

# Os Acordos em Forma Simplificada.

*João Grandino Rodas*

Professor Assistente Doutor de Direito  
Internacional na Faculdade de Direito  
da Universidade de São Paulo.

No tocante à formação dos acordos internacionais, a partir da Revolução Francesa notou-se a introdução nas constituições, da técnica democrática da aprovação parlamentar. As leis constitucionais procuraram associar os parlamentos na formação dos tratados ou mesmo submeter os tratados à técnica legislativo-parlamentar. A lentidão tornou-se um apanágio desse procedimento e influiu decisivamente para a alta taxa de mortalidade infantil dos tratados internacionais. Esse estado de coisas agravou-se justamente no momento em que os acordos internacionais aumentavam de dia para dia, visto abarcarem não só assuntos políticos, como antigamente, mas também matérias técnico-administrativas<sup>1</sup>.

A arraigada ligação entre proteção dos interesses populares no tocante às relações internacionais e à técnica da aprovação parlamentar não permitiu uma mudança formal desta última. Contudo, operou-se um esvaziamento das nor-

---

1. A tecnicidade das relações internacionais modernas forçou o "treaty making power" a conceder parte de suas atribuições a órgãos especializados. Ver PAUL DE VISSCHER, *De la Conclusion des traités internationaux* Bruylant, Bruxelas, 1943, pg. 127; e, MARCUS-HELMONS, *Les Accords en forme simplifiés et le droit constitutionnel* in "Annales de Droit et de Sciences Politiques" Tomo XXI n.º 1, 1961, pg. 295.

mas constitucionais referentes à participação do parlamento na conclusão dos acordos internacionais<sup>2</sup>, surgiram então os acordos em forma simplificada. É digno de nota que, enquanto os textos constitucionais eram burilados pela teoria da maior democratização, na formação dos acordos internacionais despontavam paradoxalmente os acordos concluídos sem a intervenção formal do parlamento.

A evolução mais considerável dos “executive agreements”<sup>3</sup> teve lugar nos Estados Unidos, devido, em parte, ao fato de a constituição rigidamente subordinar a ratifi-

---

2. “.. como resultado de profundas modificações nos procedimentos de conclusão de tratados e do desenvolvimento vertiginoso dos meios de comunicações, as condições estritas, estipuladas pelas primeiras constituições dos Estados, sem dúvida como reação às tendências absolutistas dos antigos chefes de Estado, e à impossibilidade de exercer controle adequado sobre os seus atos ou dos plenipotenciários por eles, não são mais justificados” (HOLLOWAY, KAIE, *Modern trends in treaty law*, Steves & Sons, Londres, 1967, pg. 48).

3. A denominação “executive agreements” é usada para nomear coisas diversas, não sendo portanto unívoca. Vejamos um extrato da declaração preparada pelo Secretário das Nações Unidas sobre a prática americana de conclusões de tratados e aprovada pelo Departamento de Estado:

“A matéria dos chamados “executive agreements” é complexa. Um entendimento claro do assunto, entretanto, exige primeiramente a demonstração que o termo “executive agreements” é uma designação incorreta a todos os “acordos internacionais que não sejam os tratados”. Realmente, tais acordos podem ser considerados amplamente em três categorias: (1) — acordos ou ajustes entabulados por governos estrangeiros conforme ou de acordo com ordem específica ou autorização do Congresso; (2) — acordos ou ajustes, feitos com governos estrangeiros, mas não levados a efeito exceto com a aprovação do Congresso, por sanção específica ou regulamentação (“implementation”); e, (3) — acordos ou ajustes feitos com governos estrangeiros pelos Executivos, exclusivamente, sob e de acordo com o poder constitucional do Executivo”. LAWS AND PRACTISES CONCERNING THE CONCLUSION OF TREATIES, United Nations, 1953. (United Nations, *Doc*, ST/Leg./Ser. 8/3, 1952), pg. 130.

cação ao assentimento de dois terços dos senadores e à lentidão do processo de aprovação parlamentar dos tratados<sup>4</sup>.

O presidente viu a sua competência aumentada e tanto a opinião pública como o Congresso consentiram tacitamente.

Os acordos em forma simplificada, exarados pelo presidente, são iguais em autoridade aos tratados e não são submetidos a nenhuma espécie de controle constitucional.

“Na prática atual, os tratados e acordos executivos são permutáveis. Nem a necessidade de uma aprovação por parte do Congresso, nem as exigências de um conteúdo limitado qualificam a ação presidencial”<sup>5</sup>.

Hodiernamente nos Estados Unidos, não há distinção material entre tratado e acordo em forma simplificada e o emprego preferencial de uma das formas depende de considerações de tática política:

“... parece que no estado atual do direito constitucional americano, a validade dos acordos executivos não se subordina nem à aprovação do Congresso, nem às restrições “*ratione materiae*”<sup>6</sup>.

O monopólio estabelecido pelo presidente norte-americano sobre o “*treaty making power*”, de certo modo restaura o antigo “*jus repraesentationis omnimodae*”.

---

4. Outras causas referidas por PINTO, ROGER, *La Réforme du Congrès*, in “*Revue du Droit Public et de la Science Politique*”, Librairie Générale de Droit & de Jurisprudence”, Paris, 150, tome 66, pg. 379.

a) Extensão das atividades federais;

b) A política estrangeira da unanimidade;

c) O sentimento de culpabilidade do Senado no referente à Sociedade das Nações;

d) Temor do Senado de que uma maioria populacional provocasse uma reforma constitucional, limitando os seus líderes (tentativa levada a efeito com esse intuito em 1943).

5. PINTO, ROGER, *op. cit.*, pg. 377.

6. PINTO, ROGER, *op. cit.* pg. 378.

Ao tratar da constitucionalidade dos acordos em forma simplificada nos Estados Unidos, diz PINTO:

“A formação consuetudinária<sup>7</sup> do procedimento dos “executive agreements” torna particularmente delicada a pesquisa das condições constitucionais da sua validade. A existência mais que secular da prática, a ausência de toda distinção articulada, expressa formalmente, entre os acordos executivos, fundados sobre o seu procedimento ou objeto; a aceitação pelos governos e congressos sucessivos das obrigações internacionais assumidas nessas condições, parece ser uma garantia suficiente de constitucionalidade”<sup>8</sup>.

Por serem tecnicamente simples, não exigirem outra formalidade a não ser a assinatura<sup>9</sup> e serem de extraordinária flexibilidade<sup>10</sup>, os acordos em forma simplificada multiplicaram-se não somente nos Estados Unidos, pois na maior parte dos países notou-se, por parte dos governos, a mesma preocupação em afastar da apreciação parlamentar deter-

---

7. Segundo PAUL DE VISSCHER, houve primeiramente um conjunto de práticas constitucionais concordantes que, pela repetição, generalidade e constância, tornou-se um costume internacional. *De la Conclusion des traités internationaux*, Bruylant, Bruxelas, 1943, pg. 130.

No mesmo sentido, ver WILDHABER, LUZIUS, *Treaty Making Power and Constitution. An International and Comparative Study*, Helbing & Lichtenhahn, Basel, 1971, pgs. 21 e 142.

8. PINTO, ROGER, *op. cit.*, pg. 378. HOLLOWAY declara que “os acordos que entram em vigor pela assinatura são dotados da mesma autoridade e efetividade dos tratados mais formais”. *Op. cit.*, pg. 65.

9. HOLLOWAY diz que embora a assinatura tenha sempre ocupado lugar proeminente na conclusão dos tratados internacionais, uma das tendências mais significantes da evolução do direito dos tratados tem sido a importância crescente da assinatura em todos os seus aspectos, *op. cit.*, pgs.40/41.

10. Motivos elencados por CHAYET, CLAUDE, *Les accords en forme simplifiée*, in “Annuaire Français de Droit International”, Centre National de la Recherche Scientifique, Paris, 1957, pg. 7.

minado número de acordos<sup>11</sup>. Genericamente falando, não se notaram protestos contra tal expediente, embora se constituísse em obstáculo ao movimento de democratização que tendia a colocar sob controle parlamentar a política exterior do Estado na sua totalidade.

A prática internacional, para sintonizar a conclusão dos acordos internacionais com o ritmo requerido pelo dinamismo das relações internacionais do mundo moderno<sup>12</sup>, arquitetou um modo de conclusão de acordos sem a necessidade de outorga de plenos poderes e, conseqüentemente, sem necessidade de ratificação<sup>13</sup>.

Como afirma CHARLES ROUSSEAU<sup>14</sup>, eles caracterizam-se pela conclusão imediata: negociação e assinatura<sup>15</sup>. Ajunta também que dada a contingência de serem formados por

---

11. Como razões para o relaxamento das regras tradicionais, HOLLOWAY cita:

- a) a variedade e urgência dos assuntos resultantes do contínuo alargamento do campo das relações internacionais;
- b) o desaparecimento das dificuldades de comunicação entre os governos e seus representantes, que quase anula o risco de os primeiros se acharem obrigados por acordos despojados de seu assentimento; e,
- c) as táticas dilatórias dos órgãos legislativos. *Op. cit.*, pg. 19.

12. Tanto assim que CHAYET (*op. cit.*, pg. 4) considera vantagem inegável dos acordos em forma simplificada, a rapidez com que o texto pode entrar em vigor, e HOLLOWAY (*op. cit.*, pg. 70) acha que “o traço mais notável da moderna tendência na conclusão de tratados é precisamente a flexibilidade de forma, a fim de não obstruir a relação contratual dos Estados”.

13. HOLLOWAY afirma que no desenvolvimento moderno do procedimento de conclusão de tratados, nota-se a diminuição da importância e do alcance da ratificação. Provavelmente, logo o conceito de ratificação estará ultrapassado (*op. cit.*, pgs. 40 e 70).

14. CHARLES ROUSSEAU, *Droit International Public*, Librairie Dalloz, Paris, 1971, pg. 23.

15. HOLLOWAY realça que a prática moderna, favorecendo os procedimentos menos formais de conclusão de tratados, eleva a importância da assinatura como modo de assumir obrigações. *Op. cit.*, pg. 55.

vários instrumentos, o único critério jurídico válido para a diferenciação entre tratados propriamente ditos e acordos em forma simplificada é a existência ou ausência da ratificação<sup>16</sup>.

A prática demonstra, contudo, que a ausência de ratificação nem sempre é critério válido para distinguir os acordos em forma simplificada que às vezes estão sujeitos à ratificação, assim como há tratados em devida forma que entram em vigor somente pela assinatura. Além disso, há acordos que são ratificados por uma das partes e unicamente assinados pela outra.

Daí decorre a dificuldade de caracterização dos acordos em forma simplificada em Direito Internacional. Normalmente distinguem-se pela ausência de alguma das características dos tratados em devida forma. Contudo seria difícil fundar sempre a distinção na existência ou não de uma dessas características. Por outro lado, a distinção entre “tratados em devida forma” e “acordos em forma simplificada” deixa de ter relevância jurídica no âmbito do Direito Inter-

---

16. No comentário ao art. 1.º do projeto de artigos sobre direito dos tratados, apresentados pela Comissão de Direito Internacional à Assembléia Geral da O. N. U., em 1962, lê-se o seguinte: “De uma maneira geral, os tratados em forma simplificada distinguem-se dos outros pela ausência de uma ou várias características do tratado formal. Seria, contudo, difícil tomar por critério infalível a ausência ou a presença de uma outra dessas características. Tomemos, por exemplo a ratificação. Em geral, ela não é necessária quando se trata de acordos em forma simplificada; pois conhece-se mais de um caso de ratificação de um acordo em forma simplificada. Entretanto, o que caracteriza mais freqüentemente os tratados que se classificam na categoria dos acordos em forma simplificada é o seu procedimento mais simples” (*Yearbook of the International Law Commission*, 1962, vol. II, (A/CN, 41 SER.A/1962/add.1), pg. 163. No mesmo sentido ver LA GUARDIA, e E. DELPECH, M., *El Derecho de los tratados y la Convencion de Viena de 1969*, La Ley — Buenos Aires, 1970, pg. 223.

nacional<sup>17</sup>, conservando, entretanto, sua magnitude no que se refere ao Direito Constitucional dos Estados.

Das definições que a doutrina apresenta, a que melhor condiz com a realidade é a que, casuisticamente, nos fornece WILDHABER. Segundo ele, são acordos em forma simplificada os:

1. — não sujeitos à ratificação;
2. — concluídos por um órgão ao qual a constituição, “*expressis verbis*”, não concede o “*treaty making power*”;
3. — concluídos por um órgão investido do “*treaty making power*”, mas por procedimento não previsto “*expressis verbis*” pela constituição;
4. — ou concluídos de maneira simplificada, prevista na constituição<sup>18</sup>.

Digna também de nota é a definição de MARCUS-HELMONS:

“Os acordos em forma simplificada são todos os acordos internacionais concluídos sem ratificação, ou em derrogação das regras constitucionais que designam o órgão competente para obrigar internacionalmente o Estado ou, ainda, desconhecendo as regras de procedimento à qual esse órgão se deve conformar”<sup>19</sup>.

Embora, na prática, o objeto dos acordos em forma simplificada não possa mais ser distinguido dos tratados, medra

---

17. A doutrina é quase unânime em ressaltar o caráter obrigatório dos acordos em forma simplificada. Por outro lado a Corte Permanente de Justiça Internacional, na opinião consultiva sobre o Regime Aduaneiro entre Alemanha e Áustria, declarou: “Do ponto de vista do caráter obrigatório dos acordos internacionais é sabido que eles podem tomar forma de tratados, convenções, declarações, acordos, protocolos ou troca de notas”.

18. Cfr. WILDHABER, *op. cit.*, pg. 141.

19. MARCUS-HELMONS, SILVIO, *Les Accords en forme simplifiée et le droit constitutionnel* in “*Annales de Droit et de Sciences Politiques*”, Tomo XXI n.º 1, 1961, pg. 297.

extrema controvérsia sobre a questão dos limites materiais dos acordos em forma simplificada. Tal problema advém do fato de os textos constitucionais na sua quase maioria, não contemplarem os acordos em forma simplificada<sup>20</sup>, não obstante ser inconteste a sua validade na prática internacional e interna.

ROLIN<sup>21</sup> considerou que existe uma regra de direito público universal, permitindo aos governos ligarem os seus Estados no tocante a regular as modalidades de execução de um tratado anterior ou de uma lei, por meio de um acordo em forma simplificada. Todavia estes devem ser concluídos para duração breve e são susceptíveis de serem denunciados facilmente, mediante curto aviso prévio.

FITZMAURICE<sup>22</sup> pensa que os acordos em forma simplificada geralmente cingem-se mais a assuntos técnico-econômicos que a questões políticas. Acrescenta que isso não apoia o ponto de vista de autores seguidores da idéia que os acordos em forma simplificada se dedicam exclusivamente a assuntos de menor importância<sup>23</sup>, pois, freqüentemente,

---

20. A Constituição Francesa de 1958 foi o primeiro texto constitucional a contemplar expressamente os acordos internacionais não sujeitos a ratificação: "Artigo 42. O presidente da República negocia e ratifica os tratados. Ele é informado de toda a negociação tendente à conclusão de um acordo internacional não sujeito à ratificação" (JACQUES GODECHOT, *Les Constitutions de la France depuis, 1739*, Paris, Garnier Flammarion, 1970).

21. ROLIN, HENRI, *Les Principes de Droit International Public*, in "Recueil des Cours de l'Academie de la Haye", 1950, vol. 77, pgs 430 e 431.

22. FITZMAURICE, *Do Treaties Need Ratification?* in "The British Yearbook of International Law", 1934, pg. 126.

23. Como OPPENHEIM, *International Law (A Treatise)*, editado por H. Lauterpacht, (Longmans, Green and Co.), Londres, 1948, pg. 817, WILCOX, FRANCIS O., *The Ratification of International Conventions*, George Allen & Unwin Ltd., Londres, 1935, pg. 225 e PAUL DE VISSCHER, *De la Conclusion des Traités Internationaux*, Bruylant, Bruxelles, 1943,

acordos atinentes à Economia ou à Técnica são dotados de conseqüências mais amplas que os referentes à Política.

CHAILLEY<sup>24</sup> é de opinião que a competência natural do poder executivo funciona como delimitação material dos acordos em forma simplificada<sup>25</sup>.

KRAUS<sup>26</sup> acha que a diferença entre tratado e acordo em forma simplificada é formal e não necessariamente material.

PAUL DE VISSCHER constata o mesmo fato<sup>27</sup>, afirmando, no entanto, a conveniência da delimitação material dos acordos em forma simplificada. No estado atual das coisas, prossegue ele, por causa de o direito constitucional não ter ainda consagrado a distinção entre o tratado e o acordo em forma simplificada, criado pela prática diplomática, os governos, mesmo contra disposição expressa da constituição, afirmam não precisarem os acordos em forma simplificada de aprovação parlamentar, qualquer que seja o seu objeto<sup>28</sup>. E sugere a redução tanto quanto possível dos acordos em

---

pg. 261, consideram que os acordos em forma simplificada são usualmente empregados para resolver questões de menor importância.

WILDHABER (*op. cit.*, pg. 136), diz acertadamente que embora numerosos acordos em forma simplificada refiram-se a assuntos de alta importância política, a maioria desses acordos são de natureza técnica ou administrativa.

24. CHAILLEY, PIERRE, *La nature juridique des traités internationaux*, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1932, pgs. 212 a 214.

25. HOLLOWAY, com razão, nega peremptoriamente esse fato. *Op. cit.*, pg. 64.

26. KRAUS, HERBERT, *Système et fonctions des traités internationaux* in "Recueil des Cours de l'Académie de la Haye", 1934, vol. 50, pg. 353.

27. HOLLOWAY é também partidário da ausência de distinção — 'ratione materiae' entre tratados e acordos em forma simplificada, *op. cit.*, pg. 152 e 159.

28. PAUL DE VISSCHER, *Les Tendances internationales des constitutions modernes*, in "Recueil des Cours de l'Académie de la Haye", 1952, vol. 80, pgs. 540 e 541.

forma simplificada, a fim de salvaguardar o controle da opinião pública no respeitante aos acordos internacionais.

FRANÇOIS<sup>29</sup> exprime idéia semelhante ao afirmar a necessidade de cautela, para que as prescrições constitucionais referentes à conclusão dos tratados não venham a ser eliminadas por obra dos acordos em forma simplificada.

Após notar a importância dos acordos em forma simplificada, dado o seu número, variedade e efeitos, como fonte do direito positivo e instrumento governamental indispensável, CHAYET<sup>30</sup> aceita que sua flexibilidade pode levar à infringência das leis constitucionais.

VEICOPOULOS<sup>31</sup> tem para si que os Estados e a diplomacia se devem afastar dos acordos em forma simplificada, por serem eles formas equívocas e artificiais e não se enquadrarem nos princípios gerais de direito convencional.

A solução para tal situação, consoante PAUL DE VISSCHER<sup>32</sup> seria a regulamentação constitucional dos acordos em forma simplificada, com o intuito de não se continuar a frustrar as garantias constitucionais tendentes a assegurar o controle da opinião pública sobre as relações internacionais.

---

29. FRANÇOIS, J.P.A., *Règles Générales du Droit de la Paix*, in "Recueil des Cours de l'Académie de la Haye", 1938, vol. 66, pg. 168.

30. CHAYET, CLAUDE, *Les accords en forme simplifiée*, in "Annuaire Français de Droit International", Centre National de la Recherche Scientifique, Paris, 1957, pgs. 11 e 12.

31. VEICOPOULOS, NICOLAS, *Accords internationaux conclus em forme simplifiée et gentlemen's agreements*, in "Revue de Droit International et de Sciences Diplomatiques et Politiques", Genebra, tomo XXVII, 1949, pg. 174.

32. PAUL DE VISSCHER, *Les tendances internationales des constitutions modernes*, in "Recueil des Cours de l'Académie de la Haye", 1952, vol. 80, pg. 543.

Mais explícito é, porém, MAROTTA RANGEL<sup>33</sup>, em apresentar um caminho que leve à resolução do problema. Segundo ele, é “conveniente que as constituições passem<sup>34</sup>:

(a) a determinar com rigor os casos em que as convenções demandem ou não a aprovação prévia dos órgãos legislativos ou dos demais órgãos governamentais competentes;

(b) e, mesmo mantido o princípio de que todas as convenções necessitem de ser aprovadas pelo Congresso, prescrevam, em hipóteses devidamente caracterizadas, medidas destinadas ao apressamento da conclusão dos pactos internacionais<sup>35</sup>.

Consideramos que a primeira alternativa seja a mais viável, pois a propagação dos acordos em forma simplificada fruto do desenvolvimento da sociedade internacional, não pode ser detida.

### **Os Acordos em Forma Simplificada e o Trabalho da Comissão de Direito Internacional.**

A dificuldade em definir precisamente os acordos em forma simplificada e as inovações na prática dos Estados referentes à celebração de tratados justificam as vacilações da Comissão de Direito Internacional com relação ao estabelecimento de uma regra supletiva e relativamente aos acordos em forma simplificada.

O texto adotado provisoriamente como projeto de artigos em 1962, definia o acordo em forma simplificada no artigo 1.º parágrafo 1.º, alínea b:

---

33. MAROTTA RANGEL, *Os Conflitos entre o Direito Interno e os Tratados Internacionais*, in “Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional”, Rio de Janeiro, 1967, pg. 39.

34. WILCOX considera todo remédio baseado na modificação, como destituído de praticabilidade. *Op. cit.*, pg. 312.

35. Ver no mesmo sentido WILDHABER, *Op. cit.*, pgs. 74 e 145.

“Tratado em forma simplificada significa um tratado concluído por troca de notas, troca de correspondência, protocolo, memorando, declaração conjunta ou outros instrumentos concluídos por qualquer procedimento similiar”<sup>36</sup>.

Contudo, no decorrer da 17.<sup>a</sup> sessão, a Comissão suprimiu a distinção feita entre tratado e acordo em forma simplificada. Isso deveu-se às críticas levantadas pelos governos: que a alínea b do parágrafo 1.<sup>o</sup> não fornecia uma verdadeira definição de acordo em forma simplificada; que a expressão acordo em forma simplificada era supérflua no projeto de artigos.

O relator especial propôs a mudança da redação dos artigos 4.<sup>o</sup> e 12, que continham a expressão “acordos em forma simplificada” e a supressão do parágrafo 1.<sup>o</sup>, alínea b<sup>37</sup>.

A Comissão, no comentário ao artigo 2.<sup>o</sup>, depois de mostrar-se ciente da crescente proliferação dos acordos em forma simplificada, afirma que a diferenciação é destituída de grande interesse, pois não afeta o regime das normas convencionais:

“Primeiramente, o acordo em forma simplificada, longe de ser excepcional, está pelo contrário muito propagado e o seu emprego aumenta constantemente. Em segundo lugar, as diferenças jurídicas, até onde existam realmente, entre tratados formais e os acordos em forma simplificada, dizem respeito quase unicamente às modalidades de conclusão e de entrada em vigor. As regras de direito que se relacionam a questões tais como a validade, a aplicação e os efeitos, a execução e as garantias de execução, a interpretação e,

---

36. *Yearbook of the International Law Commission*, 1962., vol. II (A/CN.4/SER.A/1962/ADD.1), pg. 161.

37. *Yearbook of the International Law Commission*, 1965, vol II (A/CN.4/SER.A/1965/ADD.1), pgs. 12/13.

enfim, a extinção, aplicam-se a todas as categorias de acordos internacionais”<sup>38</sup>.

Não se encontra, portanto, no texto da Convenção de Viena, referência expressa aos acordos em forma simplificada, uma vez que a Comissão de Direito Internacional, em 1966, considerou que os mesmos estavam implícitos na definição de tratados do artigo 2.º.

No entanto, os acordos em forma simplificada concluídos somente pela assinatura encontram-se regulamentados pelo artigo 12 da Convenção de Viena, enquanto que os celebrados através de troca de instrumentos o estão pelo artigo subsequente<sup>39</sup>.

---

38. *Yearbook of the International Law Commission*, 1960, vol. II (A/CN.4/SER.A/166/ADD.1), pg. 188. DEHAUSSY, aprova a conduta da Comissão, pois assim, diz ele, absteve-se de enveredar por distinções destituídas de verdadeiro interesse prático (pg. 323). Tal afirmação é coerente com a sua teoria a respeito dos acordos em forma simplificada. Com efeito, para ele “a categoria dos acordos em forma simplificada corresponde a uma sub-distinção formal introduzida na classificação mais geral entre tratados bi ou plurilaterais de uma parte, e convenções multilaterais gerais de outra” (pg. 322). DEHAUSSY, JACQUES, *Le problème de la classification des traités et le projet de convention établi par la Commission de Droit International des Nations Unies* in ‘Recueil d’Etudes de Droit International en Hommage à Paul Guggenheim”, Faculdade de Direito de Genebra e Instituto de Altos Estudos Internacionais, Genebra, 1968.

39. Art. 12: (1) O consentimento de um Estado em obrigar-se por um tratado manifesta-se pela assinatura do representante desse Estado:

- (a) quando o tratado dispõe que a assinatura terá esse efeito;
  - (b) quando se estabeleça, de outra forma, que os Estados negociadores acordaram em dar à assinatura esse efeito; ou
  - (c) quando a intenção do Estado interessado em dar esse efeito à assinatura decorre dos plenos poderes de seu representante ou tenha sido manifestada durante a negociação.
- (2) Para os efeitos do § 1:
- (a) a rubrica de um texto tem o valor de assinatura do tratado, quando fique estabelecido que os Estados negociadores nisso acordaram;

### **Espécies de Acordos em Forma Simplificada.**

O fato de a forma de um acordo, em forma simplificada, poder variar indefinidamente <sup>40</sup> dificulta sua classificação.

Os acordos em forma simplificada podem ser divididos em acordos administrativos, quer de conteúdo técnico, quer de caráter militar e acordos negociados por agentes diplomáticos.

Os acordos técnicos são concluídos por altos funcionários da administração do Estado.

Os acordos técnicos são concluídos por altos funcionários militares e assinados por comandantes militares ou por seus representantes. Uma vez regularmente concluídos, ambos os tipos de acordos administrativos obrigam o próprio Estado.

A grande maioria dos acordos em forma simplificada são, no entanto, acordos negociados por agentes diplomáticos e, portanto, verdadeiros instrumentos diplomáticos.

- 
- (b) a assinatura “ad referendum” de um tratado pelo representante de um Estado, quando confirmada pelo seu Estado vale como assinatura definitiva do tratado;

Art. 13: O consentimento dos Estados em se obrigarem por um tratado, constituído por instrumentos trocados entre eles, manifesta-se por essa troca:

- (a) quando os instrumentos estabeleçam que a troca produz esse efeito; ou
- (b) quando fique estabelecido, por outra forma, que esses Estados acordaram em que a troca dos instrumentos produza esse efeito.

40. É interessante, contudo, observar que se deve revestir de um mínimo de forma, se não se chegaria a conclusão absurda que qualquer troca de correspondência diplomática seria um acordo em forma simplificada.

MARCUS-HELMONS divide os acordos em forma simplificada em três categorias, consoante sua forma, seu objeto e pessoas que obrigam o Estado. No tocante à forma considera os acordos em forma simplificada que exigem e os que não exigem ratificação. No referente ao objeto, estuda os que se atêm às matérias técnico-administrativas e os que, pelo contrário, abrangem matéria de ordem geral. A pessoa que liga o Estado por outro lado, pode ser ou não agente do “treaty making power”, dando origem à subdivisão bipartida da terceira categoria <sup>41</sup>.

LA GUARDIA e DELPECH fizeram a seguinte classificação: (a) pela forma: acordo em instrumento único ou plúrimo; (b) pelo grau de autonomia: autônomos ou anexos; (c) por seu objeto: políticos, diplomáticos, técnicos e militares; (d) por sua hierarquia: interestatais e administrativos <sup>42</sup>.

BASDEVANT declara que o uso cada vez mais freqüente dos acordos elaborados e assinados por funcionários técnicos pode comprometer a unidade da política exterior do Estado, nada obstando a que os acordos técnicos preparados e discutidos por especialistas possam ser concluídos por meio diplomático <sup>43</sup>.

BLIX vê nos acordos inter-departamentais o remate das medidas descentralizadoras encontradas nos Estados modernos. Reconhecendo, entretanto, que tal delegação dificilmente é prevista pelas constituições vigentes <sup>44</sup>.

---

41. MARCUS-HELMONS, *op. cit.*, pgs. 299 e 300.

42. LA GUARDIA e DELPECH, *op. cit.*, pg. 225

43. Cfr. BASDEVANT, JULES, *La conclusion et la rédaction des traités et instruments diplomatiques autres que les traités*, in “Recueil des Cours de l’Academie de la Haye”, 1925, vol. 15, pg. 624.

44. BLIX, HANS, *Treaty Making Power*, Steves & Sons Limited, 1960, Londres, pg. 21.

## Teorias sobre a Competência para Concluir Acordos em Forma Simplificada.

### (a) *Teoria da Atestação da Vontade Estatal.*

Somente o chefe de Estado possui competência para concluir tratados que obrigam o Estado. Logo, os ministros das relações exteriores e os diplomatas, ao assinarem acordos que comprometem o Estado, não exercitam o “treaty making power”, mas unicamente declaram a vontade do Estado, cujo formador é o chefe de Estado. Entretanto o *Beurkundungsauftrag* é uma autorização e concomitantemente uma instrução para assinar, que não dá extensão de poder. Daí os ministros das relações exteriores e os diplomatas agirem como simples procuradores. E mesmo assim tal competência é possuída unicamente pelos detentores dos mais altos cargos do Ministério das Relações Exteriores e pelos diplomatas acreditados no exterior.

BITTNER nega que sejam os Estados, os sujeitos dos acordos entre departamentos governamentais; antes o serão os próprios departamentos contratantes.

Afirma também que, enquanto os acordos que devam ser ratificados necessitam expedição de plenos poderes para a sua negociação e assinatura, o contrário acontece no tangente aos acordos em forma simplificada. Foi BITTNER o primeiro a fazer a discriminação entre tratado propriamente dito e acordo em forma simplificada<sup>45</sup>.

CHAILLEY nega a simples posição de notário aos diplomatas e ao ministro das relações exteriores que concluem acordos internacionais pois muitos deixam entrever que os negociadores combinaram as cláusulas e que estavam para isso devidamente autorizados. Conclui que eles, ao menos por delegação, estavam investidos do poder de concluir,

---

45. Cfr. DEHOUSE, FERNAND, *La ratification des traités*, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1935, pg. 96 e Blix, *op. cit.*, pgs. 18 e 19.

poder este que obriga internacionalmente o Estado. Por outro lado, a teoria da atestação da vontade estatal não explica a validade internacional dos acordos concluídos por altos funcionários técnicos e diretores administrativos de alto nível, embora exprima explicação válida no tocante aos acordos levados a cabo pelo ministro das relações exteriores e por diplomatas <sup>46</sup>.

(b) *Teoria da Delegação Tácita.*

Após impugnar a teoria de BITTNER, CHAILLEY sugere a teoria da delegação tácita do poder de concluir, como explicação comum da competência tanto dos ministros das relações exteriores e diplomatas, como dos funcionários técnicos e diretores administrativos para concluir acordos em forma simplificada.

Segundo CHAILLEY, a prática demonstra que a validade internacional dos acordos em forma simplificada é decorrente do direito público dos Estados signatários.

Verificando-se o conjunto desse tipo de acordos, nota-se que eles se referem a assuntos geralmente pertinentes ao Executivo. Isso leva a crer na existência de um princípio, consoante o qual só se pode concluir um acordo sem a intervenção da autoridade investida do “treaty making power”, se o seu objeto for da competência natural do Executivo. Isso vem confirmar a idéia de delegação tácita de competência feita pelo chefe de Estado. Tanto mais que a delegação se efetua normalmente também no domínio de outros poderes.

No caso de o acordo sem a intervenção formal do “treaty making power” penetrar no âmbito de competência de

---

46. CHAILLEY, *op. cit.*, pgs. 207 e 210; VEICOPOLUS, *op. cit.*, pgs. 170 e 171 e DEHOUSSE, *op. cit.*, pg. 99, fazem críticas análogas.

outras autoridades constitucionais que não o Executivo deve-se fazer reservas no instrumento, de realização das formalidades constitucionais, para a validade das estipulações que por seu objeto não estejam na dependência do poder executivo.

Daí, concluir-se que a validade dos acordos em forma simplificada, assim como de qualquer convenção interestatal, depende do direito constitucional<sup>47, 48</sup>.

VEICOPOULOS afirma que embora CHAILLEY consiga explicar a razão da obrigatoriedade dos acordos em forma simplificada de modo mais satisfatório, a sua explicação não passa de uma construção artificial. Aliás, diz ele, a impossibilidade de interpretar-se uma situação jurídica, floresce muitas vezes em construções artificiais, em ficções jurídicas. A doutrina tem, freqüentemente, relutância em aceitá-las, por suscitarem contradições.

A vulnerabilidade da teoria da delegação tácita pode ser realçada por razões formais e materiais. Da primeira ordem é o problema da permanência ou não da delegação tácita. Se esta não for permanente, qual é o seu termo inicial e final? Da última, nem sempre os princípios gerais do direito constitucional justificam a delegação tácita. Além disso, não é possível determinar a extensão e o conteúdo jurídico dessa delegação e das responsabilidades assumidas.

Conclui VEICOPOULOS pelo absurdo e perigo da aceitação por parte do direito internacional da teoria da delegação tácita que é uma construção puramente artificial<sup>49</sup>.

---

47. Cfr. CHAILLEY, *op. cit.*, pgs. 208 a 215.

48. DEHOUSSE afirma que a competência do chefe de Estado, com referência aos acordos em forma simplificada, como em relação aos tratados internacionais, explica-se por uma delegação originária do direito das gentes. *Op. cit.*, pg. 99.

49. VEICOPOULOS, *op. cit.* pgs. 172 a 174.

WILDHABER considera que a teoria da delegação tácita corresponde melhor à prática moderna<sup>50</sup>.

(c) *Teoria de Paul de Visscher.*

Consoante PAUL DE VISSCHER, os dualistas, lançando a pergunta acerca da competência dos órgãos que concluem acordos em forma simplificada, contribuíram unicamente para complicar o panorama.

O silêncio das constituições acerca dos acordos em forma simplificada só pode significar que os textos referentes ao “treaty making power” estão sujeitos às exceções notórias nascidas na prática.

Fundamentar os acordos em estudo, em uma regra de Direito Internacional ou em delegação implícita do “treaty making power” não é necessário nem satisfatório.

A prática dos acordos em forma simplificada iniciou-se quando se percebeu que o procedimento da ratificação era incapaz de ir ao encontro das necessidades da vida internacional. Tal prática aceita individualmente pelos Estados, tornou-se prática constitucional e, uma vez reconhecida por todos, consubstanciou-se em costume internacional<sup>51</sup>.

Afirmando que a constituição de um fenômeno empírico não é sua justificação, MARCUS-HELMONS considera que a teoria de PAUL DE VISSCHER, não estaria apta a explicar os limites dos acordos em forma simplificada, mormente no tocante à negociação “ultra-vires de tais acordos<sup>52</sup>.

---

50. WILDHABER, *op. cit.*, pg. 21.

51. VISSCHER, PAUL, *De la Conclusion des traités internationaux*, Bruylant, Bruxelas, 1943, pgs. 128 a 130.

52. MARCUS-HELMONS, *op. cit.*, pgs. 302 e 303.

### “Gentlemen’s Agreement”.

“Gentlemen’s agreements”<sup>53</sup> são acordos internacionais destituídos de efeitos jurídicos, mas que exigem moralmente o seu cumprimento pelas partes contratantes. CHARLES ROUSSEAU<sup>54</sup>, FRANÇOIS<sup>55</sup> e KRAUS<sup>56</sup> aceitam a obrigatoriedade, apenas moral dos acordos em questão. VEICOPOULOS<sup>57</sup>, contudo, afirma que, apesar de a obrigação de executar o acordo assinado ser individual e pessoal, é também jurídica e não unicamente moral como sustentam alguns autores, e, prossegue dizendo que ele não poderia ser moral pois as noções de direito e moral pertencem a esferas distintas.

FRANÇOIS<sup>58</sup> diz que se lança mão do “gentlemen’s agreements” quando as obrigações recíprocas não são susceptíveis de serem definidas com a necessária precisão jurídica, e cita, à guisa de exemplo, o “Root-Takahira Agreement” de 1907, por meio do qual o Japão se obrigou a prosseguir na sua política de desencorajamento da imigração dos seus nacionais para os Estados Unidos. O acordo Lansing-Ishii de 1917 entre as mesmas partes, também é tido como um “gentlemen’s agreements”.

Segundo KRAUS<sup>59</sup>, outros órgãos que não os diplomáticos podem concluir “gentlemen’s agreements”. Assim, os acordos do caso Schnäbele de 1887, levados a cabo por agentes policiais fronteiriços franceses e alemães, são também “gentlemen’s agreements”.

---

53. As vezes usa-se a expressão “honourable understandings” no mesmo sentido que “gentlemen’s agreements” (ver KRAUSE *op. cit.*, pg. 329).

54. CHARLES ROUSSEAU, *Droit International Public*, Librairie Dalloz, Paris, 1971, pg. 24.

55. FRANÇOIS, *op. cit.*, pg. 129.

56. KRAUS, *op. cit.*, pg. 329.

57. VEICOPOULOS, *op. cit.*, pgs. 173/174.

58. FRANÇOIS, *op. cit.*, pg. 168.

59. KRAUS, *op. cit.*, pg. 330.

### Bibliografia.

- BASDEVANT, JULES, *La conclusion et la rédaction des traités et des instruments diplomatiques autres que les traités*, in "Recueil des Cours de l'Académie de la Haye", 1925, vol. 15, pg. 539.
- BLIX, HANS, *Treaty Making Power*, Steves & Sons Limited, 1960, Londres.  
*The Requirement of Ratification* in "The British Yearbook of International Law", 1953, pg. 352.
- CHAILLEY, PIERRE, *La nature juridique des traités internationaux*, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1932.
- CHAYET, CLAUDE, *Les accords en forme simplifiée*, in "Annuaire Français de Droit International", Centre National de la Recherche Scientifique, Paris, 1957, pg. 3.
- DEHAUSSY, JACQUES, *Le problème de la classification des traités et le projet de convention établi par la Commission du Droit International des Unies* in "Recueil d'Études de Droit International en Hommage à Paul Guggenheim", Faculdade de Direito de Genebra e Instituto de Altos Estudos Internacionais, Genebra, 1968, pg. 305.
- DEHOUSSE, FERNAND, *La ratification?* in "The British Yearbook of International Law", 1934, pg. 113.
- FRANÇOIS, J.P.A., *Règles Générales du Droit de la Paix*, in "Recueil des Cours de l'Académie de la Haye", 1938, vol. 66, pg. 158.
- HOLLOWAY, KAIE, *Modern trends in treaty law*, Steves & Sons, Londres, 1967.
- KRAUS, HERBERT, *Système et fonctions des traités internationaux* in "Recueil des Cours de l'Académie de la Haye", 1934, vol. 50, pg. 317.
- LA GUARDIA, E. e DELPECH, M., *El Derecho de los tratados y la Convención de Viena de 1969*, La Ley — Buenos Aires, 1970.
- MARCUS-HELMONS, SILVIO, *Les Accords en forme simplifiée et le droit constitutionnel*, in "Annales de Droit et de Sciences Politiques" — Tomo XXI n.º 1, 1961, pg. 293.
- OPPENHEIM, *International Law (A Treatise)*, Editado por H. Lauterpacht (Longmans, Green and Co.), Londres, 1948.
- PINTO, ROGER, *La Réforme du Congrès* in "Revue du Droit Public et de la Science Politique", Librairie Générale de Droit & de Jurisprudence", Paris, 1950, tome 66, pg. 349.

- RANGEL, VICENTE MAROTTA, *Os conflitos entre o Direito Interno e os Tratados Internacionais*, in "Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional", Rio de Janeiro, 1967, pg. 29.
- ROLIN, HENRI, *Les Principes de Droit International Public*, in "Recueil des Cours de l'Academie de la Haye", 1950, vol. 77, pg. 429.
- ROUSSEAU, CHARLES, *Principes de Droit International Public* in "Recueil des Cours de l'Academie de la Haye", 1958, vol. 93, pg. 490.
- ROUSSEAU, CHARLES, *Droit International Public*, Librairie Dalloz, Paris, 1971.
- VEICOPOULOS, NICOLAS, *Accords internationaux conclus en forme simplifiée et gentlemen's agreements*, in "Revue de Droit International et de Sciences Diplomatiques et Politiques", Genebra, tomo XXVII, 1949.
- VISSCHER, PAUL, *Les tendances internationales des constitutions Moderns*, in "Recueil des Cours de l'Academie de la Haye", 1952, vol. 80, pg. 516.  
*De la Conclusion des traités internationaux*, Brylant, Bruxelles, 1943.
- WILCOX, FRANCIS O., *The Ratification of International Conventions*, George Allen & Unwin Ltd.; Londres, 1935.
- WILDHABER, LUZIUS, *Treaty Making Power and Constitution. An International and Comparative Study*, Helbing & Lichtenhahn Basel, 1971.