

# ***A ATUAÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU E O ESTADO DE DIREITO***

THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL PERFORMANCE AND THE STATE UNDER RULE OF  
LAW

**Antoine Youssef Kamel**

Bacharel em Direito pelas Faculdades Integradas do Brasil — UniBrasil,

## **RESUMO**

Apresenta-se a ONU como a organização internacional de maior legitimação na história, cujo Conselho de Segurança é órgão precípua à manutenção da paz e da segurança internacionais. Explanam-se os modos pelos quais se dá sua atuação, com enfoque na adoção de resoluções obrigatórias. Além disso, analisam-se as possibilidades, ideais e reais, do conselho ser submetido a controle contra arbitrariedades e excessos em sua atuação. Por fim, tecem-se as considerações de que as decisões do Conselho de Segurança não estão sujeitas a um controle de legalidade uno, harmônico e constante. Não obstante, tais decisões não devem ser desrespeitadas unilateralmente pelos Estados a fim de adotá-las ou não. As decisões do Conselho devem ser discutidas pelos Estados antes de sua adoção, no plano internacional, a fim de preservar a efetividade da atuação do Conselho.

**Palavras-Chave:** Organização das Nações Unidas. Conselho de segurança. Estado de Direito. Legalidade. Limites de atuação.

## **ABSTRACT**

The UN is presented as an international organization of greater legitimacy in history, whose Security Council is the most important component to keep peace and international security. The ways in which its activities occur, with a focus on adoption of mandatory resolutions are explained. Moreover, the ideal and real possibilities of the council being subjected to control against arbitrariness and excesses in its operations are analyzed as well. Finally, considerations that the Security Council's decisions are not subject to single legality control, harmonic and constant, are discussed. The Council's decisions must be discussed by the States before their adoption, at the international level, in order to preserve the effectiveness of the Council's performance.

**Key words:** The United Nations Organization. Security Council. State under Rule of Law. Legality. Performance limits.

## ATUAÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA NA SOLUÇÃO DE CONFLITOS INTERNACIONAIS

GUERRA afirma que “[...] nenhuma intervenção é válida, exceto aquela realizada sob os auspícios da Organização das Nações Unidas, que é encarada como uma ação de política internacional visando à manutenção da paz e da segurança internacionais”,<sup>1</sup> considerando intervenção a intromissão de um Estado ou grupo de Estados nos assuntos de outro para impor sua vontade sem observância das normas internacionais.<sup>2</sup> São manifestos, infelizmente, exemplos de intervenção ilegítima e arbitrariedade, como no caso do Kosovo, em 1999, em que a OTAN despejou toneladas de bombas sobre a República Federal da Iugoslávia, à revelia do Conselho de Segurança, que não autorizara ação armada contra a Iugoslávia, em violação da Carta da ONU, do próprio Tratado da OTAN<sup>3</sup> e dos princípios gerais do direito internacional, que condenam o uso indiscriminado da força.<sup>4</sup>

RUBIN aponta a existência de argumentos que sustentam estar-se a caminho do governo mundial partindo de uma interpretação extensiva da Carta das Nações Unidas de modo a possibilitar a expansão da obrigatoriedade das decisões do Conselho de Segurança para além dos campos da paz e da segurança internacionais originalmente concebidos, para em seguida desconstruí-los, máxime ao problematizar a necessária instauração de um poder legislativo para que houvesse tal governo onipotente, além da

---

<sup>1</sup> GUERRA, Sidney. *Curso de direito internacional público*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 138.

<sup>2</sup> Retoma nesse ponto os elementos que a doutrina internacional considera como caracterizadores do ato de intervenção: “a) estado de paz; b) ingerência nos assuntos internos ou externos; c) forma compulsória dessa ingerência; d) finalidade de o autor da intervenção impor a sua vontade; e) ausência de consentimento de quem sofre a intervenção.” (Idem.)

<sup>3</sup> “Porquanto nenhum membro da OTAN havia sido atacado para que se recorresse ao uso da força armada.” (TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. 4. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 642.)

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 642–643.

questão pragmática de que valores universais seriam sustentados, feriria a autodeterminação dos povos.<sup>5</sup>

Ian HURD defende que a presença de um Conselho de Segurança legitimado implica a soberania no sistema internacional de uma maneira outra que não a tradicional forma de Estado soberano.<sup>6</sup> Assim, se desafia a soberania dos Estados, é apenas excepcional e limitadamente, vinculado à missão de intervir nos conflitos armados e nas questões de segurança internacional em suas diversas formas de manifestação.<sup>7</sup>

Via de regra, nesse sentido, a Organização das Nações Unidas, por meio do Conselho de Segurança, impõe sanções, mormente econômicas, que devem ser cumpridas por todos os Estados, mas elas possuem um propósito específico — a submissão do Estado sancionado a determinada decisão<sup>8</sup> — e são então limitadas, tanto em escopo quanto também temporalmente, devendo, ainda via de regra, vigorar somente enquanto o Estado não colaborar e, conseqüentemente, não devem ser passíveis de estabelecer novas normas de direito internacional público.<sup>9</sup>

O reconhecimento unívoco das prerrogativas do Conselho de Segurança de impor sanções é justificado pelo artigo 24(1) da Carta da ONU: “A fim de assegurar pronta e eficaz ação por parte das Nações Unidas, seus Membros conferem ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais e concordam em que no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade o conselho de Segurança aja em nome deles.” Embora vise à

---

<sup>5</sup> RUBIN, Alfred P. *Ethics and authority in international law*. Cambridge: Cambridge University, 1997. p. 146–147.

<sup>6</sup> HURD, Ian. *After anarchy: legitimacy and power in the United Nations Security Council*. New Jersey: Princeton University, 2007. p. 267.

<sup>7</sup> LOWE, Vaughan et al. (Eds.) *The United Nations Security Council and war: the evolution of thought and practice since 1945*. New York: Oxford University, 2008. p. 17.

<sup>8</sup> Até porque o poder da ONU não decorreria da aplicação da força para alterar o comportamento dos Estados, mas da habilidade de conferir ou negar a legitimação da comunidade internacional sobre Estados e seus atos. (HURD, Ian. Op. cit., p. 216.)

<sup>9</sup> SZASZ, Paul C. The Security Council starts legislating. *The American Journal of International Law*, Washington, v. 96, n. 4, p. 901–905, out./dez. 2002. p. 901–902.

manutenção da paz, e não à resolução de conflitos, ambas são “demasiado interdependentes” a ponto de impingirem interpretação ampla do campo de aplicação.<sup>10</sup>

Nesse compasso, pode-se dizer que se trata a ONU de governança global sem que seja governo mundial,<sup>11</sup> ou mais claramente, de administração em conjunto de problemas transnacionais sem atributos próprios de governo.<sup>12</sup> Por outro lado, Eduardo Biacchi GOMES pondera a necessidade de se repensar o conceito de soberania, adequar as políticas dos Estados com vistas a permitir a aplicação de sanções, e não descarta a possibilidade de os Estados, de modo soberano, aceitarem e cumprirem as decisões emanadas das instituições internacionais.<sup>13</sup> Também PAGLIARINI, pungentemente, declara que “globalização e soberania não podem coexistir, pois logicamente uma anula a outra. Para o autor, só é possível a superação de barreiras mediante o entendimento de que não há barreiras, ou seja, de que não há soberania”.<sup>14</sup> Esta seria “um dogma referente à verdade de outros tempos”, abstração a ser superada por duas realidades incontestáveis: a do Estado pós-nacional e a da supranacionalidade”.<sup>15</sup>

KELSEN corrobora o entendimento e denota “que é possível concluir que a soberania do Estado é essencialmente limitada e, por essa via, se torna possível uma organização mundial eficaz”<sup>16</sup> de tal forma que uma organização internacional, criada por meio de tratado, pode ser a tal ponto centralizada que ela mesma detenha caráter de Estado e os Estados que vierem a ratificá-la percam o caráter de Estados.<sup>17</sup>

---

<sup>10</sup> Posicionamento de DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Allain. *Direito Internacional Público*. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003. p. 861.

<sup>11</sup> Ou “superestado”, como chamam SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e; ACCIOLY, Hildebrando. Op. cit., p. 210.

<sup>12</sup> WEISS, Thomas George et al. *The United Nations and changing world politics*. 7. ed. Boulder: Westview, 2010. p. xxiv.

<sup>13</sup> GOMES, Eduardo Biacchi. Democracia e o Parlamento do Mercosul: rumos da integração sul-americana. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 48, n. 191, p. 47–60, jul./set. 2011. p. 56.

<sup>14</sup> PAGLIARINI, Alexandre Coutinho. Da superação do dogma da soberania. In: GOMES, Eduardo Biacchi; REIS, Tarcísio Hardman Ferreira (Orgs.). *Desafios do direito internacional no século XXI*. Ijuí: Unijuí, 2007. p. 36.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 44.

<sup>16</sup> KELSEN, Hans. Op. cit., p. 381–382.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 382.

Inclusive afiança-se em nosso meio a ideia de que “havendo conflito entre as ordens interna e internacional, a competência é fixada pelo Direito Internacional público, em razão de sua primazia sobre o Direito interno estatal.”<sup>18</sup> Ressalva-se a vontade política necessária para que a liberdade de ação do Estado seja por ele próprio restrita e a possibilidade de haver tal limitação; não se obtém a resposta por mera dedução dos conceitos de soberania ou de primazia de tal ou qual direito.<sup>19</sup> Assim, deduz-se que a soberania é um conceito não necessariamente relativizado, mas melhor dito funcionalizado, existente e prevalente enquanto não conflitante sobremaneira com questões emergentes no direito internacional.

Assinala WEISS que a ONU, especialmente por meio do Conselho de Segurança, tem tomado ações profundamente intrusivas no campo dos direitos humanos e nas questões econômicas dos Estados em um esforço para resolver problemas de segurança,<sup>20</sup> manifestamente extrapolando sua competência e intervindo de forma descontrolada em assuntos de jurisdição doméstica, os quais, pelo artigo 2(7) da Carta das Nações Unidas, são protegidos da intervenção da ONU<sup>21</sup> e igualmente encontram defesa no princípio da igualdade preconizado pela Carta.<sup>22</sup> Diz o autor que, no momento em que o Conselho de Segurança decreta, em 1991, que a repressão do governo do Iraque contra os iraquianos constitui ameaça à paz mundial, e, em 1992, que a ONU e seus Estados-membros ficam autorizados a utilizar todos os meios necessários para manter um ambiente seguro de assistência humanitária na Somália, o termo “jurisdição interna”

---

<sup>18</sup> MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2007. p. 833.

<sup>19</sup> KELSEN, Hans. Op. cit., p. 383.

<sup>20</sup> WEISS, Thomas George et al. Op. cit., p. 110.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 108.

<sup>22</sup> Cita-se, para explicar o referido princípio, o artigo 4 da Convenção Panamericana sobre os Direitos e Deveres dos Estados, concluída em Montevideu, capital uruguaia, em 1933: “Os Estados são juridicamente iguais, desfrutam iguais direitos e possuem capacidade igual para exercê-los. Os direitos de cada um não dependem do poder de que disponha para assegurar seu exercício, mas do simples fato de sua existência como pessoa de Direito Internacional.” (SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e; ACCIOLY, Hildebrando. Op. cit., p. 121.)

queda-se de semântica nula, uma vez que tais eventos pouco ou nada afetaram o quadro externo.<sup>23</sup> Problematizar-se-á essa questão até o encerramento deste item.

Conquanto não se discuta o mérito do julgamento de fatos e valores existente por trás de cada decisão, deve-se ter em conta que não existe controle de legalidade dos atos do Conselho de Segurança,<sup>24</sup> devendo este por conta própria se abster em casos em que sua competência é colocada em cheque, adotando uma postura de autocontenção tendente a fortalecer a legalidade da organização. Kofi Atta Annan, então Secretário-Geral da ONU, em discurso proferido na sessão de abertura da Cúpula do Milênio das Nações Unidas, em 6 de setembro de 2000, assim proferiu: “Estamos aqui para fortalecer e adaptar esta grande instituição, construída há 55 anos sob os agouros da guerra, para que ela possa fazer o que as pessoas esperam dela na nova era — uma era em que o Estado de Direito deve prevalecer.”

Há propugnáculo a ponto de vista oposto, entendendo que o Estado de Direito é uma designação genérica para vários elementos desejáveis nas relações internacionais, sem fixar o conteúdo do princípio: se é possível ou não entre Estados, é uma pergunta ainda sem resposta na teoria das relações internacionais,<sup>25</sup> e não teria como oferecer restrições materiais aos poderes do Conselho de Segurança,<sup>26</sup> cuja interpretação é de que o uso da expressão Estado de Direito no âmbito da organização internacional seria mera retórica.<sup>27</sup> TRINDADE remete à preocupação, nos últimos anos, com o “estabelecimento do *due process of law* nas Nações Unidas”, máxime voltadas particularmente para resoluções que condenam determinados Estados, “no sentido de dar a esses Estados a oportunidade de um *fair hearing* e de proceder a um levantamento objetivo dos fatos

---

<sup>23</sup> WEISS, Thomas George et al. Op. cit., p. 108.

<sup>24</sup> MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. Op. cit., p. 648.

<sup>25</sup> STENHAMMAR, Fredrik. United Nations targeted sanctions, the international rule of law and the European Court of Justice's judgment in *Kadi* and *al-Barakaat*. *Nordic Journal of International Law*. Leiden, v. 79, p. 113–140, jan./mar. 2010. p. 118.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 119.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 118. O Estado de Direito se contrapõe ao poder absoluto e é um ideal e um princípio do direito.

relevantes”, acrescentando, contudo, que essa é uma área ainda inexplorada e insuficientemente debatida.<sup>28</sup>

Tais posicionamentos podem ser antagônicos, mas não mutuamente excludentes. Frederik STENHAMMAR aduz que não é decorrência direta do princípio do Estado de Direito a oportunidade procedimental de revisão judicial, seja de atos do Estado ou de órgãos políticos de organizações internacionais<sup>29</sup> e, porquanto não exista pedido de revisão judicial das decisões do Conselho de Segurança da ONU, essa possibilidade sequer seria desejável.<sup>30</sup> A Organização das Nações Unidas, não obstante seu viés político acentuado, é também uma instituição jurídica, cujas atividades correspondem diretamente à ordem jurídica internacional, além de contribuir fundamentalmente na própria criação e cumprimento das normas internacionais.<sup>31</sup>

Em semelhante sentido, ORAKHELASHVILI leciona o embate entre *jus cogens* (normas peremptórias gerais de direito internacional) e o Conselho de Segurança, precisamente o conflito entre o poder legítimo deste e o valoroso reconhecimento daquele. O Conselho, diz, é limitado pelo *jus cogens*, v.g., quanto à proibição do uso da força, como determina o artigo 2(4) da carta constitutiva da ONU. O fato de ela poder autorizar o emprego da força sob o capítulo VII da carta não constitui desrespeito à proibição: a força é legal desde que autorizada e após submetida aos critérios da proporcionalidade e da necessidade, os quais pressupõem a constatação de ameaça ou ofensa à paz ou à segurança e a imprescindibilidade de medidas coercitivas para evitá-la ou detê-la.<sup>32</sup>

“Na época contemporânea, a interdição do emprego da força nas relações internacionais é elevado ao nível de uma norma imperativa de valor absoluto.

---

<sup>28</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. 3. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 52.

<sup>29</sup> STENHAMMAR, Fredrik. Op. cit., p. 119.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 117, 119.

<sup>31</sup> Interpretação do pensamento de Michel Virally sobre a relação que a ONU mantém com o direito segundo GUERRA, Sidney. Op. cit., p. 236–237.

<sup>32</sup> ORAKHELASHVILI, Alexander. The Impact of peremptory norms on the interpretation and application of United Nations Security Council resolutions. *The European Journal of International Law*, Florença, v. 16, n. 1, p. 59–88, 2005. Disponível em: <<http://www.ejil.org/pdfs/16/1/290.pdf>>. Acesso em: 01 maio 2012. p. 63–64.

A ATUAÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU  
E O ESTADO DE DIREITO

Paralelamente, a obrigação de resolução dos conflitos, por meios pacíficos, que é o seu corolário [...], adquire o mesmo carácter imperativo.”<sup>33</sup> Igualmente nesse sentido a afirmação dos artigos 2(3)<sup>34</sup> e 33<sup>35</sup> da Carta da ONU.

Como Secretário-Geral (01/01/1997 – 31/12/2006), Kofi Annan observou, no relatório intitulado “Em maior liberdade: Rumo ao desenvolvimento, segurança e direitos humanos para todos”, que as sanções constituem “um meio-termo necessário entre guerra e palavras”.<sup>36</sup> O Conselho de Segurança continuará a se valer das sanções quando a diplomacia falhar e outros meios políticos forem insuficientes ou impraticáveis. A chave, segundo Matam FARRALL, seria reformar a prática das sanções do Conselho a fim de que se tornem “menos inefetivas, menos contraproduativas e menos generalizadas”.<sup>37</sup>

Com efeito, tendo em vista tal temática, em abril do ano 2000 o Conselho de Segurança estabeleceu um grupo de trabalho informal sobre questões gerais das sanções,<sup>38</sup> composto pelos 15 membros do Conselho, com o fito de exarar recomendações para que os regimes de sanção fossem mais efetivos. O grupo deveria reportar suas conclusões em novembro de 2000, mas, com divergências sobre o tempo

---

<sup>33</sup> DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Allain. Op. cit., p. 838.

<sup>34</sup> “Todos os Membros deverão resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo que não sejam ameaçadas a paz, a segurança e a justiça internacionais.”

<sup>35</sup> Parágrafo 1: “As partes em uma controvérsia, que possa vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais, procurarão, antes de tudo, chegar a uma solução por negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a entidades ou acordos regionais, ou a qualquer outro meio pacífico à sua escolha.” Parágrafo 2: “O Conselho de Segurança convidará, quando julgar necessário, as referidas partes a resolver, por tais meios, suas controvérsias.”

<sup>36</sup> Tradução livre. Original: “They constitute a necessary middle ground between war and words.” (UNITED Nations. *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*. Report of the Secretary-General, 21 mar. 2005. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/270/78/PDF/N0527078.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2012. p. 30.)

<sup>37</sup> Tradução livre. Original: “The key is thus to reform the Council’s sanctions practice so that sanctions are less ineffective, less counterproductive and less indiscriminate.” (FARRALL, Jeremy Matam. *United Nations sanctions and the rule of law*. New York: Cambridge University, 2007. p. 6.) Infelizmente, a decisão do Conselho de Segurança em aplicar sanções contra o Irã e a Coreia do Norte, mas não contra Índia, Paquistão e Israel, denotam uma abordagem desconforme com a retidão esperada no combate à ameaça de proliferação nuclear. (Ibidem, p. 457.)

<sup>38</sup> “*Informal Working Group of the Security Council on General Issues of Sanctions*”.

ideal de duração e de término das sanções, só veio a exhibir o relatório em 22 de dezembro de 2006.<sup>39</sup>

Suas principais recomendações são pragmáticas e mantêm relação com a população civil. O relatório encoraja os doadores habituais a manter suas contribuições de assistência médica e alimentar à população civil dos Estados alvo, em especial nos casos de afetação de setores da economia (como madeira e diamantes), para evitar que os nacionais daquele Estado sofram indevidamente e acabem por entender a sanção como punição à população.<sup>40</sup>

Em consonância com as recomendações, segundo Fredrik STENHAMMAR, desde os últimos anos da década de 1990 o Conselho de Segurança tem se valido mais de sanções seletivas como forma de manter a paz e a segurança internacionais, v.g., com o congelamento os ativos financeiros de indivíduos e entidades privadas e a proibição de que sejam recebidos em outros países, em contraponto ao engendramento de barreiras comerciais amplas. Estas, como sancionamento desmedido, determinaram o colapso da sociedade haitiana e a fome das crianças iraquianas na metade dos anos 90, sem que houvesse êxito equivalente no tratamento das questões inquinadas. Além de medidas seletivas serem menos nocivas aos inocentes, alude STENHAMMAR que elas têm demonstrado ser também meios de coerção mais aptos a modificar o comportamento indesejável objeto da sanção.<sup>41</sup>

O marco dessa virada, na observação de Gary Clide HUFBAUER, deu-se em 22 de maio de 2003, quando, por unanimidade, o Conselho de Segurança adotou a resolução 1483, que pôs fim a mais de uma década de sanções amplas ao Irã, que, durante os anos 90, constituíram-se no mais copioso regime de sanções desde a Segunda Guerra e

---

<sup>39</sup> FARRALL, Jeremy Matam. Op. cit., p. 157.

<sup>40</sup> UNITED NATIONS. *Report of the informal working group of the Security Council on general issues of sanctions*. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Disarm%20S2006997.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2012. p. 5-6.

<sup>41</sup> STENHAMMAR, Fredrik. Op. cit., p. 123-124.

monopolizaram os debates sobre a efetividade de sanções econômicas e a legitimação e a moralidade do uso desse recurso.<sup>42</sup>

Outras questões importantes levantadas no relatório são a recomendação de se revisar e avaliar periodicamente os regimes de sanção, seu impacto político e os efeitos colaterais na população civil. Segue-se a exortação de que se mantenha a concepção de que as sanções são instrumentos para a manutenção da paz e da segurança internacionais, e não medida punitiva.<sup>43</sup> O relatório recomenda que todas as informações atinentes às sanções sejam públicas, de forma a aumentar a transparência e contribuir para a melhor implementação das medidas e, ao prover os nacionais do Estado alvo de informações sobre o escopo e o propósito da sanção, a minimizar os efeitos da propaganda contra a sanção utilizada pelos governos.<sup>44</sup>

## **A TOMADA DE DECISÕES À LUZ DO ESTADO DE DIREITO**

A ONU, concebida como uma organização permanente e supérstite às agruras de décadas, há muito teria se tornado ineficaz e obsoleta “se não tivesse a habilidade e os meios de se adaptar às novas circunstâncias da conjuntura internacional”. Na prática, a organização “tem demonstrado grande capacidade de adaptação a novas condições, e a evolução de sua Carta não se prende a técnicas excessivamente formais.” A possibilidade conferida pelos artigos 108 e 109 — modificação do ato constitutivo pela via das emendas

---

<sup>42</sup> HUFBAUER, Gary Clyde et al. *Economic sanctions reconsidered*. 3. ed. Washington: The Peterson Institute for International Economics, 2007. p. 1.

<sup>43</sup> UNITED NATIONS. *Report...*, p. 6.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 9.

— não tem sido aplicada, em prol das técnicas de interpretação,<sup>45</sup> “não-aplicação de certos dispositivos”<sup>46</sup> e a “conclusão de acordos suplementares”.<sup>47</sup>

Acrescenta-se ao rol do desuso o artigo 6, que possibilita a expulsão da ONU do membro que violar persistentemente os princípios da Carta, constatando-se o efeito adverso do dispositivo de que, retirando-se um Estado problemático do fórum mundial, as vias diplomáticas tornem-se mais dificultosas e a pressão da sociedade internacional seja menos sentida, sendo preferível que ele permaneça na organização.<sup>48</sup>

Do mesmo modo o artigo 5, que prevê suspensão de membro “contra o qual for levada a efeito ação preventiva ou coercitiva por parte do Conselho de Segurança”, e o artigo 19, que prevê a suspensão do direito de voto na Assembleia Geral de membro que estiver em atraso com suas contribuições financeiras à organização, jamais tiveram aplicação, embora seus pressupostos já tenham sido verificados em várias situações concretas.<sup>49</sup>

Notada a flexibilidade de que dispõe a ONU em seus próprios procedimentos, calça-se discussão mais premente de suas decisões no plano internacional, havendo que se retomar a questão da legalidade estrita dos atos do Conselho de Segurança e suas indagações.

Certa ponderação foi realizada por MAZZUOLI quanto ao conceito retrabalhado (e de certa forma retalhado) de jurisdição interna, subordinando-a às obrigações internacionais contraídas pelos Estados por meio de tratados e também aos direitos humanos, uma vez que estes são universais e indivisíveis e dizem respeito a todos os Estados. Em suma, a exceção ao princípio da não-ingerência em assuntos internos constituir-se-ia no perigo à paz e à segurança internacionais e na violação dos direitos

---

<sup>45</sup> “[...] talvez a técnica mais frequentemente utilizada” para o desenvolvimento da Carta.” (TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. 3. ed., p. 50.)

<sup>46</sup> V.g., artigos 43 a 48 e 106.

<sup>47</sup> V.g., “na área de defesa ou segurança coletiva regional”. (TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. 3. ed., p. 50.)

<sup>48</sup> AUST, Anthony. *Handbook of international law*. Cambridge University Press: New York, 2005. p. 207.

<sup>49</sup> CAMPOS, João Mota de (Coord.). *Organizações internacionais: Teoria geral. Estudo monográfico das principais organizações internacionais de que Portugal é membro*. 3. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2008. p. 189–190.

humanos e fundamentais. Logo, o princípio do domínio reservado encontrar-se-ia mitigado pelos imperativos éticos da Carta da ONU, que atribuem competência a esse respeito ao Direito Internacional Público, não havendo que se falar, quanto a esses assuntos, em discricionariedade dos Estados.<sup>50</sup>

Cabe à ONU decidir se determinado assunto compete privativamente ao domínio reservado estatal ou se diz respeito a interesse internacional.<sup>51</sup> Ultima o autor que, mesmo em a Carta não conceituando “direitos humanos e liberdades fundamentais”,<sup>52</sup> seus preceitos contribuíram sobremaneira para a “universalização” dos direitos da pessoa humana, “na medida em que reconheceu que o assunto é de legítimo interesse internacional, não mais estando adstrito tão somente à jurisdição doméstica dos Estados.”<sup>53</sup>

Nesse sentido, SILVA, ACCIOLY e CASELLA apontam a “progressiva redução do âmbito do domínio reservado, na exata medida e proporção do progresso da regulação das matérias pelo direito internacional”,<sup>54</sup> e assim também Ian BROWNLIE, para quem o

---

<sup>50</sup> “Do art. 2º [da Carta das Nações Unidas] resulta, apesar da delimitação rigorosa do chamado ‘domínio interno dos Estados’, que o art. 2º, § 7º, claramente enuncia a adesão dos Estados-membros a princípios que não podem deixar de considerar-se como limitações jurídicas da soberania.” (Ibidem, p. 195.)

<sup>51</sup> MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 2. ed., p. 834.

<sup>52</sup> Deficiência corrigida três anos após sua criação, com a proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 10 de dezembro de 1948, que é abrangente e oferece, se não definição precisa, uma certeza razoável, adotada pela Assembleia Geral. (BROWNLIE, Ian. *Princípios de direito internacional público*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. p. 594.)

<sup>53</sup> Destarte, ao assinarem a Carta das Nações Unidas, os Estados reconheceriam a obrigação de salvaguardarem os direitos humanos tanto dos indivíduos que habitam seu território quanto em relação aos demais Estados. Aduz ainda que “[a] grande e notória contribuição dessas regras da Carta da ONU foi a de terem deflagrado o chamado *sistema global* de proteção dos direitos humanos, quando então tem início o delineamento da arquitetura contemporânea de proteção desses mesmos direitos. (MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2011. p. 856.)

<sup>54</sup> SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e; ACCIOLY, Hildebrando; CASELLA, Paulo Borba. Op. cit., p. 437.

domínio reservado<sup>55</sup> é matizado de acordo com o desenvolvimento do direito internacional.<sup>56</sup>

Aponta TRINDADE a existência de três correntes quanto ao exato alcance do domínio reservado dos Estados. Uma defende que a própria natureza dos assuntos determina seu pertencimento à esfera interna ou à internacional. Outra opinião é a de que todo assunto, a princípio, pertence ao direito interno e pode, ulteriormente, se se sobrelevar sua importância, alcançar nível internacional. Uma terceira corrente sustenta o ponto de vista de que toda questão pode vir a ser objeto de regulamentação internacional por meio de tratados e, assim, deixa de pertencer ao domínio reservado dos Estados.<sup>57</sup>

No ordenamento jurídico internacional, descentralizado e desprovido de órgão legislativo ou judicial permanente e estritamente supranacional, era de se esperar a já estudada cláusula de domínio reservado para proteger os interesses próprios dos Estados. Sobressaiu, no entanto, a ampliação das ações multilaterais da ONU, máxime na era Kofi Annan, para fortalecer a ação coletiva em resposta às tentativas de recrudescimento do unilateralismo.<sup>58</sup>

Destarte, com BROWNLIE, combina-se o fato de a Carta ser terminologicamente imprecisa<sup>59</sup> com a crescente preocupação em se preservar o multilateralismo e, conseqüentemente, fortalecer o papel da ONU, a carta deu “um novo conteúdo às obrigações e à competência jurídica dos Estados” ao ponderar os assuntos essencialmente domésticos e disposições contraditórias em favor destas, prevalência que

---

<sup>55</sup> Assim entendidas pelo autor as atividades estatais em que a jurisdição do Estado não está vinculada pelo direito internacional.

<sup>56</sup> BROWNLIE, Ian. Op. cit., p. 313. O domínio reservado, para o autor, é uma tautologia, visto que, “se uma questão pertence *prima facie* ao domínio reservado por causa da sua natureza e da sua formulação habitual, então podem ser criadas certas presunções contra qualquer restrição a esse domínio”, a seguir exemplificando que a imposição de tarifas aduaneiras não é, a princípio, restringida pelo direito internacional, “enquanto que o envio de forças para outro Estado não constitui *prima facie* uma questão interna para o Estado que as envia.” (Ibidem, p. 314.)

<sup>57</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. 4. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 546.

<sup>58</sup> Idem. Assim entendidas a autotutela, as ameaças à paz e a guerra.

<sup>59</sup> “A disposição da Carta destinava-se a ser flexível e não técnica.”

praticamente esvaziou a reserva da jurisdição interna.<sup>60</sup> Nesse diapasão, alerta TRINDADE para que não se tome a prática dos órgãos políticos da ONU (entre eles o Conselho de Segurança) como arbitrários, porque insere entre as fronteiras de sua competência está a de estabelecer o significado, caso a caso, da cláusula de competência nacional exclusiva, “que se constitui em fonte de toda a ambiguidade possível”.<sup>61</sup>

Em apontamento de Jeremy Matam FARRALL, o Conselho de Segurança das Nações Unidas utilizou-se do artigo 41 para criar vinte e cinco regimes de sanção desde o nascimento das Nações Unidas, sem contar aquelas medidas impostas como sanções voluntárias, que determinam a tomada de ação sem que o capítulo VII da Carta seja invocado nem haja emprego de linguagem mandamental.<sup>62</sup> Dados trazidos por DROUBI permitem a comparação entre duas fases do Conselho de Segurança: nos seus primeiros 44 anos, adotou 22 resoluções obrigatórias de acordo com o capítulo VII, de 1990 a 1996, conta-se 107.<sup>63</sup>

Em comento de mérito à reconhecida proficuidade de ação, assevera Celso MELLO que o Conselho de Segurança tem se excedido, aplicando sanções contra a África do Sul de veras seletivas, e, contra o Iraque, amplas.<sup>64</sup> Antônio Augusto TRINDADE ilustra de outro modo a necessidade de se desenvolver regime de controle de legalidade na prática do Conselho de Segurança hodiernamente, na fase atual do chamado “pós-guerra fria”. Ainda que nesse período tenha sido superada a paralisia do veto, como se viu, e o

---

<sup>60</sup> BROWNLIE, Ian. Op. cit., p. 315–316.

<sup>61</sup> “Assim, não é de se surpreender que na prática os órgãos da ONU, ao firmarem com versatilidade sua competência para examinar casos concretos a despeito de objeções de domínio reservado, não tenham impedido que os debates sobre competência se entremeassem frequentemente com discussões quanto ao mérito dos casos em pauta, tornando difícil o estabelecimento de uma linha divisória clara entre os dois planos.” (TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. 3. ed., p. 56.)

<sup>62</sup> FARRALL, Jeremy Matam. Op. cit., p. 40.

<sup>63</sup> DROUBI, Sufyan El. Notas sobre as resoluções obrigatórias do Conselho de Segurança da ONU e sua introdução no direito brasileiro. *Revista IMES de Direito*, São Caetano do Sul, a. 8, n. 12, p. 225–270, 2007. Disponível em: <[http://seer.uscs.edu.br/index.php/revista\\_direito/article/download/815/681](http://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_direito/article/download/815/681)>. Acesso em: 18 maio 2012. p. 228.

<sup>64</sup> MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. Op. cit. p., 679.

Conselho tenha assumido maiores proporções de atuação, o mundo não se tornou mais seguro e a paz é utópica diante do recrudescimento do uso indiscriminado da força.<sup>65</sup>

Dessarte, a postura de autocontenção como forma de controle de legalidade não só encontra fundamentos jurídicos, como também existe faticamente. TRINDADE leciona que, para a determinação da “legalidade” de atos da Organização em caso de conflito, as técnicas mais comumente utilizadas são o envio à Corte Internacional de Justiça para um parecer, ou o recurso a uma comissão de juristas *ad hoc* para interpretação, porquanto não obrigatória por inexistir emenda à Carta de tal teor.<sup>66</sup>

FARRALL traz que, na ausência de um mecanismo que assegure a separação e o equilíbrio de poderes na esfera internacional, não se vislumbra o controle judicial efetivo dos atos das organizações internacionais a curto ou a médio prazo<sup>67</sup> e, mesmo na remota hipótese de a revisão judicial da atuação do Conselho de Segurança vir a se tornar regra ao invés de exceção, não se sabe em que medida isso afetaria o comportamento do órgão; acredita o autor que qualquer alteração efetiva no Conselho de Segurança só se daria por iniciativa interna, e não a partir de imposição externa.<sup>68</sup>

Nessa vereda, a voz de Jeremy Matam FARRALL encontra eco em TRINDADE. Este afirma que a legalidade dos atos do Conselho de Segurança nada mais é do que as bases consagradas na carta constitutiva da ONU para a aplicação das medidas e sanções — sem o subsídio de qualquer referencial impositivo extrínseco à própria organização. Destarte, seria de responsabilidade primordialmente do próprio órgão fundamentar a interpretação permissiva de suas decisões,<sup>69</sup> ou estas serão polemizadas de modo a suscitar continuamente a discussão de alternativas de controle externo da atuação do Conselho,<sup>70</sup> que, além de tudo, não se vislumbram em futuro próximo.

---

<sup>65</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. 4. ed., p. 641.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 35.

<sup>67</sup> FARRALL, Jeremy Matam. *Op. cit.*, p. 75–76.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 76.

<sup>69</sup> Como decorrência inevitável do processo inerente do funcionamento de um órgão que opera “de acordo com um instrumento que define suas funções e poderes”. (TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. 4. ed., p. 90.)

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 386.

A ATUAÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU  
E O ESTADO DE DIREITO

O precedente do caso Tadic, de 1995, trouxe com resultado positivo a questão do controle de legalidade dos atos da ONU. Ao Tribunal Penal Internacional *ad hoc* para a ex-Iugoslávia foi proposto questionamento sobre sua própria competência pelo acusado, Dusko Tadic. O Tribunal declarou-se incompetente para exercer o controle da decisão política do Conselho de Segurança que o criou.

A Corte de Apelação, contudo, ao ser suscitada sobre a matéria, desceu ao mérito da questão e julgou a constitucionalidade (sob a ótica da Carta) da sua existência com fundamento na plena validade da resolução do Conselho de Segurança 827, de 1993, responsável por sua criação, adotada sob o artigo 41 da Carta, vindo a concluir pela legalidade de sua operação.<sup>71</sup> Argumentou pela sua jurisdição consoante os preceitos do UNAT — United Nations Administrative Tribunal expressos no artigo 2(3) do seu Estatuto. Segundo o dispositivo, qualquer tribunal arbitral ou judicial tem jurisdição para determinar sua própria jurisdição (“*la compétence de la compétence*”).<sup>72</sup>

A Corte de Apelação do Tribunal Penal Internacional *ad hoc* para a ex-Iugoslávia complementou sua decisão expondo que o fato de inexistir um controle automático das decisões do Conselho de Segurança não lhe conferem carta branca, pois nem o texto nem o espírito da Carta das Nações Unidas concebem uma Conselho “*legibus solutus*” (livre de leis).<sup>73</sup>

Embora se incite e se espere um controle estável, harmônico e firme dos atos políticos das organizações internacionais, o precedente dos casos Lockerbie, de 1992, desalenta-o. Os juízes da CIJ exararam a impossibilidade de se revisar atos do Conselho de Segurança amparados pelo capítulo VII da Carta<sup>74</sup> e a incompetência da Corte para atuar

---

<sup>71</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. 5. ed., p. 638.

<sup>72</sup> Para a completude da histórica decisão, v.

<<http://www.icty.org/x/cases/tadic/acdec/en/51002.htm>>.

<sup>73</sup> TALMON, Stefan. The Security Council as world legislature. *The American Journal of International Law*, Washington, v. 99, n. 1, p. 175–194, jan./mar. 2005. p. 178.

<sup>74</sup> Com fundamento em que é documento superior a qualquer tratado ou acordo em caso de conflito (artigo 103). É inclusive afirmado que esse dispositivo confere caráter supraconvencional à Carta, no ápice da hierarquia do direito internacional público comparável à hierarquia constitucional em relação às

como uma espécie de tribunal constitucional mundial. Permanece-se, desde esse episódio, sem um regime de controle de legalidade dos atos dos órgãos políticos da ONU.<sup>75</sup>

Tramita no fórum da ONU o Projeto de artigos sobre a responsabilidade das organizações internacionais, cuja última versão foi proposta em 2011 pela Comissão de Direito Internacional da organização. Equivale em muitas disposições à Convenção sobre direitos e deveres dos Estados,<sup>76</sup> tendente a funcionar como sistema de freios e contrapesos à atuação das organizações internacionais na medida em que as obriga a reparar danos que possa vir a causar.<sup>77</sup> Não é possível, porém, avaliar de antemão as consequências que um tratado com esse teor poderá trazer se vir a ser aprovado (trabalha-se nele desde 2002),<sup>78</sup> até pela limitação de repertório prático pertinente à responsabilidade das organizações internacionais, que só iniciou o seu desenvolvimento num período relativamente recente.<sup>79</sup>

Em última hipótese, atualmente funciona como barreira à atuação desenfreada do Conselho o quórum estabelecido no artigo 27 da Carta. Em questões processuais, as decisões são tomadas pelo voto afirmativo de nove membros, enquanto em todos os demais assuntos fazem-se necessários os mesmos nove votos, com o óbice adicional de todos os membros permanentes deverem proferir voto afirmativo, à exceção do Estado que for parte em uma controvérsia, que se absterá de votar.<sup>80</sup>

---

normas infraconstitucionais no direito interno estatal. (MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 5. ed., p. 622–623.)

<sup>75</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. 5. ed., p. 636–638.

<sup>76</sup> UNITED NATIONS. *Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries*. Disponível em:

<[http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9\\_11\\_2011.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_11_2011.pdf)>. Acesso em: 19 maio 2012. p. 2 (comentários 3 e 4).

<sup>77</sup> Artigo 31 do projeto, com tradução de TRINDADE: “1. A organização internacional responsável encontra-se na obrigação de prover reparação plena pelo dano causado pelo ato internacionalmente ilícito. 2. O dano inclui qualquer dano, seja material ou moral, causado pelo ato internacionalmente ilícito de uma organização internacional.” (TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. 4. ed., p. 707.)

<sup>78</sup> Idem (comentário 2).

<sup>79</sup> UNITED NATIONS. *Draft...* p. 2 (comentário 5).

<sup>80</sup> Consoante Cristiane Helena de Paula LIMA, não se aplica o dever de abstenção do artigo 27(3), pelo membro que eventualmente for parte da controvérsia, quando o Conselho deliberar sobre a

*A ATUAÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU  
E O ESTADO DE DIREITO*

Não é, enfim, o controle de legalidade por tantos almejado; pode-se tomar como um paliativo enquanto não se tem — se é que se terá — substancial reforma da ONU a fim de criar órgão tendente a submetê-la a concreta vigilância ou atribuir o papel a organização preexistente que possa assumir a tarefa.<sup>81</sup>

No longo caminho de percalços e experiência desde seu nascimento, a ONU permanece a mesma apenas em seu papel no contexto mundial. As práticas se alteraram drasticamente. Ao final da Guerra Fria, o Conselho de Segurança teve uma atuação profusa e, entre 1990 e 2006, estabeleceu 23 regimes de sanção, enquanto, nos 45 anos antecedentes — de 1946 a 1989 —, apenas dois.<sup>82</sup>

Outra mudança profunda de atitude deu-se na utilização do veto, que foi amplamente utilizado nos primeiros 25 anos de vida da ONU, até 1970 e desde então tem declinado na medida em que a Assembleia Geral passa a se valer mais frequentemente de sua competência para se ocupar de questões relativas à paz e à segurança internacionais, precisamente devido à paralisia que grassava no Conselho de Segurança em razão do veto.<sup>83</sup>

---

autorização ou não do “uso de forças aéreas, navais ou terrestres, ou qualquer outro tipo de ação que achar apropriada para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. (LIMA, Cristiane Helena de Paula. O Caráter obrigatório das decisões do Conselho de Segurança das Nações Unidas. *Revista Eletrônica de Direito Internacional*, v. 4, p. 413-458, jan./jun. 2009. Disponível em: <[http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/volume4/arquivos\\_pdf/sumario/art\\_v4\\_XV.pdf](http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/volume4/arquivos_pdf/sumario/art_v4_XV.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2012. p. 25.) No mesmo sentido, AUST, Anthony. Op. cit., p. 214.

<sup>81</sup> TRINDADE enuncia que, enquanto a reforma não ocorre, reestruturando-se os principais órgãos da ONU e garantindo-se uma atuação mais eficaz da organização, “difícilmente se poderia chegar à conclusão de que seria dado a um órgão altamente politizado como o Conselho de Segurança, que permanece dotado de uma estrutura anacrônica e oligárquica, arrogar-se em porta-voz da comunidade internacional e em executor de suas decisões. Ainda mais perigosa [...] afigura-se a prática internacional desenvolvida, em cruentos conflitos armados contemporâneos, à margem do sistema de segurança coletiva da Carta das Nações Unidas, como ilustrado pelos bombardeios do Kosovo (1999) e do Iraque (1998 e 2003).” (TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. 4. ed., p. 640.)

<sup>82</sup> V. FARRALL, Jeremy Matam. Op. cit., p. 14.

<sup>83</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. 3. ed., p. 32. Dados compilados pelo Global Policy Forum mostram que os vetos se tornaram menos frequentes a partir de 1996, ano em que não houve nenhum. V. GLOBAL POLICY FORUM. *Changing Patterns in the Use of the Veto in the Security Council*. Disponível em: <<http://www.globalpolicy.org/component/content/article/102-tables-and-charts/32810-changing-patterns-in-the-use-of-the-veto-in-the-security-council.html>>. Acesso em: 09 mar. 2012.

Entre os deveres da Assembleia está a escolha dos presidentes dos demais órgãos da ONU e dos juízes da Corte Internacional de Justiça, decisões administrativas e orçamentárias, o controle conjunto das decisões de emendas à Carta e a admissão de novos membros à organização.<sup>84</sup>

A derrocada do uso do veto também encontra razão na maior interlocução prévia entre os Estados, fundada na premissa de que “um acordo negociado é sempre melhor do que um pronunciamento unilateral”;<sup>85</sup> dessarte, uma proposta que excogitadamente seria obstada por veto é modificado ou sequer é proposta.<sup>86</sup> Por essas razões, entre maio de 1990 e maio de 1993, os membros permanentes não exararam veto algum, e poucos foram necessários desde então.<sup>87</sup>

Comparativamente, durante a Guerra Fria, foram proferidos 279 vetos,<sup>88</sup> em grande parte por causa da medida estadunidense de deliberadamente forçar seu uso pelo União Soviética em diversas questões, a fim de transmitir desta a imagem de obstrucionista. A esse respeito, Sufyan El DROUBI traz que, no primeiro período da história do Conselho de Segurança, este foi marcado pela incapacidade de atuar minimamente em situações de ameaça à paz e à segurança internacionais devido à inércia provocada pelo “jogo de soma zero” da Guerra Fria.<sup>89</sup>

A inoperância do Conselho de Segurança à época culminou, em 1950, na Resolução 377 (V) da Assembleia Geral, alcunhada de “Unidos para a Paz”, através da qual este órgão poderia examinar qualquer situação de ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão e recomendar os meios adequados para saná-la, inclusive a utilização da força. CAMPOS assevera que, apesar do valor histórico, “nunca produziu efeitos

---

<sup>84</sup> WEISS, Thomas George et al. Op. cit., p. 12.

<sup>85</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. 3. ed., p. 33.

<sup>86</sup> O autor chama a desistência de submeter a voto por previsão de veto de “veto virtual”. Quanto às peculiaridades da prática, sete membros quaisquer podem se abster de votar, impedindo a adoção de uma decisão por restarem apenas oito membros, denominando-se a ação de “veto coletivo”. (AUST, Anthony. Op. cit., p. 214.)

<sup>87</sup> *Ibidem*, p. 213.

<sup>88</sup> Nas contas de AUST, foram 270 vetos entre 1946 e o final da Guerra Fria, em 1990, e apenas um punhado desde então. (*Idem.*)

<sup>89</sup> DROUBI. Sufyan El. Op. cit., p. 228.

significativos, era manifestamente contrária à Carta e a utilização de qualquer medida coerciva nos seus termos constituiria uma grave violação do direito internacional.<sup>90</sup>

Após a Guerra Fria, essa contenda despropositada deu-se por encerrada. Ampliou-se então a negociação entre os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança com o aperfeiçoamento da diplomacia multilateral informalmente, longe dos holofotes das sessões formais e sob a égide do presidente do Conselho de Segurança. Este reúne-se com o Secretário-Geral e com as partes de uma disputa e negocia com os membros permanentes para assegurar o não-uso do veto.<sup>91</sup>

Tais sessões fechadas devem ser entendidas não como obscuros sodalícios secretos, senão como harmonia deliberativa combinada com o formato de reuniões informais em vista do parágrafo 42 das medidas do anexo à nota datada de 26 de julho de 2010, do Presidente do Conselho de Segurança (na ocasião, a Nigéria), que preconiza que a todos os membros do Conselho de Segurança deve ser oportunizada participação nos esboços e projetos de todos os tipos de documentos, tais como manifestos presidenciais, declarações à imprensa e resoluções.<sup>92</sup>

Anthony AUST adita que, ao contrário do que se sucedia nos primórdios da organização e durante a maior parte da Guerra Fria, a maioria das resoluções do Conselho têm sido adotadas por unanimidade ou consenso (sem que se submeta a votação)<sup>93</sup> e, de acordo com os registros oficiais das reuniões desde 2000, em poucos minutos, exceto quando se fazia explanações formais dos votos.<sup>94</sup> A celeridade na tomada de decisões foi obtida pela prática das conversas informais entre os diplomatas (“nos corredores”), reforçada em meados de 1970 com a construção de uma pequena sala nas proximidades

---

<sup>90</sup> CAMPOS, João Mota de (Coord.). Op. cit., p. 210.

<sup>91</sup> WEISS, Thomas George et al. Op. cit., p. 12.

<sup>92</sup> UNITED NATIONS. *Note by the president of the Security Council*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sc/repertoire/Notes/S-2010-507.pdf>>. Acesso em: 02 maio 2012.

<sup>93</sup> TRINDADE enaltece o instituto ao reconhecer que a técnica do consenso visa a assegurar a eficácia dos resultados a partir do pressuposto de que uma solução negociada é melhor que o pronunciamento unilateral de cada membro. (TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. 5. ed., p. 23.)

<sup>94</sup> EOVs (explanations of vote), na sigla em inglês comumente adotada.

da Câmara do Conselho em que os membros podem se reunir informalmente, mas com assentos e tradução simultânea nas seis línguas do ONU<sup>95</sup> (árabe, chinês, inglês, francês, russo e espanhol). Afora o Secretário-Geral, alguns dos seus funcionários e os intérpretes, só são permitidos na sala aqueles autorizados pelos membros do Conselho de Segurança, e os Estados que vierem a ser o objeto da discussão não podem estar presentes. Para o autor, esse contato informal rotineiro torna a deliberação mais profícua do que o procedimento público na Câmara do Conselho, em que as opiniões são proferidas diante dos membros da organização, do público e da mídia mundial.<sup>96</sup>

Inexiste no ordenamento internacional órgão responsável pela avaliação da legalidade ou não dos atos das autoridades que aplicam as normas jurídicas; no caso das organizações internacionais, e em particular a ONU, “cada órgão principal tem determinado a ‘legalidade’ de seus próprios atos e o âmbito legal de suas funções, para tal levando em conta sua própria prática”, o que em certa medida explica a ampla utilização pela ONU de resoluções contendo pronunciamentos de natureza geral.<sup>97</sup>

A questão do controle da legalidade ainda é pulsante na sociedade internacional, mas o grau de legitimação a que se alçou a ONU é extraordinário. Mesmo os mais céticos estadistas e internacionalistas não advogam em desfavor da organização, porém pugnam por mudanças e reformas, não por seu extermínio, significando dizer que, não obstante as críticas, já não se concebe a paz mundial sem sua existência.<sup>98</sup> Assim AZAMBUJA: “Mesmo nos momentos mais frustrantes do longo conflito ideológico e político-estratégico que foi a Guerra Fria, não há registro de manifestação significativa de quem

---

<sup>95</sup> UNITED NATIONS. *Official languages of the United Nations*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/aboutun/languages.shtml>>. Acesso em: 09 maio 2012.

<sup>96</sup> AUST, Anthony. Op. cit., p. 211–212. Um ambiente sufocante mesmo para diplomatas avezados com a tarefa.

<sup>97</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. 3. ed., p. 48, em interpretação de trabalho de Jorge Castañeda.

<sup>98</sup> GUERRA, Sidney. Op. cit., p. 238. A ONU tem ainda, a favor de sua continuidade, sua universalidade, a ampliação das suas atividades e o fato de nenhum Estado fundador a ter abandonado.

quisesse seja eliminar o órgão, seja declarar obsoleta a busca de um reforço da segurança coletiva.”<sup>99</sup>

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde seus primórdios, a ONU é irradiada de incontáveis fatores para seu êxito. A começar pelo momento de sua criação, enfrentou o peso de um legado ruinoso de se estabelecer uma organização internacional pela paz; em momento conturbado, obrigada pela ingente conjuntura do período, a concessões — países com direito de veto; até a necessidade da atuação ininterrupta para evitar, impedir ou minimizar danos à paz mundial, refletida na plêiade de resoluções adotadas tanto pela Assembleia Geral (873 apenas entre 2009 e 2011) como pelo Conselho de Segurança (mais de duas milhares). Infere-se de seu contexto uma missão, por um lado, desditosa: intervenções desastrosas das quais resultaram mortes civis evitáveis; por outro, satisfatória, por ao menos haver obstaculizado a eclosão de novo conflito da magnitude das guerras mundiais de 1914 e de 1939.

O Conselho de Segurança não impediu os flagelos dos conflitos armados, mas tem tido êxito relativamente notável. Sua efetividade ficou comprometida no longo período da Guerra Fria, em que o veto era usado descomunalmente em virtude da rivalidade das potências. Após 1991, ele ficou relegado a ferramenta anacrônica diante dos novos tempos de cooperação.

O cenário internacional ainda não é unitário ou coeso, mas se encontra mais estruturado do que antigamente, máxime quando mesuradas as dimensões conflituosas de nossa época. A Organização das Nações Unidas é uma organização internacional que

---

<sup>99</sup> AZAMBUJA, Marcos Castrioto de. As Nações Unidas e o conceito de segurança coletiva. *Estudos avançados*. São Paulo, v. 9, n. 25, p. 139–147, dez. 1995. p. 141.

goza de força, prestígio e legitimação até então inimagináveis, o mais próximo já alcançado do ideal de regulação da ordem global.

## **REFERÊNCIAS**

AUST, Anthony. *Handbook of international law*. Cambridge University Press: New York, 2005.

AZAMBUJA, Marcos Castrioto de. As Nações Unidas e o conceito de segurança coletiva. *Estudos avançados*. São Paulo, v. 9, n. 25, p. 139–147, dez. 1995.

BROWNLIE, Ian. *Princípios de direito internacional público*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

CAMPOS, João Mota de (Coord.). *Organizações internacionais: Teoria geral*. Estudo monográfico das principais organizações internacionais de que Portugal é membro. 3. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2008.

DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Allain. *Direito Internacional Público*. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

DROUBI, Sufyan El. Notas sobre as resoluções obrigatórias do Conselho de Segurança da ONU e sua introdução no direito brasileiro. *Revista IMES de Direito*, São Caetano do Sul, a. 8, n. 12, p. 225–270, 2007. Disponível em:

<[http://seer.uscs.edu.br/index.php/revista\\_direito/article/download/815/681](http://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_direito/article/download/815/681)>. Acesso em: 18 maio 2012.

FARRALL, Jeremy Matam. *United Nations sanctions and the rule of law*. New York: Cambridge University, 2007.

*A ATUAÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU  
E O ESTADO DE DIREITO*

GLOBAL POLICY FORUM. *Changing Patterns in the Use of the Veto in the Security Council*. Disponível em: <<http://www.globalpolicy.org/component/content/article/102-tables-and-charts/32810-changing-patterns-in-the-use-of-the-veto-in-the-security-council.html>>. Acesso em: 09 mar. 2012.

GOMES, Eduardo Biacchi. Democracia e o Parlamento do Mercosul: rumos da integração sul-americana. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 48, n. 191, p. 47–60, jul./set. 2011.

GUERRA, Sidney. *Curso de direito internacional público*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

HUFBAUER, Gary Clyde et al. *Economic sanctions reconsidered*. 3. ed. Washington: The Peterson Institute for International Economics, 2007.

HURD, Ian. *After anarchy: legitimacy and power in the United Nations Security Council*. New Jersey: Princeton University, 2007.

KELSEN, Hans. O Estado e o Direito Internacional. In: \_\_\_\_\_. *Teoria Pura do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

LIMA, Cristiane Helena de Paula. O Caráter obrigatório das decisões do Conselho de Segurança das Nações Unidas. *Revista Eletrônica de Direito Internacional*, v. 4, p. 413–458, jan./jun. 2009. Disponível em: <[http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/volume4/arquivos\\_pdf/sumario/art\\_v4\\_XV.pdf](http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/volume4/arquivos_pdf/sumario/art_v4_XV.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

LOWE, Vaughan et al. (Eds.) *The United Nations Security Council and war: the evolution of thought and practice since 1945*. New York: Oxford University, 2008.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2007.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito internacional público*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2011.

MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. 15. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. 2 v.

ORAKHELASHVILI, Alexander. The Impact of peremptory norms on the interpretation and application of United Nations Security Council resolutions. *The European Journal of International Law*, Florença, v. 16, n. 1, p. 59–88, 2005. Disponível em: <<http://www.ejil.org/pdfs/16/1/290.pdf>>. Acesso em: 01 maio 2012.

PAGLIARINI, Alexandre Coutinho. Construção constituinte da nova Europa e do novo mundo: a constitucionalização do Direito Internacional. In: GOMES, Eduardo Biacchi;

BULZICO, Bettina Augusta Amorim (Orgs.). *Desenvolvimento, democracia e dignidade da pessoa humana*. Ijuí: Unijuí, 2011. p. 333–358.

RUBIN, Alfred P. *Ethics and authority in international law*. Cambridge: Cambridge University, 1997.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e; ACCIOLY, Hildebrando. *Manual de Direito Internacional Público*. 15. ed. rev. e atual. por Paulo Borba Casella. São Paulo: Saraiva, 2002.

STENHAMMAR, Fredrik. United Nations targeted sanctions, the international rule of law and the European Court of Justice's judgment in *Kadi* and *al-Barakaat*. *Nordic Journal of International Law*. Leiden, v. 79, p. 113–140, jan./mar. 2010.

A ATUAÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU  
E O ESTADO DE DIREITO

SZASZ, Paul C. The Security Council starts legislating. *The American Journal of International Law*, Washington, v. 96, n. 4, p. 901–905, out./dez. 2002.

TALMON, Stefan. The Security Council as world legislature. *The American Journal of International Law*, Washington, v. 99, n. 1, p. 175–194, jan./mar. 2005.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. 3. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

\_\_\_\_\_. *Direito das organizações internacionais*. 4. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

\_\_\_\_\_. *Direito das organizações internacionais*. 5. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

UNITED NATIONS. *Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries*. Disponível em: <[http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9\\_11\\_2011.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_11_2011.pdf)>. Acesso em: 19 maio 2012.

\_\_\_\_\_. *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*. Report of the Secretary-General, 21 mar. 2005. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/270/78/PDF/N0527078.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2012. p. 30.

\_\_\_\_\_. *Note by the president of the Security Council*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sc/repertoire/Notes/S-2010-507.pdf>>. Acesso em: 02 maio 2012.

\_\_\_\_\_. *Official languages of the United Nations*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/aboutun/languages.shtml>>. Acesso em: 09 maio 2012.

\_\_\_\_\_. *Report of the informal working group of the Security Council on general issues of sanctions*. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Disarm%20S2006997.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2012.

WEISS, Thomas George et al. *The United Nations and changing world politics*. 7. ed. Boulder: Westview, 2010.

*Ius Gentium - Curitiba, ano 7, n. 13, p. 196 - 221, jan/jun 2013*