

EPITÁCIO PESSOA E O DIREITO INTERNACIONAL¹

Margarida de Oliveira Cantarelli

Desembargadora Federal

É com grande satisfação que venho participar deste Simpósio em Homenagem a Epitácio Pessoa, promoção do Núcleo da Paraíba da Escola Federal de Magistratura da 5ª Região, tão bem dirigido pelo ilustre colega e amigo, Juiz Alexandre Costa Luna Freire.

Todas as homenagens prestadas a Epitácio Pessoa sempre estarão aquém da figura de tão eminente filho desta terra, que transcendeu ao seu torrão natal, tornando-se um símbolo de serviço ao Brasil e dando expressiva colaboração ao Direito e às relações internacionais.

Tenho muito orgulho de ser cidadã honorária da Paraíba, entre inúmeras razões, por ter me tornado conterrânea de Epitácio Pessoa. Na ocasião em que recebi o título, na Assembléia Legislativa do Estado, tive a oportunidade de salientar, mesmo que brevemente, alguns ângulos da sua vida, da sua contribuição ao Brasil e da participação internacional deste paraibano de Umbuzeiro, nascido em 1865, e que teve parte da sua formação no Estado de Pernambuco e na Faculdade de Direito do Recife.

Órfão de pai e mãe aos oito anos de idade, veio para o Recife e sob a orientação do seu tio, o Barão de Lucena, entra no Ginásio Pernambucano, em 1874. Matriculou-se na Faculdade de Direito do Recife em 1882 e fez, segundo narra Clóvis Beviláqua², em sua obra sobre a História daquela Casa do Direito,

¹ Texto completo da palestra proferida durante o Simpósio em homenagem a Epitácio Pessoa promovido pelo Núcleo da Escola da Magistratura Federal da 5ª Região, em João Pessoa, no dia 8 de agosto de 2005.

² Beviláqua, Clóvis – História da Faculdade de Direito do Recife, Livraria Francisco Alves, 1927, Rio de Janeiro, p 1º vol. p.284 e 2º vol. p. 202 e seguintes.

“um dos cursos mais brilhantes de que houve tradição da Faculdade, obtendo distinção em todos os anos”, bacharelando-se em 1886.

Em Pernambuco, chegou a ser Promotor de Justiça nas Comarcas de Bom Jardim e do Cabo de Santo Agostinho. Com a proclamação da República foi secretário do Governo da Paraíba, ingressando desde então na política do Estado.

Em 1891, foi nomeado catedrático da Faculdade de Direito do Recife, no curso de Notariado³. Representou a Paraíba como Deputado na Assembléia Constituinte para a elaboração da primeira Carta Constitucional Republicana (1890/1891), tornando-se, em 1898, o Ministro da Justiça no Governo Campos Sales. “Logo se empenhou em realizar a velha promessa do governo brasileiro de dotar o país com um Código Civil, e para tamanha empreitada”, convocou, em 1899, o também professor da Faculdade de Direito do Recife, Clóvis Beviláqua, para a redação do projeto. Nomeou a Comissão que o devia rever, sob sua presidência, e acompanhou com interesse as discussões na Câmara. Muito mais tarde, já em 1915, quando o projeto volta ao Senado, estava Eptácio Pessoa como Senador, sendo designado para redigir o parecer, o que fez com a superioridade de sempre. O Código Civil foi largamente fruto do seu pensamento e recebeu dele expressiva contribuição, não podendo se dissociar o seu nome de um dos mais notáveis monumentos da História do Direito pátrio.

Nomeado em 1902 para o Supremo Tribunal Federal, com 36 anos, exerceu brilhantemente a magistratura até 1912, constando nos registros do Supremo que “nunca foi vencido como relator de um feito, fato talvez único na história da Corte”⁴.

Antes de adentrar na apreciação do Projeto de Código de Direito Internacional Público, ressaltamos outros trabalhos de Eptácio Pessoa que não passam despercebidos daqueles que estudam a vida e a obra de tão ilustre brasileiro. O estudo sobre “Terrenos de Marinha”, publicado pela Imprensa Nacional em 1904 e pela Revista de Direito, vol. XIII, “A fronteira oriental do Amazonas”, em 1917, os Pareceres e discursos entre 1917 e 1918 são os melhores comentários à emenda do Código Civil na opinião abalizada de Clóvis Beviláqua.

Na 3ª Conferência Interamericana realizada no Rio de Janeiro, em 1906, foi Delegado do Brasil na Comissão de Jurisconsultos encarregada da codifica-

³ op. cit. 2º vol. p. 202

⁴ site do Supremo Tribunal Federal

ção do Direito Internacional, dando continuidade aos trabalhos apresentados em Conferência anterior, ocorrida no México, por um pernambucano, também professor da Faculdade de Direito do Recife, José Hygino Duarte Pereira, que falecera durante a referida Conferência.

O “Projeto de Código de Direito Internacional Público”, elaborado por Epitácio Pessoa, foi publicado pela Imprensa Nacional, em 1911, é uma obra de grande valor jurídico, com antecipações na visão das relações internacionais que surpreendem o estudioso e permanece, em muitos aspectos, ainda atual, mesmo sendo uma obra escrita há exatos cem anos, de um século de profundas transformações como foi o século XX. O Projeto foi considerado por Levi Carneiro como “a síntese da melhor doutrina sobre esse difícil ramo da ciência jurídica”⁵

Na introdução feita pelo próprio Epitácio Pessoa à publicação do Código, afirma:

“Revivendo a idéia do projeto apresentado à Segunda Conferência Internacional Americana pelo Delegado brasileiro Dr. José Hygino Duarte Pereira, idéia que surgira pela primeira vez no famoso Congresso de Panamá, convocado por Bolívar em 1826, e que desde então representa uma aspiração do continente, a Terceira Conferência reunida nesta Capital⁶ em 1906, deliberou confiar a uma comissão de jurisconsultos a tarefa de organizar dois códigos, um de Direito Internacional Privado e outro de Direito Público Internacional, destinados a regular as relações entre os Estados da América”⁷.

E mais adiante afirma, com humildade:

“O Projeto de Código de Direito Internacional Público que se vai ler é uma modestíssima contribuição aos trabalhos da comissão criada pela Terceira Conferência, trabalhos que se devem iniciar dentro de alguns meses.

⁵ op. cit. p.333.

⁶ a capital a que se refere o autor é o Rio de Janeiro.

⁷ Pessoa, Epitácio – Projeto de Código de Direito Internacional Público, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1911, ps. IV e V

*Na sua elaboração pusemos o maior esforço em harmonizá-lo, tanto quanto possível, com os tratados concluídos pelos Estados americanos entre si e com as convenções por eles assinadas nas conferências pan-americanas e nas da Haya, procurando assim escoimá-lo de toda feição doutrinária e dar-lhe um caráter prático e positivo”.*⁸

O Projeto, com 721 artigos, está dividido em duas partes, como ocorria com as obras de Direito Internacional da época: uma dedicada à paz (subdividida em cinco Livros e estes em capítulos, títulos) e a segunda, à guerra (subdividida em dois Livros, capítulos, títulos).

O autor afirma em nota ao Livro I (Dos Estados como pessoas de direito internacional) que procurou evitar o mais possível as definições que estariam melhor colocadas nos textos doutrinários, todavia, entendia conveniente indicar as características das pessoas internacionais, cujas relações o Código deveria reger. Assim, inicia não com uma definição de Estado que, na época, era o único sujeito do Direito Internacional, mas com a descrição dos seus elementos constitutivos:

Art. 1º: Considera-se Estado, para efeitos deste Código, uma reunião permanente de indivíduos que habitem um território determinado e obedeçam a um mesmo governo, incumbido da administração da justiça e da manutenção da ordem.

Art. 2º: O Estado é a pessoa internacional por excelência, com todas as faculdades e obrigações que o Direito atribui a essa qualidade.

As Organizações Internacionais praticamente não existiam (salvo a União Postal Universal e outras poucas) e o indivíduo também não aparecia na condição de pessoa internacional, exceto em alguns casos, como a pirata.

Um ponto destacável relativo à personalidade internacional do Estado está no art. 3º, quando especifica que o Estado federal constitui uma só pessoa internacional que era o caso do Brasil.

Art. 3º: O Estado federativo constitui uma só pessoa internacional.

Seria impossível apreciar todos os 721 artigos do Projeto de Eptácio no tempo de uma palestra. Assim, destacaremos apenas alguns artigos inseridos em

⁸ op. cit. p. VI

capítulos que ostentem aspectos de atualidade ou mesmo de antevisão do tempo que estava por vir.

O Livro II cuida da soberania dos Estados, tema ainda hoje complexo, causa de desentendimento entre os povos levando, em muitos casos, até à própria guerra. O Projeto procura, com objetividade, determinar os espaços sob a soberania de cada Estado, as formas de delimitação, não incorpora definições acadêmicas, pois era essa realmente a intenção do seu autor, no que, ao meu sentir, tinha completa razão. Aliás, a forma utilizada no Projeto tem sido adotada em várias Constituições modernas.

Diz o art. 27:

“A soberania dos Estados estende-se ao seu território propriamente dito, ao mar territorial, ao espaço aéreo correspondente e às pessoas e coisas que se acharem dentro desses limites, nos termos das disposições seguintes”

Os artigos posteriores tratam da noção de território, não só do território propriamente dito, mas também dos portos, lagos, rios e da divisão dos rios quando fronteiriços. No art.31 estabelece que o “thalveg” é o limite da soberania nos rios que servem de fronteira.

No art.53 estabelece a largura do mar territorial, fixando-a em seis milhas marítimas, o que só veio a ocorrer, em texto internacional, com a Convenção de Direito do Mar celebrada em Montego Bay, em 1982, sob os auspícios das Nações Unidas, que a estabeleceu em doze milhas. O autor faz extensa nota sobre a largura do mar territorial já se insurgindo contra a antiga medida de três milhas, associada ao tiro do canhão (*terrae potestas finitur ubi finitur armorum vis*) posto que a “peça de artilharia atingiu o extraordinário alcance dos canhões modernos”.⁹

No art.57, cuida, de modo pioneiro, do espaço aéreo.

“Cada Estado tem sobre o espaço aéreo correspondente ao seu território, até a altura de mil e quinhentos metros, os direitos necessários à sua conservação. A zona assim limitada tem o nome de zona de proteção”.

⁹ Op. cit. p. 33.

Em 1906 estava começando a navegação aérea, fazia pouco tempo que Santos Dumont e outros a iniciavam. A doutrina internacional se dividia em duas grandes correntes: a da liberdade e a da soberania. Havia os defensores da teoria da liberdade do espaço aéreo, sob a alegação de que o ar é inapropriável. Então afirmavam que deveria existir completa liberdade em tal área. A segunda corrente, a da soberania, que prevaleceu, considerava o espaço aéreo como parte do território do Estado e, por conseqüência, deveria recair também sobre ele a mesma soberania incidente sobre o território (subjacente).

Um aspecto interessante diz respeito à extensão vertical do espaço aéreo fixada pelo Projeto em mil e quinhentos metros. Digo interessante porque até hoje nenhum texto internacional vigente determinou tal extensão. Epitácio Pessoa, além de pioneiro, também foi arrojado, para os padrões daquela época, posto que a edificação mais alta elevava-se a apenas trezentos metros do chão. Mas, não ficou aí, no art.258 e seguinte cuida especificamente da navegação aérea, incorporando também, no que coubesse, as normas relativas à navegação marítima e aos navios, tratados em capítulo anterior do Projeto.

Art.258: Os Estados têm o direito de regulamentar, em bem da sua segurança ou dos seus interesses aduaneiros e sanitários, a passagem de aerostatos estrangeiros pela sua zona de proteção, ou mesmo proibi-la nos trechos dessa zona em que o exigirem as necessidades da sua conservação e defesa.

Como é por demais sabido, o direito aéreo (ou aeronáutico) tomou por empréstimo as regras do direito do mar que se consolidaram ao longo de séculos como normas costumeiras até serem incorporadas ao direito convencional e culminando, como já referido, com a Convenção de Direito do Mar de 1982 (Convenção de Montego Bay).

Já estabelecia o Projeto normas sobre o que ainda hoje é precário em termos de Américas: as vias terrestres de comunicação. Os artigos 262 e 263 abrem-nas à utilização internacional, assim:

“Art. 262 : Nenhum Estado poderá vedar o uso pacífico das estradas de ferro e quaisquer outras vias públicas internacionais aos que delas se queiram servir como meio de comunicação, trânsito ou comércio, nem fazer distinções, quanto ao preço, tempo e facilidades de transporte, entre os nacionais dos outros Estados e os seus próprios

nacionais, ou entre o percurso que se efetue todo no seu território e o que se estenda a um território estrangeiro.

Art. 263 : Os Estados adotarão um regulamento comum para o serviço das estradas internacionais”.

Igualmente trata, nos artigos 264 e seguintes dos correios, telégrafos e telefones. Numa visão extremamente avançada para a época, dá um passo no caminho da integração regional, além de manifestar a crença no papel e aceitação da participação numa organização internacional – União Postal Universal - figura nova nas relações internacionais e ainda sem ter personalidade jurídica reconhecida. Tratava-se de uma proposta não apenas de uniformização de normas para os correios, mas vai muito além quando explicita: “os Estados constituirão um só território, que poderá fazer parte do da União Postal Universal”.

“Art. 264 : Para a permuta recíproca de cartas, bilhetes postais, impressos, papéis de negócios (manuscritos) e amostras de mercadorias, constituirão os Estados um só território, que poderá fazer parte do da União Postal Universal”.

O sigilo da correspondência não foi esquecido e ficou claramente assegurado:

“Art. 266 : Nenhuma razão de ordem política ou administrativa, por mais grave que seja, autorizará a violação da correspondência postal”.

Imagine-se o quanto havia de inovador normatizar em 1906 os telefones internacionais.

“Art.269 : Será assegurado a todas as pessoas o direito de se corresponder por meio de telégrafos e telefones internacionais”.

Outro aspecto inovador, ou pelo menos curioso, está no art.276 e seu parágrafo único, relativo a “Pesos e Medidas”, onde preconiza a utilização do sistema métrico decimal.

“Em suas relações uns com os outros, assim como no cálculo dos impostos de importação e das taxas postais, usarão os Estados do sistema métrico decimal.

Parágrafo único: A denominação de milha poderá, entretanto, ser empregada juntando-se-lhe o equivalente em metros, à razão de 1852 metros por milha”.

Mesmo sendo um projeto voltado para o Direito Internacional Público, Epitácio não deixou fora outro tema relevante e, como muitos dos anteriormente mencionados, ainda padecendo de ajustes internacionais nos dias atuais. Num momento que vemos as cópias “piratas” de obras artísticas sendo comercializadas em várias partes do país e outros Estados, é bom lembrar que o art.278 cuidava da Propriedade literária, artística e industrial.

“Art. 278 : Os nacionais de cada Estado gozarão nos outros Estados, em matéria de propriedade literária, artística e industrial, das vantagens e direitos definidos no Código de Direito Internacional Privado”.

Convém ainda destacar o capítulo relativo à repressão ao crime internacional. Quando se fala ainda como novidade no Direito Penal Internacional e nos crimes internacionais, já o Projeto de Epitácio no seu art.279, dizia:

“As leis penais dos Estados farão influir na fixação das penas contra os criminosos internacionais, isto é, contra os criminosos profissionais que percorrem os Estados cometendo crimes, a condenação anterior decretada em qualquer Estado pelo mesmo ou por um crime da mesma categoria.”

Igualmente é avançado quando prevê a possibilidade de cooperação internacional em matéria penal e a criação de órgãos dentro dos Estados destinados a executar tal cooperação.

“Art.280 – As autoridades policiais e judiciárias de cada Estado poderão comunicar-se diretamente com as dos outros, para obterem os elementos que entenderem úteis ao esclarecimento do crime internacional.”

“Art.281 – Os Estados terão repartições especiais destinadas a colher e permutar informações seguras e completas sobre os criminosos internacionais”

Importante que, atualmente ainda não se conseguiu a celebração de tratados bilaterais ou multilaterais em número desejável para estender a cooperação penal a uma área internacional mais ampla, nem há um bom funcionamento dos órgãos centrais previstos, sequer ao nível do Mercosul.

Se o Projeto previa a repressão ao crime internacional, nos artigos 307 e seguintes estavam as regras de processo penal para efetivar a cooperação.

“Art.307 : Os juízes e tribunais competentes de cada Estados procederão, de acordo com a sua lei, às inquirições, corpos de delito, buscas e quaisquer outros atos necessários à formação da culpa em processos criminal, requisitados pelos juizes ou tribunais competentes dos outros Estados”.

Mas, diferentemente do que vem ocorrendo nos últimos tratados celebrados sobre cooperação penal internacional, no parágrafo único do art. 307, o Projeto previa o respeito a um dos princípios gerais da extradição (a forma mais antiga de cooperação penal internacional) qual seja o princípio da identidade de normas ou da dupla criminalidade, isto é, a medida só poderá ser atendida se o fato que motivou o pedido de cooperação for considerado delituoso em ambos os Estados, deprecante e deprecado. Embora a redação não tenha ficado muito clara, mas esta é a interpretação que se pode dar ao parágrafo. Assim, se o pedido fosse relativo a um fato lícito no nosso ordenamento jurídico, atendê-lo violaria as nossas leis.

*“Parágrafo único: Desta disposição excetuam-se os casos em que a diligência solicitada é contrária à lei do Estado deprecado ou relativa aos crimes indicados no art.287, b”.*¹⁰

É realmente impressionante a visão de Epitácio Pessoa relativa a uma futura integração entre os povos do continente. Isto também ficou bem explícito

¹⁰ Art. 287: A Extradicação não será permitida:

a)....

b) quando se tratar de crimes políticos ou outros com eles conexos, exceto o homicídio contra os Chefes de Estado, os crimes contra os cultos ou de infrações puramente militares, ressalvados o disposto nos arts.83 parágrafo 4º e 97.

Art.83 parágrafo quarto é relativo à captura de desertores e o art.97 versa sobre a obrigatoriedade de entrega dos autores de delitos militares.

no capítulo sobre as profissões liberais. Os nossos tribunais andam abarrotados de processos com pedidos de reconhecimento de diplomas expedidos por Universidades estrangeiras e o conseqüente direito ao exercício profissional.

“Art.319: Os nacionais de cada Estado poderão exercer livremente no território dos outros a profissão para que no seu estiverem habilitados com diploma ou título expedido por autoridade competente, contanto que a lei estrangeira não exija para o exercício dessa profissão a qualidade de cidadão.

Art.320: Os certificados de estudos preparatórios ou superiores de um Estado produzirão em qualquer outro os mesmos efeitos que lhes atribui a lei nacional, desde que deles não resultem vantagens superiores às reconhecidas pela legislação do outro Estado”.

Mas, admitia o Projeto a possibilidade de um exame prévio para o exercício da profissão de médico, inclusive a de farmacêutico.

“Art.322: É lícito a cada Estado exigir que se submetam a um exame prévio, por ele regulado, os estrangeiros, embora diplomados, que pretendam exercer a profissão de médico ou qualquer outra relacionada com a medicina e a cirurgia, inclusive a de farmacêutico”.

O Projeto dedica vários artigos à extradição e aos tratados internacionais. Pode-se dizer que tais matérias, a nível regional, ainda não foram objeto de convenções. Com relação aos tratados, houve o esforço com a Convenção de Havana de 1928, mas sem grande sucesso. Há as duas Convenções de Viena promovidas pelas Nações Unidas, uma sobre tratados entre Estados e o segundo sobre tratados entre Estados e Organizações Internacionais.

No livro V, da primeira parte relativa à paz, cuida das soluções pacíficas dos conflitos internacionais, detalhando, num capítulo, sobre os Bons Ofícios e a Mediação e um amplíssimo capítulo sobre arbitragem.

Como se pode perceber, mesmo nessas poucas pinceladas, o Projeto de Código redigido há exatos cem anos, contém dispositivos que ainda não conseguiram sequer ser implementados nos dias atuais. Era a visão inovadora e o sentido de harmonia entre os Estados que Epiácio Pessoa era detentor.

Em 1918, ao final da 1ª Guerra Mundial, foi designado para chefiar a Delegação brasileira incumbida de negociar a paz com os Aliados e Associados,

de uma parte, e a Alemanha, de outra, para a celebração do que veio a ser o Tratado de Versalhes.

Ainda no desempenho dessa nobre missão de paz na Europa, foi indicado candidato e eleito Presidente da República, concorrendo com Ruy Barbosa. Empossado, teve, no curso do seu mandato, alguns fatos de grande relevância na vida nacional. Empenhou-se no combate à seca do Nordeste, mandando construir açudes, poços e ampliando as ferrovias na Região. Surpreendeu a todos quando nomeou dois políticos civis para os Ministérios da Guerra e da Marinha – Pandiá Calógeras e Raul Soares. Fundou, em setembro de 1920, a Universidade do Rio de Janeiro, com vários cursos superiores; e, no mesmo ano, revoga, pelo Decreto nº 4.120, o banimento da família imperial brasileira, autorizando a negociação para o traslado dos restos mortais do Imperador Pedro II e sua esposa de Portugal para o Brasil; fez organizar, em 1922, as comemorações do Centenário da Independência, com uma grande exposição, para a qual compareceram autoridades de vários países, inclusive o Presidente de Portugal. No Brasil, o ano de 1922 foi bastante movimentado em vários campos: na cultura, com a realização da Semana de Arte Moderna; na vida político-militar, com a Revolta dos 18 do Forte de Copacabana.

Epitácio Pessoa terminou o seu mandato, elegeu o seu sucessor. Em 1923, após a morte de Ruy Barbosa, que ocupava um dos assentos de Juiz da Corte Permanente de Justiça Internacional da Haya, foi escolhido pela Liga das Nações – Organização Internacional que ajudara a criar - para suceder o jurista baiano, garantindo a presença brasileira na mais alta Corte Internacional, cujo mandato estendeu-se até 1930. Observe-se que, mesmo tendo o Brasil abandonado aquela Organização em 1926, por não ter obtido um lugar permanente no Conselho, a Liga das Nações respeitou o mandato de Epitácio Pessoa até o seu final. Já no Governo Vargas, foi convidado para ser Embaixador do Brasil nos Estados Unidos, declinando do convite e retirando-se da vida pública.

É a este grande brasileiro e paraibano que homenageamos neste Simpósio.

