

As Transformações do Estado

GERSON DE BRITTO MELLO BOSON

OS ESTADOS não são imutáveis. No curso do tempo, e nos embates das circunstâncias, sofrem ou podem sofrer modificações diversas, que, geralmente são suscetíveis de acarretar duas conseqüências: a extinção do Estado, a perda da sua personalidade internacional, ou meras alterações nos seus elementos constitutivos internos ou, ainda, no seu modo de ser externo, com variações na sua capacidade internacional de agir.

Internamente, os Estados podem sofrer modificações: 1) na sua organização política, na sua forma de govêrno e 2) no seu território, que pode ver-se crescer ou diminuir, em virtude de anexações ou cessões.

Externamente, pode o Estado, de soberano, passar a uma das formas internacionais de subordinação, ou vice-versa, com diminuição ou acréscimo no exercício das suas competências externas, transformações estas que acarretam vários problemas, não só no que concerne ao comportamento dos demais Estados em face de tais alterações, como no que diz respeito aos efeitos destas sobre os atos jurídicos do Estado, concluídos antes de sofrê-las.

Daí a necessidade de passar em revista as diversas hipóteses de transformações que o Estado pode padecer, examinando-se as dificuldades e as soluções indicadas. Para tanto, dividiremos a tese em quatro partes distintas: transformações na organização política, transformações no território, transformações na forma internacional do Estado e extinção da sua personalidade de Direitos das gentes.

TRANSFORMAÇÕES NA ORGANIZAÇÃO POLÍTICA

A organização interna do Estado pode ser objeto de transformações fundamentais, que alterem a sua estrutura ou forma de govêrno. Esses sucessos dizem respeito, substancialmente,

apenas ao Direito público interno, de vez que a personalidade internacional do Estado não sofre influência, de acôrdo com o princípio formulado por BYNKERSHOECK: *forma regiminis mutata non mutatur populus ipse*. Todavia, necessidades de ordem prática exigem que os Estados se manifestem sôbre o novo govêrno, saído de tais transformações, reconhecendo-o ou não, porque, como órgão que representa o Estado na ordem internacional, naturalmente deve ou não merecer desta a confiança em que se possam basear relações pacíficas. Com isto a ordem internacional não comete nenhuma intervenção no domínio interno do Estado.¹ Apenas declara admitir que o novo govêrno nela se acha acreditado como representante legítimo do Estado, através do qual êste pode vincular com os outros membros da comunidade das nações.

Do exposto decorrem, por conseguinte, duas questões diversas: a da *continuidade* internacional do Estado e o problema relativo ao reconhecimento de govêrno.

PRINCÍPIO DE IDENTIDADE DO ESTADO

O “princípio de identidade” ou “princípio da continuidade” do Estado, segundo o qual os atos jurídicos de um Estado, seus compromissos e obrigações internacionais, ficam de pé em face das mudanças políticas internas, como também de pé ficam todos os seus direitos na ordem internacional, tem o tradicional acôrdo da doutrina, da jurisprudência, salvo raras excessões, da prática governamental. Resulta dos princípios da supremacia do Direito das gentes e da auto-determinação dos povos. Mudam-se os govêrnos, o Estado continua o mesmo. Assim, no caso *Day* (Estados Unidos x Venezuela, 1885), a sentença arbitral afirmou, com muita razão, que a continuidade do Estado é condição de estabilidade. Subsistem os tratados de comércio e as obrigações de tôda espécie, que tenham sido assumidas pelo Estado, através de órgãos seus, competentes e substituídos e, mais recentemente, o caso *Tinoco* (Grã-Bretanha x Costa Rica, 1923). O govêrno Tinoco, de Costa Rica, tendo substituído o govêrno Gonzalez, em janeiro de 1917, realizou diversos contratos com particulares, que, mais tarde foram declarados nulos, por uma lei baixada por Gonzalez, que

(1) Conclusão contrária tirou GENARO ESTRADA, Ministro dos Negócios Estrangeiros do México, que foi levado a criar a doutrina “Estrada”, relativa a reconhecimento de govêrno.

voltara ao poder. O árbitro, TAFT, afirmou que, internacionalmente, o governo é responsável pelos compromissos assumidos pelo seu predecessor.²

Quanto aos *tratados*, os novos governos sempre se declararam obrigados a cumprí-los. Mesmo o governo prepotente de Hitler não fugiu à regra, embora se utilizasse da denúncia violenta de alguns tratados. Só o governo soviético, contrariando o Direito internacional positivo, veio a declarar que não se obrigava pelos tratados concluídos pelo regime imperial decaído. Essa atitude, condenada sem discrepância, só poderia ser aceita com relação a tratado concluído *intuitu personae*, em função da própria pessoa do Tzar. Nesta hipótese, evidentemente, caducaria com o desaparecimento da pessoa do imperador.

A prática não é diferente para as dívidas e outras obrigações, sempre endossadas pelos governos, sucessivamente. Neste particular, a história dos governos de força, no Brasil, constitui bom exemplo. A Alemanha de Hitler assumiu as dívidas da República de Weimar. A Espanha falangista respeitou as obrigações contraídas pela ditadura anterior. Só o governo soviético decretou caducos todos os empréstimos tomados pelos anteriores governos da Rússia.³

Outrossim, a mudança de governo não acarreta a perda automática da representação diplomática, por parte dos órgãos nomeados pelo governo anterior, nem importa no término dos poderes de árbitro que a autoridade anterior tenha designado. Todavia, sendo o Chefe de Estado o árbitro, decai dos seus poderes, em favor do novo soberano, se o compromisso declinar apenas a qualidade de Chefe de Estado, omitindo o nome pessoal da autoridade.⁴

RECONHECIMENTO DE GOVÊRNO

Como já dissemos, as transformações sofridas pelo Estado na sua organização constitucional não alteram a sua personalidade de Direito das gentes. Mas os governos saídos de

(2) Cfr. FENWYCK, *Cases on International Law*, p. 92.

(3) A única discriminação procedente, na espécie, será entre dívidas do Estado e dívidas do regime. As primeiras são assumidas no interesse permanente da coletividade, ao passo que as outras são constituídas em benefício de um determinado governo. Só estas poderão ser decretadas caducas. Separar, porém, umas das outras, é tarefa assaz difícil.

(4) O caso de limites *Colômbia x Venezuela* pode ser dado como exemplo. Morrendo Afonso XII, rei da Espanha, as partes admitiram a arbitragem da Regente Maria Cristina, porque haviam escolhido apenas o chefe da dinastia espanhola.

tais transformações, às vezes violentas, devem ser reconhecidos pelos governos estrangeiros, para que, com aquêles possam manter relações.⁵ Assim, quando por um golpe de Estado, ou por uma revolução vitoriosa, um soberano ou presidente de Estado é substituído, os demais governos poderão reconhecer o substituto imediatamente, recusar-se ou demorar a reconhecê-lo, à espera de que o mesmo se normalize e ofereça a garantia de estabilidade e de respeito às obrigações internacionais.⁶ É que o princípio da *efetividade* é a razão, ou deve ser a condição imprescindível para o cabimento da medida, de vez que o reconhecimento de govêrno não significa dá-lo por legítimo, mas apenas admití-lo como aquêle que detém, de fato, a competência para dirigir o Estado e representá-lo internacionalmente.⁷ Exigir-se a legitimidade, como o faz a doutrina TOBAR, e, na prática, andaram algum tempo exigindo os Estados Unidos, não só poderia pôr em dúvida a responsabilidade do Estado, em face do princípio da continuidade estatal, provocando-se controvérsias sôbre a validade dos atos de certos governos oriundos da violência, como significaria, indisfarçavelmente,

(5) Não se deve confundir o reconhecimento de govêrno com o reconhecimento de Estado. É difícil, mas não é impossível, a hipótese do reconhecimento de Estado sem o reconhecimento de seu govêrno. É difícil porque o govêrno sempre se acha intimamente ligado ao Estado, mas não é impossível, porque o reconhecimento de um novo Estado pode ser realizado por mera declaração unilateral de quem o reconhece, hipótese em que poderá deixar de reconhecer o seu govêrno, por não desejar manter relações com o mesmo.

(6) Não basta um golpe de Estado, com violação da Constituição para fazer surgir a necessidade de reconhecimento do novo govêrno. Faz-se mister a mudança de pessoas físicas que, em virtude dos cargos, exerçam a representação e direção do Estado. Tampouco importará em necessidade de reconhecimento a violência à constituição que não acarrete a perda da sua validade, por substituição ou por incompatibilidade dos desígnios violentadores. Assim, o golpe de Estado desferido em 1937 pelo então Presidente Getúlio Vargas, outorgando nova constituição, e dissolvendo o Congresso Nacional, não suscitou a necessidade de reconhecimento do govêrno ditatorial instaurado, como também não se cogitou do reconhecimento do govêrno Nereu Ramos, saído da violência do comando do Exército contra o Presidente constitucional Carlos Luz.

(7) Neste sentido estipula o art. 8º do Projeto de Convenção sôbre o reconhecimento de Estados e de governos, adotado, em começos de 1927, pela Comissão Internacional de Jurisconsultos Americanos, hoje Conselho Interamericano de Jurisconsultos: "Um govêrno deverá ser reconhecido sempre que reúna as seguintes condições: 1º — autoridade efetiva, com probabilidades de estabilidade e consolidação cujas ordens sejam acatadas pela população, principalmente no que concerne a impostos e serviço militar, 2º — aptidão para cumprir as obrigações internacionais preexistentes, contrair novas e respeitar os deveres estabelecidos pelo Direito Internacional.

uma imiscuição na vida interna do Estado. Não há obrigação de reconhecer-se um novo govêrno, ainda quando alegue e prove satisfazer os requisitos comumente exigidos para o reconhecimento, de sorte que, de acôrdo com as conveniências políticas e interêsses, cada Estado, no caso obrará unilateral e livremente.

Com relação aos novos governos, assim como no tocante ao reconhecimento de novos Estados, a prática internacional tem admitido a existência de quatro formas distintas de reconhecimento: o reconhecimento *de jure*, aquêle de caráter definitivo, cuja consequência é o estabelecimento de relações oficiais e diplomáticas permanentes, entre o novo govêrno e o que o reconhece; o reconhecimento *de facto*, aquêle de caráter provisório, de expectativa, possibilitador de meras relações officiosas; o reconhecimento *expresso*, manifestado por nota formal, em cujo conteúdo o mesmo se expressa, e o reconhecimento *tácito*, o resultante de atos de que se possa deduzi-lo, por implicarem, da parte de quem os realiza, a admissão do fato da existência do novo govêrno e de que êste dirige e representa, realmente, o Estado, tais como o estabelecimento ou a conservação das relações diplomáticas com o novo govêrno, ou concessão de *exequatur* para cônsules, por êle nomeados. Contudo, segundo ACCIOLY⁸, “não se deve presumir a existência do reconhecimento de um govêrno *de facto* quando o Estado permite que continuem a funcionar normalmente em seu território cônsules dêsse govêrno, que já possuíam *exequatur*, ou deixa que os seus próprios cônsules continuem a funcionar no país sob a autoridade de tal govêrno”.

Ê necessário, porém, para a aceitabilidade da asserção, que os cônsules, em tais circunstâncias, não desempenhem qualquer tarefa representativa do Estado junto ao novo govêrno estrangeiro, mas apenas tarefas de rotina administrativa, para benefício dos seus compatriotas. Do contrário, não há como recusar-se a existência de reconhecimento tácito.

TRANSFORMAÇÕES TERRITORIAIS DO ESTADO

O Estado, ao longo de sua história é suscetível de sofrer também, certas modificações no seu território, aumentando-o segundo circunstâncias favoráveis, ou vendo-o diminuir, em épocas adversas. Tais modificações, segundo os autores, po-

(8) *Tratado de Direito Internacional*, I, p. 179.

dem ser apreciadas através de duas teorizações diferentes: *teoria dos modos de aquisição ou perda de território*, em que se estudam as condições pelas quais o Estado ganha ou perde fração do seu domínio territorial, e *teoria da sucessão entre Estados*, apreciação das conseqüências da aquisição ou perda aludidas.

Examinemos cada uma dessas teorias.

MODOS DE AQUISIÇÃO OU PERDA TERRITORIAL

Sob a observação de que adquirir território, em Direito internacional, não significa adquirir direito de propriedade, mas sim sujeitar a parte adquirida à soberania do Estado adquirente, que sôbre tal parte passa a exercer as competências nacionais e internacionais, traduzidas em *imperium* sôbre as pessoas e *dominium* sôbre os espaços territoriais, diremos também que as aquisições ou perdas podem resultar de *atos materiais* ou de *atos jurídicos*⁹, e que as aquisições por atos jurídicos podem ser *originárias* ou *derivadas*, segundo se realizem sôbre território *res nullius*, isto é, que não pertença a nenhum Estado, no momento da aquisição, ou se dêem sôbre território *alicujus*, isto é, que já esteja submetido ao *dominium* estatal de outrem.

A) *Aquisição territorial por fatos materiais*. No dizer de LAFAYETTE, crescem ao território do Estado: 1) o prolongamento de terreno que se opera nos rios que sirvam de limites entre Estados, e proveniente de atêrro lentamente formado, ou da retirada insensível das águas (aluvião); 2) a porção de terreno que se reúne à ribanceira, violentamente arrancada (avulsão) à ribanceira oposta. Ainda na hipótese em que essa porção de terra possa ser legalmente recobrada, enquanto não

(9) "A propriedade do território adquirido — diz LAFAYETTE — continua a subsistir no patrimônio dos particulares, por entre os quais se acha dividida, só vem para o domínio nacional as porções de terra que já faziam parte das coisas públicas. Pode acontecer, mas é uma circunstância puramente acidental, que todo o território adquirido entre para o patrimônio da nação, o que ocorre quando a aquisição se faz pela ocupação de terrenos vagos, realizada pelos representantes diretos do Estado. A soberania em sua essência, como em outro lugar já se observou, nada tem com o direito de propriedade e subsiste sem êle. Com efeito, a nação exerce a soberania sôbre território, cuja propriedade na sua quase totalidade se acha no patrimônio dos particulares. Eis aí a soberania sem a propriedade. Ao mesmo tempo, a nação pode ser, como simples pessoa jurídica, do Direito civil, senhora e possuidora de um imóvel sito em território de outra nação. Aí está a propriedade sem a soberania". (*Princípios de Direito Internacional*, I, p. 142).

o fôr, reputa-se fazer parte do território a que aderiu, para todos os efeitos jurídicos; 3) as ilhas que se formam nos referidos rios, entre a ribanceira e a linha divisória, e a parte das que nascem no centro até a mesma linha divisória; 4) e, nos mesmos termos, os acréscimos de terreno por aluvião ou avulsão e as linhas que se formam nos lagos contíguos; 5) a porção do lado que, pela destruição insensível da margem oposta, avança lentamente no território vizinho. A invasão, porém, que as águas do lago fazem no território estranho, ou abrindo aí novo lago ou cobrindo parte considerável de terras, não altera os limites preexistentes; 6) os aterros naturais ou artificiais sôbre os mares territoriais, os espaços que a retirada das águas deixa descobertos e as ilhas que nascem dentro dos limites dos mesmos mares territoriais, ainda na parte em que elas se estendem além dos ditos limites.¹⁰

A parte da ilha que se estende além da linha do mar territorial e que, portanto, está em espaço que a ninguém pertence (mar alto) — ainda observa LAFAYETTE, com base na opinião de PHILLIMORE, — entende-se compreendida na posse do Estado que é o dono da parte da ilha incluída no mar territorial. A ilha forma um todo e a posse de uma parte do todo importa a do todo.¹¹

Na verdade, a conclusão é certa, mas o raciocínio é inaceitável. Se a ilha surge no mar territorial, embora com parte para além dêle, tal como era delimitado antes do surgimento da ilha, esta se incorpora ao domínio terrestre do Estado, por afastamento dos limites do seu mar territorial, que passarão em dimensão contínua no litoral do Estado e para além dos recortes da referida ilha. Não há como justificar-se que a posse de uma parte do todo importa na posse do todo.

B) *Aquisição por atos jurídicos* — I — *Aquisições originárias*. Enquanto que nas aquisições por fatos materiais intervêm, predominantemente, acontecimentos naturais, independentes da vontade humana, e isto é a sua característica substancial, as aquisições por atos jurídicos são marcadas pela intervenção da vontade do Estado, manifestada através dos seus órgãos competentes. As aquisições *originárias*, que, como já ficou dito, se operam sôbre terra *res nullius*, territórios considerados sem *dominium* estatal no momento em que se realiza, podem dar-se por *ocupação*, *subjugação*, *adjudicação* ou *prescrição*.

(10) Idem, p. 148-49.

(11) Idem, 149, nt. 10.

A) *Aquisição por ocupação*. A ocupação, está claro, consiste no estabelecimento da soberania de um Estado sobre território considerado *sem dono*, com a consequência prática de atos que revelam a intenção de adquirí-lo. Assim, o Direito internacional geral só considera como legítima a aquisição por ocupação quando esta satisfizer os seguintes requisitos; 1) o território objeto de ocupação deve ser *res nullius*. Para tanto é necessário que nenhum *dominium* organizado se exerça sobre êle. Segundo certos autores, era o caso das regiões em que viviam povos nômades ou selvagens, de civilização muito atrasada e que ignoravam o regime do Estado moderno. Consideradas *res nullius*, foram objeto de ocupação por parte de diversas Potências que, antes de 1919, justificavam com o argumento o sistema de colonização então estabelecido;¹² 2) o território deve ser *efetivamente* ocupado por órgãos do Estado e *permanentemente*.¹³ A simples descoberta, a entrada momentânea no território, a colocação de sinais, como marcos, padrões, cruces, não importam ainda em ocupação.¹⁴ A que é

(12) A propósito, em página transunta de humanidade, observa LAFAYETTE que só podem ser considerados *res nullius* os territórios e ilhas desabitados, ou abandonados pelos seus possuidores (*res derelicta*). "Desde séculos disputam os governos e os publicistas, se se devem haver como vagos e, portanto, suscetíveis de ocupação, os Territórios habitados por tribos selvagens, como as que povoavam a América ao tempo da descoberta e as que ainda habitam o continente africano. São os selvagens homens, têm os direitos inerentes à natureza humana. Não lhes tira a natureza de homens e, por conseguinte, a capacidade jurídica, a condição em que vivem. Certamente não têm as tribos selvagens governos regularmente constituídos, como os povos cultos; mas é fora de dúvida que muitas delas vivem sob um regulamento de govêrno, com chefes a que obedecem,, que mantêm os seus ritos, celebram tratados e punem ou fazem punir os que delinqüem. A qualidade de homens e a existência de um govêrno rudimentar, com atributos, ainda que não bem definidos, de soberania constituem elementos morais e jurídicos para que as tribos selvagens sejam respeitadas e respeitado o seu território, muito embora não sejam pessoas do Direito internacional. Em rigor de Direito, pois, os territórios habitados por tribos selvagens não são *res nullius* e, portanto, não são suscetíveis de serem adquiridos pela ocupação. Esta doutrina é hoje aceita pelo menos em teoria. Na realidade, porém, nações cililizadas nunca se detiveram diante do direito das tribos selvagens ao território qe habitam; levaram-nas a ferro e fogo, sempre que elas tentavam resistir. A sua situação em presença dos invasores foi sempre a de uma raça conquistada. (Op. cit., p. 143-44).

(13) Tais princípios foram assentados pelo Ato de Berlim, de 1885, que, embora desaparecido em 1919, pela importância de seus preceitos, continua doutrinariamente de pé.

(14) "A descoberta, a entrada ou mera colocação de sinais estabelecem apenas a *prevenção* em favor de quem as pratica, prevenção que desaparece e deixa de subsistir, se, em tempo razoável, não se consumam os demais atos que são necessários para tornar a ocupação perfeita e acabada". LAFAYETTE, op. cit., I. p. 145.

consumada por simples particulares, sem comissão oficial, só se converte em título legítimo quando sobrevém o assentimento do Estado de que são súditos, por declaração inequívoca, e a prática de atos determinadores dos seus propósitos; 3) a ocupação deve ser *pública*, notificada aos demais Estados, a fim de que êstes possam, sendo o caso, fazer valer os seus direitos, importando o silêncio em renúncia dêstes, ou no sentido de que não os possuem.

B) *Aquisição por subjugação*. Opera-se pela *debellatio*, que supõe duas condições: o *animus imperii*, da Potência vitoriosa e ocupante do território conquistado, de vez que, se a ocupação obedece apenas a necessidades militares, com o sentido da retirada posterior, não passará de *occupatio bellica*, sem transferência de soberania, e o *desaparecimento* do Estado do território, que em tal hipótese, passará a ser considerado *res nullius*.

São estas as razões jurídicas capazes de explicar semelhante modo de aquisição de terras, porque o Direito internacional não reconhece o pretense direito de conquista, de cujo argumento têm lançado mão alguns povos violentos, nos desígnios de anexações condenáveis.¹⁵

c) *Aquisição por adjudicação*. Surge quando o território é atribuído ao Estado por decisão de uma jurisdição internacional, ou por uma comunidade de Estados, que no momento tenha o governo *de facto* sobre as porções adjudicadas. Assim agiram o Congresso de Viena, o de Berlim, o de Versailles e pode agir a ONU, como organismo de segurança mundial.

No caso, haverá também que reconhecer a necessidade da existência das duas condições acima arroladas, no tocante à aquisição por subjugação.

(15) "Esse modo de aquisição dificilmente poderia ainda ter curso de vez que o princípio de que a vitória não dá direitos territoriais vem sendo consagrado pelos mais importantes textos convencionais internacionais. Assim, o Pacto da Liga das Nações, no art. 10, já dispunha que os membros da SDN se comprometiam "a respeitar e mantér contra tôda agressão externa a integridade territorial e a independência política atual de todos os membros da Liga". No mesmo sentido dispõe a Carta da ONU: "todos os membros deverão evitar, em suas relações internacionais, a ameaça ou o uso da fôrça contra a integridade territorial ou independência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os propósitos das Nações Unidas" (art. 2º, alínea). E a Carta da OEA, na sua declaração de princípios, acrescenta: "Os Estados americanos condenam a guerra de agressão: a vitória não dá direitos" (art. 5º, letra e).

Sobre o território adjudicando não deve haver soberania estatal, embora algum Estado, ou comunidade dêstes, possa exercer ali a supremacia territorial.

d) *Aquisição por prescrição.* É a aquisição de soberania sobre um território, pelo contínuo e não perturbado exercício das competências estatais no mesmo, durante um período necessário à convicção de que tal exercício se acha de acôrdo com a ordem internacional. Doutrinariamente muito discutida a existência da prescrição em Direito internacional, na verdade, a prática a consagra, não sendo admissíveis os artifícios dialéticos que pretendem afastá-la dos domínios públicos do Direito.

Todavia, para que se opere com legitimidade a prescrição, o ocupante do território usucapiendo deve satisfazer os seguintes requisitos: 1) a posse deve ser *pública e efetiva*, para que todos saibam, inclusive aquêle que se possa presumir seja o verdadeiro dono da terra; 2) deve ser exercida *animo domini, a título de soberania*, isto é, pelos órgãos do Poder público estatal, de vez que não se pode confundir a soberania com a posse que nacionais ou súditos de um Estado possam ter em território estrangeiro, e tampouco poderia levar à prescrição o *dominium* que um Estado, a título de cessão de administração ou arrendamento, exerça sobre porções territoriais de outro; 3) deve ser *pacífica e ininterrupta*, não podendo ser turbada ou intermitente. A posse mantida pela força e que, ao longo do tempo, se conserva sob protesto da parte de quem se diz o verdadeiro soberano, não gera prescrição. Também não pode o Estado que aspira à soberania definitiva, deixar de praticar atos de *imperium e dominium* no território usucapiendo, porque isto significaria evitar a consumação da prescrição, e, finalmente, 4) a posse deve durar por prazo suficiente para que se possa presumir o consentimento tácito do antigo soberano territorial. Não há, porém, qualquer regra costumeira ou de tratado geral fixando prazo para a prescrição. GROTIUS considerava ser necessário uma posse imemorial (*possessio memoria excedens*). Num tratado de arbitragem entre a Grã-Bretanha e a Venezuela, de fevereiro de 1897, relativo a litígios de limites entre a República sul-americana e a Guiana inglesa, foi estipulado que a posse contrária, durante um período de cinquenta anos, constituiria título válido para a aquisição de território. No seu Projeto de Código Internacional (art. 41), EPITÁCIO PESSOA apina pelo prazo de quarenta anos, como suficiente. Na verdade, quando o tempo decorrido basta para consagrar, tácitamente, o consentimen-

to do Estado despojado de uma parte do seu território, e o do povo submetido à nova soberania, é que a prescrição operou-se, não vindo ao caso discutir acêrca de número exato de anos, para decurso automático da aquisição.¹⁶⁻¹⁷

II — *Aquisições derivadas*. Tais aquisições se operam, normalmente mediante a *cessão* contratual, que supõe um acôrdo de vontades entre o Estado cedente e o Estado cessionário. Outrora, antes do domínio absoluto do princípio constitucional da inalienabilidade do território, eram freqüentes as cessões contratuais, que se faziam em consequência de guerras, quando dos tratados de paz, ou amigavelmente de *cessão-venida*, de que são exemplos a aquisição da Lu'siânia, comprada pelos Estados Unidos à França, em 1803, a aquisição do Alasca, cedido pela Rússia aos Estados Unidos em 1867, a cessão à França, pela Suécia, da ilha de Saint Barthélemy, em 1877, e das Carolinas, pela Espanha, à Alemanha, em 1899.

Também pode ocorrer outro tipo de aquisição derivada, registrado por DELBEZ, como *consolidação de uma ocupação militar em "occupatio imperii"*, que se produz quando, por ato unilateral, um Estado estende sua soberania sôbre certa porção de território estrangeiro, em guerra deflagrada, que não termina por um tratado, mas pela cessação *de facto*, das hostilidades. Poderá acontecer que as posições ocupadas se consolidem posteriormente, de modo pacífico e sem reclamação da soberania anterior, de tal sorte que o Estado passe a exercer suas competências sôbre essa parte territorial, da mesma forma que as exerça nos seus domínios. Assim aconteceu com a incorporação de Mentor à Sardenha, em 1848, de uma parte dos Estados do Papa à Itália, em 1860, da cidade de Alger à França, em 1830 e da Tripolitânia, à Itália, em 1911.

(16) A jurisprudência internacional tem admitido o princípio da prescrição aquisitiva, como nos casos de arbitragem sôbre litígios de fronteiras e limites do Brasil com Repúblicas irmãs, na sentença de 1928, proferida pelo Presidente Max Huber, no litígio de Palmas e no aresto da CPIJ, de 5 de abril de 1933, sôbre o litígio da Groenlândia oriental, entre a Dinamarca e a Noruega.

(17) Observa com razão ACCIOLY que as três condições clássicas que o Direito privado estabeleceu para a prescrição (*non clam, non vi, non precari*) correspondem, mais ou menos, às que acima se indica. De fato, dizer-se que a posse deve ser pública, pacífica e exercida a título de soberania e por largo prazo equivale, até certo ponto, a declarar-se, como no velho conceito, que a posse deve ser isenta de clandestinidade, de violência e de precaridade (*Tratado*, I, p. 317, nt. 3).

TEORIA DA SUCESSÃO ENTRE ESTADOS

Aqui só nos ocuparemos do problema da sucessão entre Estados que, além de acréscimo ou diminuição do seu território, não tenham sofrido qualquer alteração na sua personalidade internacional. Vale dizer: a sucessão interestatal que passamos a estudar é aquela decorrente de transformações territoriais que não atinjam a identidade do Estado.

Na verdade, são importantes as conseqüências que defluem das transformações territoriais do Estado, e que, para melhor compreensão, segundo os autores, alinhamos em quatro setores diversos, a saber:

A) — *Transformações territoriais e tratados anteriormente concluídos.* Aqui, temos que levantar duas hipóteses diferentes: uma, se há sucessão, isto é, quando uma parte do território estatal se desliga, constituindo-se em novo membro da comunidade das nações, e, outra, quando ocorre a simples anexação da parte territorial a outro Estado, já preexistente. Em caso de *secessão*, parece fora de dúvida que em princípio, o novo Estado não pode estar vinculado a tratados celebrados pela Potência de que se separou. Assim é que, com muita razão, os Estados Unidos se recusaram a assumir obrigações em tratados concluídos pela Inglaterra, antes da independência, e da mesma forma agiu a Grécia, em 1829, com relação a tratados realizados pela Turquia.

Em caso de anexação, o princípio geral a seguir manda que os tratados do Estado adquirente sejam aplicados no território adquirido, deixando-se de aplicar neste os tratados do Estado que o perdeu. Todavia, o princípio não é absoluto. Os tratados concluídos com aplicação especial no território cedido, como os que dizem respeito a estradas de ferro, navegação e fronteiras, devem ser assumidos pelo Estado cessionário. E, inversamente, não serão aplicados ao dito território os tratados concluídos pelo cessionário anteriormente à cessão, se do espírito se deduz que foram realizados para aplicação exclusiva no território sob a soberania de então do adquirente.

B) — *Transformações territoriais e os créditos e débitos do Estado.* Deve-se entender o crédito como ativo do Estado, a que se incorporam os bens de toda espécie, públicos ou a título privado. Em caso de *secessão*, como nada impede que um Estado possua bens em território de outro, deve haver divisão ou indenização equivalente dos bens que a metrópole possuía na parte do território do novo Estado, a título privado, de vez

que perderá todos os bens públicos, como perdeu a própria porção territorial. Quanto às dívidas, deve-se distinguir entre aquelas gerais, constituídas pela Metrópole para aplicação geral no território, e as *localizadas*, isto é, aquelas constituídas e aplicadas em benefício exclusivo da parte territorial perdida. Por equidade, o novo Estado deve assumir a quota-parte da dívida *geral*, estimada pela arrecadação dos impostos, feita no território desmembrado, pela mãe pátria, antes da separação, devendo assumi-la totalmente, no caso de dívidas *localizadas*.

Os créditos externos se conservam integralmente com os respectivos portadores. Os mesmos princípios devem ser seguidos em caso de cessão parcial de território.

O tratado de Versailles fez aplicação dos princípios expostos, decidindo que as Potências cessionárias de antigas províncias alemãs assumiriam uma parte da dívida pública do *Reich* e do Estado particular em causa, segundo existia em 1º de outubro de 1914, e calculada de acôrdo com a arrecadação dessas províncias, comparada à arrecadação da totalidade do *Reich* ou do Estado membro. Sòmente com relação à Alsácia-Lorena não se aplicou a regra, de vez que Bismarck se recusara a seguir o princípio, em 1871, com relação às dívidas públicas francesas, ao anexar essas províncias ao Império alemão.

Outrossim, decidiu o Tratado de Lausanne, de 1923, que a dívida otomana seria dividida entre os diversos Estados sucessores do Império: Turquia, Estados balcânicos e Estados asiáticos do próximo Oriente, em cotas-partes fixadas pelo Conselho das dívidas otomanas e apreciadas por árbitro nomeado pela SDN.

Contudo, outras soluções podem ser dadas em tratados especiais.

C) — *Transformações Territoriais e Organização Interna do Estado*. Em caso de *secessão*, claro que o novo Estado poderá, em princípio, organizar a sua estrutura jurídica interior como lhe aprouver. A mesma regra vale para os casos de cessão parcial de território. Todavia, como não é possível a fixação, pelo Direito das gentes, do momento exato em que devam as leis do Estado cessionário suplantar as do Estado cedente na porção territorial objeto da cessão, a prática tem seguido os seguintes princípios gerais: as leis *constitucionais*

do Estado cessionário são aplicáveis de pleno direito e imediatamente, enquanto que as leis *ordinárias* só o serão por etapas, de acôrdo com a promulgação sucessiva.

Foi êste o procedimento da França, em 1919, quando recobrou a Alsácia-Lorena.

Quanto às atividades judiciárias, a prática tem feito distinção entre os processos *civis* e os *criminais*. Nos primeiros, se a instância ainda se acha pendente, no momento da anexação, são competentes para prosseguir no feito os tribunais do Estado cessionário. Se, porém, houver julgamento definitivo, na data referida, respeitar-se-á a *coisa julgada*. Mas se o julgamento não fôr definitivo, por caber recurso, deve-se distinguir duas hipóteses: se o recurso já se achar formado, deverá ser apreciado pelo tribunal perante o qual foi manifestado, mas, se ainda não formado, deverá ser manifestado perante o tribunal competente do Estado anexante.

Para os processos criminais, distingue-se também entre aquêle que tenha sentença proferida e o que não a tenha. Se houver sentença, será esta executada pelo Estado cessionário, após revisão, para saber se o delito é também punível segundo suas leis. A revisão será favorável ao criminoso, se a pena, segundo a lei do Estado anexante, é menor que aquela a que foi condenado e não será alterada, se maior. No caso em que ainda não haja sentença, os tribunais do Estado cessionário são os únicos competentes, de acôrdo com a legislação do mesmo.

D) — *Transformações territoriais e Habitantes do território cedido*. A cessão territorial, assim como a secessão, acarretam modificações profundas no estatuto jurídico dos habitantes do território cedido ou desmembrado, exceto quanto aos direitos privados, que merecem todo respeito de parte do Estado adquirente, ou que se faz autônomo. Domina, na espécie, a regra dos direitos adquiridos, consagrada por antiga jurisprudência. Já em 1869, no caso da *Cia. da Baía de Hudson e do Estreito de Puget*, o árbitro declarou que o Estado cessionário deve respeitar os direitos privados e os vexames de que se queixam tais sociedades expõem o Estado à responsabilidade. Mais recentemente, em 1929, a sentença dos árbitros (caso da *Cia. local de Estrada de Ferro Sopron Kőszeg*), declarou que os direitos que uma Companhia privada tem por ato de concessão não podem ser anulados pela mudança de soberania no território em que o serviço público funciona, mas permite-se a readaptação dos contratos às novas circunstâncias

econômicas.¹⁸ Por sua vez, a CPJI teve ocasião de decidir pela confirmação do princípio, diversas vezes. No aresto de 25 de maio de 1926, concernente a certos interesses alemães na Alta Silésia a Côrte disse que as cessões de território respeitam os direitos privados, e quando circunstâncias gerais admitem atendidos a tais direitos, tais medidas devem ser aplicadas a todos, sem discriminação alguma.¹⁹ Quanto ao desmembramento, com a formação de novo Estado,, ocorre a decisão da Côrte no caso *Franco-helênico dos faróis*. A Turquia tinha concedido a uma Sociedade francesa o sistema de iluminação das costas do Império otomano, do Mediterrâneo, dos Dardanelos e Mar Negro. O contrato foi prorrogado no momento em que se desenvolviam as lutas balcânicas, de que resultou o desmembramento da Grécia. A Côrte decidiu que o contrato de concessão era operante em face do governo grego, fundamentando a decisão do texto do Tratado de Lausanne, segundo o qual o Estado sucessor se subroga nos direitos e encargos da Turquia nos territórios destacados do Império otomano.²⁰ A Côrte fez aplicação do mesmo princípio, no caso dos *Faróis em Creta e Samos*, também atribuídos à Grécia os direitos e encargos.²¹

No entanto, o problema já não é tão simples no que diz respeito aos direitos públicos subjetivos, principalmente no tocante à nacionalidade, apesar da regra de que, de plano, os habitantes da província cedida ou desmembrada se tornam nacionais do Estado anexante ou que se faz independente. Na prática, porém, os princípios aplicados têm variado, ora decidindo-se que a nova nacionalidade se resolva pelo domicílio, ora pelo nascimento, ou pela combinação das duas hipóteses.

Mas tudo isto tem sido temperado pelo *plebiscito* e pela *opção*, como costumes protetores dos direitos do homem.

Os súditos alemães, *estabelecidos* nos territórios incorporados à Tchecoslováquia, adquiriram automaticamente a nacionalidade do novo Estado, ressalvados os casos de opção. Já no caso dos súditos alemães dos territórios incorporados à Polônia, para a aquisição da nacionalidade polonesa foram combinados os princípios do domicílio e da origem, tendo decidido a CPJI, a propósito, que a nacionalidade polonesa pertenc-

(18) Cfr. de La PRADELLE E POLITIS, *Rec. des Arb. Intern.* t. II, p. 517 e ss. e RALSTON, *Suplemento*, p. 147.

(19) Cfr. GIDE., artigo sobre o caso, na R. D. I. P., 1927, p. 76.

(20) Fasc. nº 62, série A-B, nº 62, p. 25.

(21) Série A-B, nº 71, p. 101.

cia: 1º — a todos os súditos alemães domiciliados nos territórios incorporados à Polônia, respeitado o direito de opção, e 2º — a todos os que estivessem em tais territórios, desde que nascidos de pais ali domiciliados.

TRANSFORMAÇÕES NA FORMA INTERNACIONAL DO ESTADO

As transformações territoriais, ou constitucionais do Estado, como vimos, não afetam a sua personalidade de Direito das gentes. Já as transformações na sua forma internacional, que vamos estudar, têm por consequência, exatamente modificar essa personalidade, refletindo-se na amplitude do exercício das suas competências externas e na extinção, alterações, ou aquisição de certos direitos e obrigações, havidos pelo Estado, antes da transformação sofrida, ou em virtude desta.

Trataremos aqui apenas das consequências modificadoras de certos direitos e das obrigações do Estado que, por força de circunstâncias adversas ou favoráveis, padece transformação na sua forma internacional.

Essas transformações são diversas, mas podem ser agrupadas em dois casos típicos: casos que acarretam *diminuição* na capacidade internacional de agir do Estado, e casos em que, ao contrário, essa capacidade *aumenta*, por maior libertação de sua personalidade.

A) — *Casos em que a personalidade internacional do Estado diminui.* I — Um Estado independente, ou membro de uma Confederação, ingressa num Estado federal. O fato acarreta subordinação profunda, que poderá, inclusive, eliminar por completo a personalidade internacional do Estado membro da Federação, o que acontece com as entidades desse tipo de associação estatal no continente americano, onde somente o Estado federal goza da personalidade do Direito das gentes; II — um Estado independente ingressa numa Confederação ou numa União real; III — um Estado independente ingressa como vassalo ou protegido de outro.

B) — *Casos em que a personalidade internacional do Estado aumenta.* I — Um Estado membro de federação torna-se independente; II — um Estado membro de uma Confederação, ou de uma União, faz-se soberano; III — um Estado federal, em que os membros tenham, ainda que restrita, capacidade internacional de agir, torna-se unitário; IV — um Estado vassalo ou protegido, liberta-se da vassalagem ou do protetorado.

Em todos êsses casos, o Estado assume plenitude de direitos na ordem internacional em que se integra, sujeito apenas às limitações gerais de Direito internacional comum.

Quais, por conseguinte, as conseqüências trazidas por êsses vários tipos de transformação estatal às atividades do Estado que as padece? Qual o destino dos tratados por êle concluídos? E as dívidas que assumiu perante terceiros?

Uma resposta pode ser dada, de plano, sob o fundamento de que o Estado, embora as transformações sofridas, subsiste, e só a sua personalidade alterou-se. Assim, a resposta geral possível é a de que os tratados concluídos e as obrigações assumidas pelo Estado ficam de pé, na medida em que forem compatíveis com a sua nova forma internacional.²²

Se um Estado independente ingressa numa federação, deve-se verificar se os tratados anteriormente concluídos por êle são compatíveis com as disposições da Constituição federal, ou com o texto convencional da Confederação. Serão dados por extintos os incompatíveis, ressalvados os casos de responsabilidade, garantidos por princípios comuns de Direito internacional. Por outro lado, aplicam-se ao novo membro da federação os tratados que esta tenha concluído, de conformidade com os diplomas jurídicos acima referidos²³

A mesma regra se aplica se um Estado se torna independente de uma federação, eis que recupera sua plenitude, não se obrigando por tratados que a União haja concluído, ressalvada a hipótese de dívidas. A mesma solução, ao que nos parece, deve ser adotada para os tratados gerais, na hipótese em que os membros de uma União real venham a se tornar independentes.²⁴ Neste caso extingue-se a personalidade interna-

(22) Cfr. CAVARÉ, *Le Droit International Public Positif*, I, p. 351 e ss.

(23) Assim decidiu a Suprema Côrte dos Estados Unidos, no caso *Terlinden x Ames*, em 1902. A Prússia, membro da Confederação germânica, havia concluído, em 1852, um tratado de extradição com os Estados Unidos, e, em 1871 tornou-se membro da Federação alemã. A Côrte americana decidiu pela validade do tratado, de vez que a Constituição do Império alemão conservava o direito de cada Estado-membro regular as questões de extradição.

(24) Todavia, depois da dissolução da União real entre a Suécia e a Noruega, o govêrno dêste País notificou os demais Estados de que considerava válidos todos os tratados com os mesmos concluídos, separadamente, ou em comum com a Suécia, apenas sob reserva de estudo de cada objeto dos tratados. E, após a dissolução da União real entre Áustria e Hungria, a comissão integrada por êstes dois Países e os Esta-

cional da União, surgindo no seu lugar novos Estados soberanos. Ressalvados possíveis acordos, não há como pretender-se a subsistência dos tratados concluídos por entidade que desapareceu.

Se um Estado federal, cujos membros tenham competência internacional de agir, se torna unitário, *ipso facto* também caducam os tratados concluídos anteriormente pelos Estados federados, porque êstes serão absolvidos pela personalidade superior e única do Estado unitário, ressalvados os casos garantidos por princípios gerais de Direito internacional e susceptíveis de reparação, por ação de responsabilidade. Mas continuarão em vigor os tratados concluídos pelo Estado federal, os quais não sofrem qualquer alteração em virtude do unitarismo implantado, e isto de acôrdo com o princípio da continuidade do Estado.

Em tôdas essas hipóteses de transformação estatal, porém, podem ser dadas soluções convencionais diversas.

Quanto às dívidas, a prática internacional e a jurisprudência têm indicado as seguintes soluções. Se um Estado independente se torna membro de um Estado federal, êste não responde, em princípio, pelas dívidas do novo membro, anteriormente assumidas.²⁵ Nas outras hipóteses, ingresso numa União

dos Unidos, em 1927, afirmou a responsabilidade distinta, separada, da Austria e da Hungria, pelos atos da Monarquia Austro-húngara. A solução certa foi a dada pelo Itamarati, quando Ministro o Sr. Otávio Mangabeira, sustentando-se que não podem prevalecer os tratados concluídos pelo Brasil com a União real, de vez que esta desaparecera, substituindo-se por duas personalidades internacionais distintas — a da Austria e da Hungria (Nota do Governo brasileiro ao da Hungria, em 15 de fevereiro de 1930).

(25) O *Reichsfinanzhof* declarou, em março de 1927, a inexistência de regra internacional que impusesse à Alemanha o dever de assumir as dívidas da Prússia, quando ingressou na federação. E os Estados Unidos, voluntariamente, e só por equidade, aceitaram parte da dívida do Texas, constituída por êste antes de entrar na União. Particularmente, porém, pensamos que a equidade obriga a Federação a assumir e pagar as dívidas do Estado que nela ingressa. Se a Federação assume o ativo, o direito de arrecadar, incorporando-se no seu domínio grande parte das riquezas do novo membro, não há como justificar-se a recusa de assumir também os débitos dêste, muita vez constituídos para obras de que se beneficiam diretamente a União e os seus antigos e novos nacionais.

real, num protetorado, como vassalo de outro, ou numa Confederação, continuam responsáveis por suas dívidas, assim como por elas responderão, quando se libertam de tais vinculações subordinativas.²⁶

(26) Quando da constituição da União real entre Austria e Hungria, em 1867, este último País declarou que não se obrigava a participar do pagamento das dívidas da Austria, e só por razão de circunstâncias poderia fazê-lo. E no momento da dissolução da União, cada Estado resultante assumiu as dívidas respectivas (arts. 203, do tratado de Saint-Germain, e 186, do Tratado de Trianon). O mesmo ocorreu quando da dissolução da União real entre a Suécia e a Noruega. E quando, 1878, a Sérvia, a Rumânia e o Montenegro, até então vassallos da Turquia, se fizeram independentes, só participaram das dívidas turcas relativas aos territórios que levaram.