questão do Tratamento de Prisioneiros de Guerra, emitido no Rio de Janeiro, em 30 de março de 1931:

(...) São as duas Convenções [Convenção relativa ao Tratamento dos Prisioneiros de Guerra e Convenção de Genebra para o Melhoramento dos Feridos e Enfermos nos Exércitos em Campanha] atos em que o espírito de humanidade procura, na medida do possível, atender à sorte dos prisioneiros e dos feridos na guerra, estabelecendo providências acertadas para respeitar, nos prisioneiros, a dignidade humana, e, aos feridos, assegurar o tratamento conveniente, a proteção e o desvelo, que lhes amenize a desventura.

Sob esse ponto de vista, e tendo-se em consideração os nobres fins, a que visam esses atos, nada tenho a opor-lhes (...). Antes sinceramente os aplaudo.

Creio, porém, que o momento não é mais de regulamentar a guerra, ainda com os elevados sentimentos, que desses dois atos internacionais resultam. Aliás não se sabe até onde irá a eficiência de regulamentos imaginados, na paz, para refrear as paixões que a guerra excita. Como já se proclamou, a necessidade é lei suprema na guerra, e o *vae victis* é ainda o brado guerreiro do vencedor.

O esforço, no momento que atravessamos, deve ser no sentido de substituir, nas relações internacionais, as soluções da força pelas do direito, como já se conseguiu na ordem jurídica interna; classificar a guerra entre os crimes, como no direito interno são crimes o assassinio, as violências físicas, as extorsões, etc.

É claro que esse estado de coisas somente será possível, se as nações se coligarem para realizar o que já é, ao menos na América, a mentalidade comum, e, em toda a parte, o pensamento dos espíritos de elite: a convicção de que a guerra deve ser eliminada, convicção que se firmou, com os espetáculos da guerra mundial, que demonstrou como o troar dos canhões recalca nos povos mais cultos os mais belos sentimentos da humanidade. Antes, o idealismo contra a guerra tinha por elemento propulsor somente o sentir das almas generosas; hoje, a razão prática se fez aliada do sentimento neste domínio.

Atendendo a essas ponderações, e mais a que as probabilidades de guerra são nulas para o Brasil, não vejo conveniência na aprovação das convenções, que elaborou a Conferência diplomática de Genebra, em 1929. Entretanto, como não deve o Brasil deixar de se associar aos movimentos que tendem a dar mais larga expressão aos sentimentos de humanidade, a ratificação é aconselhável, para traduzir a nossa solidariedade, não à guerra, mas aos princípios, que tentam cercear-lhe os maus impulsos. É o que penso.

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1913-1934), MRE/Seção de Publicações, 1962, pp. 516-517.

8. Repatriação de Prisioneiros de Guerra

– Trecho do Relatório do Ministério das Relações Exteriores referente ao ano de 1929, sobre o Brasil e o Conflito do Chaco entre Bolívia e Paraguai:

Graças aos bons ofícios da Conferência de conciliação e arbitragem de Washington, então reunida, os delegados da Bolívia e do Paraguai, na dita Conferência, chegaram a acordo sobre os termos de um protocolo, firmado a 3 de janeiro de 1929, pelo qual os respectivos Governos convieram em que se nomeasse uma comissão de investigação e conciliação, destinada a fazer um inquérito acerca dos fatos determinantes do conflito de fronteira, ocorrido a 5 de dezembro do ano anterior, e determinar as responsabilidades.

Antes da assinatura do protocolo, os países indigitados para nomear representantes na comissão, eram, além dos dois diretamente interessados, o Brasil, a Argentina, os Estados Unidos da América, Cuba e o Uruguai. Nesse sentido, foi dirigida ao Governo brasileiro uma comunicação do Secretário de Estado da União norte-americana, no caráter de presidente da Conferência, comunicação à qual este Ministério se deu pressa em responder.

Circunstâncias especiais ao Brasil impediram o seu Governo de aceitar o honroso convite para se fazer representar naquela comissão. Amigo da paz, como os que mais o sejam, e consciente das suas responsabilidades na América, o Governo do Brasil não é, nem podia ser indiferente a um litígio que poderia alterar a boa ordem internacional do Continente. No caso, porém, em questão, a nossa atitude estava subordinada a certas condições, que nos eram peculiares.

Nunca faltamos ao dever de prestar o nosso concurso leal e desinteressado à causa da paz e da concórdia americanas. E, ainda para se chegar ao auspicioso resultado da Conferência de Washington, não poupamos esforços. Na própria Conferência, um dos representantes do Brasil, na qualidade de membro da comissão especial consultiva, instituída para orientá-la no tocante ao conflito, ocorrido na região do Chaco boreal, prestara a sua dedicada colaboração, para que se encontrasse a fórmula conciliatória que se procurava.

Entretanto, sendo limítrofe do território litigioso entre o Paraguai e a Bolívia e tendo acabado de firmar com esses dois países amigos tratados de limites que ainda pendiam de decisão legislativa nos ditos países, o Brasil, por escrúpulos muito naturais, não queria aceitar função de juiz em pleito no qual se poderia talvez enxergar algum interesse, da sua parte.

Além disto, nunca desejamos situações de relevo, que pudessem melindrar susceptibilidades alheias, e, no caso, a nossa abstenção só poderia ser favorável à neutralidade firme e desinteressada que temos mantido, perante o litígio.

Essas razões foram perfeitamente compreendidas pelas partes interessadas e pela Conferência de Washington, fazendo-se, em toda parte, a devida justiça à lealdade da nossa atitude. (...)

Em virtude (...) do Protocolo de 3 de janeiro, os Governos da Bolívia e do Paraguai deviam suspender, até a decisão final da Comissão [de Investigação], quaisquer hostilidades recíprocas e cessar toda concentração de tropas nos pontos de contato das defesas militares respectivas.

Não se tratava de resolver a questão territorial ou de limites, mas, apenas, o incidente de 5 de dezembro de 1928. (...)

A Comissão (...) determinou (...) a repatriação dos prisioneiros bolivianos e paraguaios, retidos, respectivamente, no Paraguai e Bolívia. Os primeiros deviam ser repatriados através de Corumbá, no Brasil; e os segundos, através de Formosa, na Argentina, - obtida a permissão prévia desses dois países.

No que nos toca, os fatos assim se passaram:

Em maio de 1929, o General McCoy, delegado norte-americano à Comissão de Investigação e Conciliação e presidente da mesma, perguntou ao Governo brasileiro, por intermédio da nossa Embaixada em Washington, se consentiria na repatriação, através de Corumbá ou via Corumbá, dos prisioneiros detidos em Vila Haies, no Paraguai. Tais prisioneiros seriam recebidos naquela cidade mato-grossense e entregues, depois, às autoridades bolivianas, no ponto mais próximo da nossa fronteira com a Bolívia.

A nossa resposta foi favorável, como não podia deixar de ser. Nada justificaria, com efeito, a falta de cooperação numa providência como aquela, tão humanitária, quão favorável ao restabelecimento das boas relações entre as partes litigantes. (...)

Chegaram (...) os prisioneiros bolivianos a Corumbá, na tarde de 6 de julho, a bordo do navio *El Triunfo*, da marinha de guerra paraguaia. Eram em número de 21 (...). Foram eles (...) recolhidos ao navio *Argentina*, do Lloyd Brasileiro. A Comissão de Washington exprimira o desejo de que, para efeitos do seu inquérito, os prisioneiros fossem ouvidos em Corumbá, antes de serem entregues às autoridades bolivianas. Assim, nos dias 7 e 8, foram tomados os seus depoimentos, com as devidas formalidades e todas as precauções de imparcialidade. Na tarde do dia 8, foram os bolivianos embarcados numa lancha da flotilha brasileira de Mato Grosso (...). Às 18 horas daquele dia, na baía de Cáceres, junto à fronteira do Brasil com a Bolívia, realizou-se o ato da entrega dos prisioneiros ao Cônsul boliviano, prosseguindo todos, a bordo da mesma lancha, até Porto Suárez, onde, com o desembarque, se tornou efetiva a repatriação. Disto se lavrou, então, a competente ata.

Depois da assinatura desta, o Cônsul boliviano pronunciou palavras de agradecimento ao Brasil, pelo modo por que tinham sido acolhidos e tratados, no nosso território, os seus compatriotas, restituídos pelo Governo do Paraguai.

Dois dias depois, em Washington, o General McCoy, em nome da Comissão de Investigação, dirigia também palavras de agradecimento ao Governo brasileiro, por intermédio da nossa Embaixada em Washington, pelo concurso prestado à repatriação. (...)

(...) Constantemente empenhados em manter a paz e a harmonia no Continente, não temos faltado ao dever de prestar a nossa cooperação para que a grave controvérsia se resolva, afinal, de maneira pacífica e, ao mesmo tempo, honrosa para ambas as

partes. Igualmente amigos dos dois contendores, o nosso esforço sempre se tem orientado pelo desejo sincero de os ver completamente reconciliados.

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores – 1929, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1930, pp. 19-23 e 25-26.

- Excerto de Mensagem apresentada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional (parte relativa ao Ministério das Relações Exteriores), em 3 de maio de 1930, sobre o Brasil e o Litígio entre a Bolívia e o Paraguai (em consequência do incidente fronteiriço ocorrido no Chaco em dezembro de 1928):

(...) Durante a reunião da Comissão [de Investigação e Conciliação] de Washington, tivemos a satisfação de prestar o nosso concurso leal e desinteressado a uma providência por ela determinada. Tratava-se da repatriação de prisioneiros bolivianos, através de Corumbá. Não só consentimos em que o território nacional fosse utilizado para a dita repatriação, mas ainda a auxiliamos diretamente, com a designação, a pedido daquela Comissão, de um funcionário brasileiro, para colaborar com o adido militar dos Estados Unidos da América, nas medidas destinadas a esse fim.

Realizou-se a repatriação em julho último, na mais perfeita ordem. O nosso concurso foi, depois, agradecido, em nome da Comissão de Washington, pelo seu presidente (...).

In: MRE, Relatório Apresentado ao Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores – 1930, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1934, Anexo A, pp. 3-4.



PARTE IX

OUTROS TEMAS DE DIREITO INTERNACIONAL



Capítulo XX

Outros Tópicos de Direito Internacional

1. Definição de Agressão

- Exposição do Representante do Brasil, Dr. Afranio de Mello Franco, à Comissão de Peritos para a Codificação do Direito Internacional, da VIII Conferência Internacional Americana, em Lima, em 6 de dezembro de 1938, sobre a Questão da Definição de Agressão:

- (...) As guerras levadas a cabo depois da grande catástrofe mundial de 1914-1918 começaram todas sem a prévia declaração, que o velho direito internacional considerava indispensável e que foi objeto de uma das Convenções da Conferência da Haia à qual aderiram quase todas as repúblicas americanas. Hoje, as hostilidades se iniciam sem a prévia declaração, porque nenhum dos Estados quer passar por agressor e por isso todos evitam praticar um ato – a declaração de guerra – que é definido como caracterizador da responsabilidade da agressão. Não obstante, a declaração de guerra nem sempre indicará que o que a faz seja responsável por ela, porque esta pode não ser de agressão e tão-somente defensiva. (...)

(...) Tomando, para a definição do agressor, uma base concreta e real, é evidente que esta deve ser a do *ato de guerra*, isto é, do ato susceptível de violar a soberania ou a integridade territorial de um Estado. (...) O *ato de guerra* é quase sempre precedido pelo estado de tensão política e, muitas vezes, pela ameaça do recurso à força; mas suas características fundamentais são a invasão do território, ou o

domínio terrestre, marítimo ou aéreo de outro Estado; as destruições de coisas ou pessoas por elementos bélicos, terrestres, navais ou aéreos; ou o aprisionamento de navios mercantes ou de guerra em portos do Estado agressor; ou o bloqueio de costas ou portos. Estes são os critérios conhecidos para determinar um *ato de agressão* do ponto de vista militar. São verdadeiros atos de guerra.

Do ponto de vista exclusivamente *jurídico*, pode-se considerar também como ato de agressão susceptível de aplicação de sanções a recusa de um Estado a cumprir uma decisão arbitral ou uma sentença da justiça internacional legalmente pronunciada. (...)

(...) Não queremos ir ao extremo de estabelecer sanções para castigar o agressor, e apenas nos limitamos a criar o compromisso dos Estados americanos de adotar uma atitude comum e solidária a fim de pôr conjuntamente em ação as medidas que possam deter as hostilidades, impedir a propagação do conflito e provocar a diminuição dos meios de agressão pela debilitação do agressor.

Em nosso entender, se, apesar de todos os procedimentos estabelecidos para a solução pacífica dos conflitos internacionais, a guerra se desencadeasse pela agressão de um Estado a outro Estado, o que se deve ter em conta não é, propriamente, o castigo do agressor, mas sim, principalmente, o restabelecimento da paz. Em outras palavras, queremos a paz pela paz e não a paz pela força. (...)

A experiência da Sociedade das Nações, tanto na execução dos artigos do Pacto quanto nos convênios posteriores que se concentraram no emprego de sanções, não nos animam a aconselhar uma fórmula rígida para defini-las e justificá-las nem um procedimento estrito para regular sua aplicação. (...)

Como sanções valiosas contra o agressor, algumas já existem no Direito Internacional Americano, aceitas por todos os Estados, como, por exemplo, o princípio do não reconhecimento de territórios conquistados pela força. Para outros casos em que um Estado tenha praticado algum dos atos (...) susceptíveis de fazê-lo incorrer na responsabilidade de agressor, os outros Estados assumem o compromisso de adotar uma atitude solidária, mediante consulta entre si, promovendo o restabelecimento da paz, impedindo a propagação do conflito e negando ao agressor todos os recursos e o apoio ao objeto da agressão. (...)

In: Octava Conferencia Internacional Americana – Diário, Lima, Imprenta Torres Aguirre, 1938, Anexo, pp. 105-107 (tradução do espanhol).

2. Cláusula da Nação-Mais-Favorecida

- Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre a Cláusula da Nação-Mais-Favorecida (no contexto da codificação do Direito Internacional), emitido no Rio de Janeiro, em 26 de novembro de 1927:

(...) Nos Tratados de Paz, que puseram termo ao estado de guerra, que durou de 1914 a 1918, as nações vencedoras impuseram às vencidas a obrigação de lhes atribuir, *unilateralmente*, o tratamento de nação-mais-favorecida (Tratado de Versalhes, art. 267, de S. Germain, artigo 2.220); é certo que, depois da guerra mundial, se produziu forte reação nacionalista, que, no campo econômico, ergueu barreiras aduaneiras e medidas exclusivistas dos produtos estrangeiros. Mas essa projeção, no plano das relações internacionais, da mentalidade resultante do estado de guerra, que se arreceia da colaboração de todos, necessária ao progresso sob todas as suas modalidades, é uma nuvem que há de passar. E a cláusula da nação-mais-favorecida, que é expressão desse estado de espírito, há de perder, com ele, a sua razão de ser. O sentimento de igualdade dos povos entre si, aliado ao reconhecimento de que a civilização depende do concurso de todos, ainda que alguns sejam mais cultos, mais opulentos ou mais poderosos do que outros, há de tornar sensível o que há de egoístico e inamistoso nessa cláusula.

E na América, onde o sentimento de solidariedade internacional se tem fortalecido consideravelmente, criando esse pan-americanismo, que é a atmosfera própria, em que se desenvolvem as relações dos povos do continente, essa cláusula soaria estranhamente se a inserissem, hoje, num tratado. (...)

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1913-1934), MRE/Seção de Publicações, 1962, p. 395.

– *Modus Vivendi* para o Tratamento de Nação-Mais-Favorecida entre o Brasil e a Venezuela, de 15 de junho de 1940:

A Sua Excelência o Senhor Dr. Esteban Gil Borges Ministro das Relações Exteriores [da Venezuela]

Senhor Ministro,

Tive a honra de receber, em data de 11 de junho de 1940, a Nota que Vossa Excelência se serviu dirigir-me a fim de informar-me que, enquanto se conclui e entra em vigor o convênio comercial que se está negociando entre a Venezuela e o Brasil, o Governo venezuelano, tomando em consideração a decisão do Governo do Brasil de conceder aos produtos venezuelanos os benefícios da tarifa mínima e de considerar a Venezuela entre os países que gozam do tratamento da nação-mais-favorecida, resolve outorgar à importação de produtos do Brasil os favores aduaneiros de que gozam as nações-mais-favorecidas nas condições estipuladas pelos respectivos convênios e de conformidade com os Decretos de 11 de abril e 30 de maio de 1938, que definem os princípios da política comercial da Venezuela.

Outrossim, fez-me saber Vossa Excelência que o presente *modus vivendi* entrará em vigor, por um período de um ano, na data de 11 de junho de 1940, podendo ser denunciado a qualquer tempo, por uma das partes contratantes mediante aviso prévio de trinta dias.

Prevaleço-me da oportunidade para reiterar a Vossa Excelência os protestos da minha mais alta consideração.

a) J. F. de Barros Pimentel.
[Embaixador do Brasil em Caracas]

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores – 1940, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1944, pp. 112-113.

3. Relações Diplomáticas

- Excerto do Relatório do Ministério das Relações Exteriores referente ao período - maio de 1919/maio de 1920, sobre o Restabelecimento de Relações Diplomáticas do Brasil com a Alemanha em 1920:

Foram restabelecidas as relações diplomáticas com a Alemanha. O Sr. Adalberto Guerra Duval, Enviado Extraordinário e Ministro Plenipotenciário do Brasil na Haia, foi transferido para Berlim, por Decreto de 3 de março de 1920, na qualidade de Encarregado dos Negócios do Brasil. Tomou posse do seu cargo em 14 de maio 1920.

As relações comerciais vão-se restabelecendo pouco a pouco. Já o Governo permitiu o livre trânsito de navios alemães em águas brasileiras. Os funcionários consulares estão voltando a ocupar os seus antigos postos. O Consulado em Hamburgo foi provido com a nomeação do Sr. Filinto Elysio Rodrigues Vianna de Abreu por Decreto de 28 de janeiro de 1920.

In: MRE, Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores - 1919/1920, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1920, p. 6.

- Trecho do Relatório do Ministério das Relações Exteriores referente um ano de 1938, sobre Incidente Diplomático com a Alemanha:

Foi, sem dúvida, dos mais desagradáveis o incidente diplomático a que deu origem a atitude do Embaixador da Alemanha junto ao Governo brasileiro, Senhor Karl Ritter, e que culminou na sua retirada do Brasil, a pedido nosso. Não encontrou de fato nenhuma justificativa a maneira de agir daquele diplomata que, passando de largo pelos mais elementares preceitos de cortesia e levado, sem dúvida, por um temperamento de natureza exuberante, abstraiu com lamentável freqüência das boas relações existentes entre os dois países e usou de processos não tolerados nas relações entre povos soberanos.

Replicando ao ato do Governo brasileiro, pediu, por seu lado, o Governo alemão a retirada do nosso Embaixador em Berlim, Senhor J. J. Moniz de Aragão, como simples represália e sem que nenhuma

razão pessoal tivesse imposto a saída do nosso Representante. Com o afastamento de ambos os Embaixadores, ficaram as duas Missões dirigidas por Encarregados de Negócios.

In: MRE, Relatório do Ministério das Relações Exteriores - 1938, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1943, p. 18.

- Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, S. do Rêgo Barros, sobre Caso de Apreensão do Navio Mercante Italiano *Calábria*, emitido no Rio de Janeiro, em 27 de dezembro de 1940:

(...) Parece que, desde que nos encarregamos de defender os interesses da Itália perante o Governo britânico, não nos é lícito abstermo-nos de levar às autoridades inglesas a reclamação do comandante do [navio mercante italiano apreendido] *Calábria*, senão como quem requer o cumprimento de uma obrigação, como quem pleiteia um ato de justiça, que encontra apoio nas boas normas internacionais. (...)

In: MRE, Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1935-1945), Departamento de Imprensa Nacional, 1961, p. 353.

Brasília, 04 de outubro de 1984.
Antônio Augusto Cançado Trindade

APÊNDICE I



Primeiros Comentários sobre o *Repertório da Prática Brasileira do Direito Internacional Público*:

- Sobre os volumes relativos aos períodos 1961-1981 e 1941-1960:

- (...) Excelente trabalho! V. dominou completamente o vasto campo do assunto e conseguiu condensar uma imensa área de informação que estava dispersa e perdida na poeira dos arquivos do Itamaraty. É a melhor coisa que se fez nos últimos anos, quando os assuntos jurídicos têm sido relegados a uma posição marginal (...).

Em 15/06/1984.

José Sette Câmara

Embaixador do Brasil, Juiz e Vice-Presidente da Corte Internacional de Justiça, e autor de *The Ratification of International Treaties* (Toronto, 1949)

- Sobre o volume relativo ao período 1961-1981:

- (...) Importantíssimo trabalho que vem cobrir uma lacuna na nossa atual literatura jurídica e que de tanta utilidade se apresenta não só para os que versam o Direito Internacional Público no âmbito acadêmico, mas também para os que a ele devem recorrer nas suas atividades profissionais.

A erudita “Introdução” impressionou-me profundamente pela segurança da exposição, pelo espírito moderno que a informa e pelo completo retrospecto do assunto que apresenta no caso de nosso país.

As diversas “Partes” em que se divide a publicação e os “Capítulos” que as integram constituem, na verdade, um repositório da nossa prática diplomática em relação a, seguramente, todos os temas importantes da vida internacional dos últimos anos.

Aliás, muitas das posições assumidas pelo Governo brasileiro nesse período foram cristalizadas em instrumentos internacionais que as transformaram em normas jurídicas bilaterais ou multilaterais.

Muito lhe ficamos a dever, por mais este brilhante trabalho, todos os que nos interessamos pelo Direito Internacional Público. (...)

- E sobre o volume relativo ao período 1941-1960:

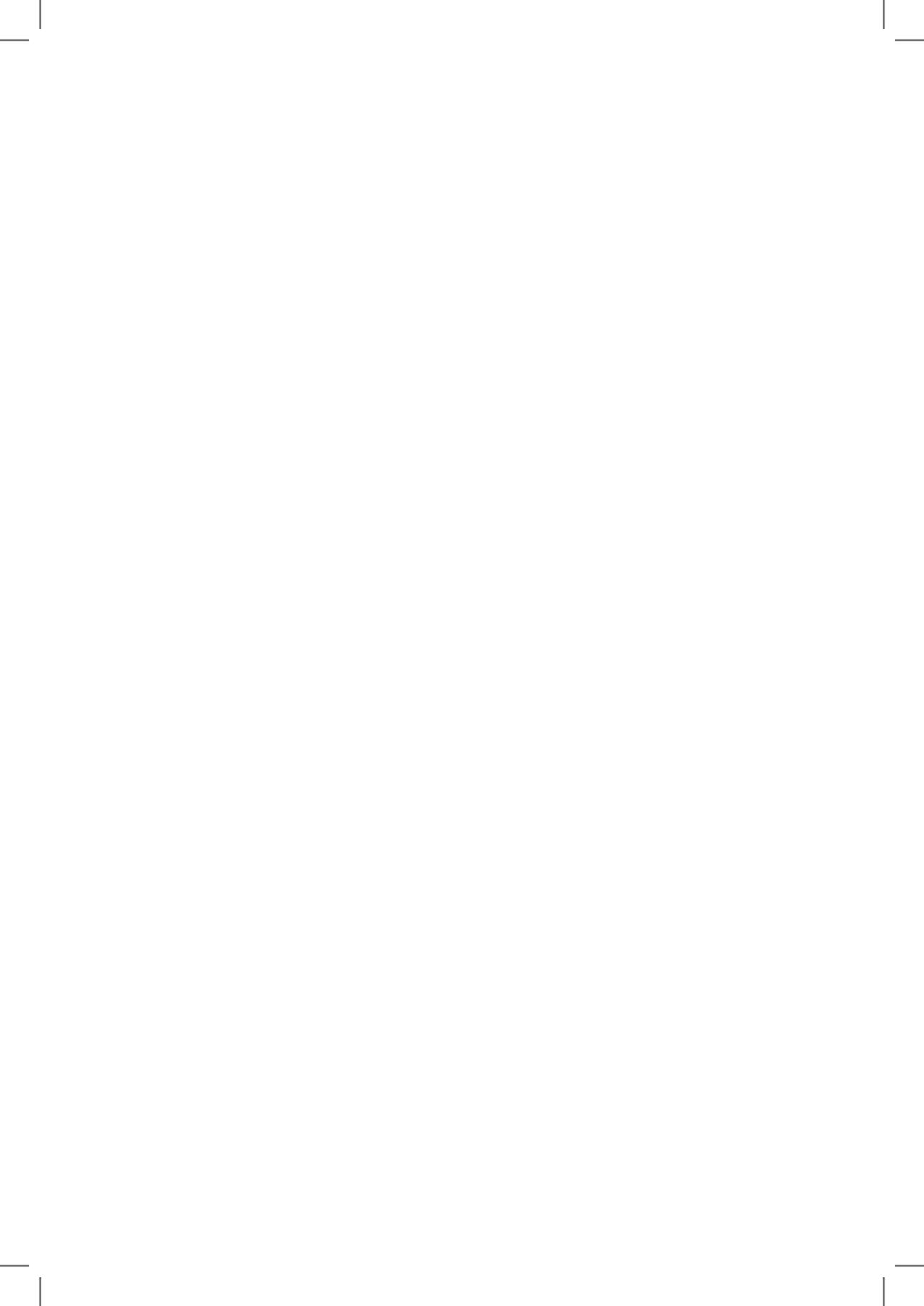
- (...) Felicitações especialmente calorosas por esse grande, ciclópico trabalho de utilidade extraordinária para os estudiosos do Direito Internacional Público e para os diplomatas em geral, que nele têm uma antologia insubstituível. (...)

Em 02/04/1984 e 27/06/1984, respectivamente.

João Hermes Pereira de Araújo

Embaixador do Brasil em Buenos Aires, e autor de
A Processualística dos Atos Internacionais (MRE, 1958)

APÊNDICE II



Revigorationamento e Difusão do Direito Internacional Público no Continente Americano*

[Resolução da XIV Assembléia Geral da OEA (Brasília) resultante de projeto apresentado pela Delegação do Brasil, aprovado pela I Comissão (Assuntos Jurídicos e Políticos) por unanimidade (em 14/11/1984), e aprovado pelo plenário da Assembléia por consenso (em 17/11/1984).]

A Assembléia Geral,

Considerando:

Que é necessário que o Direito Internacional tenha primazia na condução e no desenvolvimento das relações internacionais, estando-lhe reservada função essencial na prevenção e solução das controvérsias internacionais que hoje afligem o continente;

Que o continente americano sempre esteve intimamente ligado à defesa, ao respeito e ao desenvolvimento do Direito Internacional, como o atestam, entre outras importantes contribuições, os princípios de não intervenção e do não uso da força, os direitos e deveres dos Estados e o direito de asilo, bem como os princípios consagrados no capítulo II da Carta da Organização;

Que, com as transformações profundas ocorridas nas relações internacionais nos últimos anos, expandiu-se enormemente o âmbito de aplicação do Direito Internacional;

Que, dada a evolução do Direito Internacional nas últimas décadas, o exame e a divulgação das informações relativas à prática dos Estados

* OEA, documento OEA/Ser. P-AG/do. 1848/84, pp. 1-2; e cf. documento OEA/Ser. P-AG/Com. I/doc. 6/84, pp. 1-2.

em matéria de Direito Internacional podem identificar noções básicas de Justiça que desfrutam de aceitação generalizada, influir na evolução do Direito Internacional consuetudinário e contribuir tanto para melhor fundamentação das posições dos Estados quanto para o aperfeiçoamento da elaboração de normas jurídicas com vistas a sua maior eficácia mediante a aproximação entre os Estados;

Que é importante valorizar o legado jurídico da América, de gloriosa tradição, enriquecido nos últimos anos pela ampliação da composição da Organização com países de diversas tradições jurídicas;

Resolve:

- 1º. Instruir a Secretaria-Geral da OEA a que prossiga a implementação do Programa Interamericano de Desenvolvimento Jurídico, de acordo com a resolução AG/RES 654 (XIII-083);
- 2º. Instar os Estados membros a que promovam a elaboração de repertórios nacionais de sua prática do Direito Internacional Público;
- 3º. Instar os Estados membros a que dentre as iniciativas conducentes à revalorização do patrimônio jurídico do continente americano, promovam a reedição das obras dos grandes mestres internacionalistas da região, com vistas à elaboração de uma antologia jurídica a ser editada futuramente sob o patrocínio da OEA;
- 4º. Instruir a Secretaria-Geral a conferir prioridade à edição de textos e obras relacionadas com as alíneas 2 e 3 acima, ao organizar os programas anuais de publicações da Organização.







Formato	15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica	12 x 18,3cm
Papel	pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)
Fontes	Verdana 13/17 (títulos), Book Antiqua 10,5/13 (textos)