

12

NOTAS SOBRE AS RESOLUÇÕES OBRIGATÓRIAS DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU E SUA INTRODUÇÃO NO DIREITO BRASILEIRO

SUFYAN EL DROUBI

Advogado em São Paulo.

Mestre em Direito Internacional pela PUC/SP.

Professor universitário (Unip e PUC).

Consultor em Direito Internacional e Direito Econômico
na França Ribeiro Advocacia. Membro fundador do Gedecon.
Associado da International Law Association e membro da ILA
International Committee on Islamic Law & International Law.

Sumário

1. Introdução – 2. Terminologia, conceito, natureza jurídica e classificação das resoluções do CSNU – 3. Recomendações e decisões do Conselho de Segurança – 4. Resoluções adotadas no Capítulo VII – 5. A importância das medidas no Capítulo VII *versus* o sistema imperfeito de sua adoção e aplicação – 6. Aceitação pelos Estados-Membros de uma resolução – 7. Execução pelos Estados-Membros de uma resolução – 8. Introdução no direito brasileiro das resoluções obrigatórias do Conselho – 9. Cumprimento pelo Brasil das resoluções obrigatórias do Conselho – 10. Conclusões – 11. Referências – 12. Apêndice: I. Capítulo VII da Carta das Nações Unidas; II. Modelo de decreto introdutor no direito brasileiro de resolução obrigatória do Conselho de Segurança; III. Resoluções introduzidas no direito brasileiro.

Resumo

Principal órgão responsável pela paz e segurança internacionais, o Conselho de Segurança da ONU pode adotar resoluções de cunho obrigatório aos estados a que se destinam. Não tendo efeito direto nem aplicabilidade imediata, elas precisam ser incorporadas ao direito interno de cada país. Veiculando uma obrigação de resultado, deixam cada jurisdição eleger os instrumentos para alcançá-lo. Sua incorporação, em alguns casos, não é suficiente para dar-lhe total cumprimento: é necessária a edição de leis complementares. No Brasil, a prevalecer a jurisprudência dominante, o *iter* adotado para sua incorporação pode ser tido por inconstitucional, já que não há a participação do Parlamento.

Palavras-chave

Conselho de Segurança – Nações Unidas – Resoluções – *Enforcement measures* – Incorporação ao Direito Brasileiro – Direito Internacional Público.

1. INTRODUÇÃO

O Conselho de Segurança das Nações Unidas é o principal órgão encarregado da paz e da segurança internacionais, conforme o artigo 24 (1)¹, da Carta de São Francisco, sendo integrado por cinco membros permanentes e dez membros temporários.² Os membros permanentes têm direito de veto em toda e qualquer decisão que não seja meramente processual³ – Carta, artigo 27 (3). O CSNU pode adotar decisões obrigatórias ou não obrigatórias, dependendo da matéria delas objeto.

¹ Seguindo a padronização internacional, indica-se após o número do artigo da Carta da ONU, entre parênteses, o item (ou parágrafo) a que o contexto se refere.

² A atual composição do Conselho é: (i) Membros permanentes: China, França, Federação Russa, Reino Unido e Estados Unidos; (ii) Membros não permanentes: Argentina (2006), República do Congo (2007), Dinamarca (2006), Eslováquia (2007), Gana (2007), Grécia (2006), Japão (2006), Peru (2007), Qatar (2007) e República Unida da Tanzânia (2006). Os números entre parênteses indicam o ano de término do mandato.

³ Não há na Carta um rol das questões meramente processuais. Podemos indicar como *meramente processuais* os procedimentos internos do Conselho, como a inclusão de itens na agenda; suspensão de reuniões; e os problemas designados processuais pelos artigos 28 a 32 da Carta. Alguns autores apontam listas maiores ou menores que esta, de matérias processuais. O próprio Conselho consolidou o entendimento de que não são processuais e estão, portanto, sujeito a veto: • Problemas relativos ao cumprimento pelo Conselho de suas responsabilidades pela manutenção da paz e segurança internacionais, conforme os Capítulos VI e VII. • Problemas relativos à admissão, expulsão de membros, e à suspensão dos direitos de membros (arts. 4, 5 e 6). • Problemas relativos à execução de julgamentos da Corte Internacional de Justiça (art. 94) e o *pedido de pareceres consultivos à mesma Corte* (art. 96). • Recomendações para a indicação do Secretário-Geral (art. 97).

Uma decisão do CSNU, principalmente de cunho obrigatório, pode ter impactos, muitas vezes bem fortes, na política, na economia, na sociedade e na segurança dos Estados, organizações e povos a que dirigida. Uma simples declaração do Conselho pode ter influência em eleições internas de mais de um Estado. Sanções econômicas podem, literalmente, levar um país à bancarrota. Sanções militares podem colocar em jogo não apenas a segurança do Estado e do povo contra os quais impostas, como a dos Estados e povos lindeiros e, mesmo, a dos Estados e povos que se envolvam em sua aplicação. Lembre-se do que ocorre nos territórios do Líbano, do Iraque, do Haiti, do Afeganistão, entre outros, com cidadãos dos Estados que se envolveram no cumprimento de decisões do CSNU.⁴

Identificam-se, usualmente, dois períodos na história do Conselho. O primeiro teve início em 1945, com a Carta de São Francisco, e término em 1990, já no fim da Guerra Fria, com a adoção, pelo Conselho, da Resolução n. 678 (1990), que autorizou o uso contra o Iraque de todos os meios para dar cumprimento à Resolução n. 660 (1990) e restabelecer a paz e a segurança internacionais na área. Nunca antes havia o Conselho autorizado o uso da força contra um País. O segundo período tem aí começo, permanecendo em aberto.

Gráfico 1 – Da inércia à participação no cenário internacional



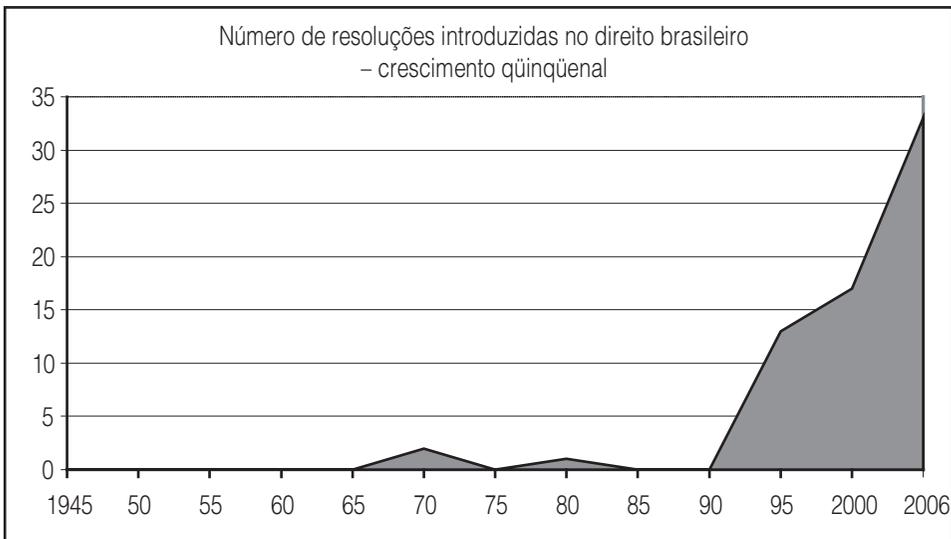
⁴ Foram já contabilizadas 2.298 mortes em forças de paz das Nações Unidas, de contingentes fornecidos pelos mais diversos países, causadas por acidentes, doenças, *malicious acts* e outros. No caso do Brasil, o País perdeu 16 pessoas, nas seguintes missões: MINUSTAH (1) MONUA (1) ONUSAL (1) UNAVEM (4) UNEF (7) UNMISSET (1) UNOHCI (1). Dados disponíveis em <<http://www.um.org>>.

O primeiro período foi marcado pela incapacidade do Conselho de atuar minimamente em situações de ameaça à paz e à segurança internacionais. Sua inércia foi provocada pelo jogo de soma zero da Guerra Fria. O segundo período, já de hegemonia internacional, assistiu a um quase despertar do Conselho para suas funções; sua atuação, de início, teve sensível impulso. Embora hoje acomodados em um patamar ainda longe do ideal refletido na Carta, os trabalhos do Conselho podem ser entendidos, numa perspectiva histórica, mais próximos dos desígnios a que foram criados.

O aumento do grau de atividade do Conselho pode ser percebido pelo sensível aumento das resoluções por ele adotadas, a partir de 1990 – a *Década das Sanções*. Como decorrência quase natural, é também na década de 1990 que aumentou o número de resoluções introduzidas no direito brasileiro (Gráfico 2).

Entretanto, o aspecto mais espantoso é apresentado pelos dados organizados por Bailey e Daws⁵. Segundo os autores, nos primeiros 44 anos de existência do Conselho, ele adotou 22 resoluções *obrigatórias* de acordo com o Capítulo VII, aquele que trata da “Ação Relativa a Ameaças à Paz, Ruptura da Paz e Atos de Agressão”. Ele será analisado a seguir. Basta, por hora, notar que é justamente esse Capítulo que dá fundamento às resoluções impositivas de sanções econômicas, militares, comerciais etc. contra países e entidades. De 1990 a 1996 (infelizmente, os dados não estão atualizados), ou seja, em seis anos, o número de resoluções obrigatórias conforme o Capítulo VII foi de 107.

Gráfico 2 – O Brasil sente os impactos da aceleração dos trabalhos do CSNU



⁵ BAILEY, Sidney D.; DAWS, Sam. *The Procedure of the UN Security Council*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 1975, p. 273.

Foi justamente o aumento no número de resoluções que tornou a década de 1990 conhecida como a *Década das Sanções*. Nunca antes na história das relações internacionais houve participação tão intensa de uma organização internacional na resolução de conflitos internacionais.

Dentre tantas discussões a que a situação dá ensejo, trazem-se ao debate alguns aspectos jurídicos da obrigatoriedade de determinadas resoluções do Conselho, especialmente daquelas resoluções adotadas conforme o Capítulo VII da Carta, e também alguns aspectos de sua introdução no território brasileiro. As proporções clássicas de um artigo não permitem um desenvolvimento monográfico do assunto, ainda que a sua complexidade o admita. Prefere-se a técnica de breves notas acerca do tema, indo mais fundo na discussão em algumas notas que o justifiquem.

2. TERMINOLOGIA, CONCEITO, NATUREZA JURÍDICA E CLASSIFICAÇÃO DAS RESOLUÇÕES DO CSNU

Resoluções, recomendações, decisões, pareceres consultivos, acórdãos e sentenças, expressões de opinião. Esse rol, incompleto, indica os atos unilaterais que, usualmente, podem adotar ou emitir uma organização internacional de *cooperação*, de caráter universal – classe em que se enquadra a Organização das Nações Unidas. Os atos unilaterais de uma organização internacional de *integração* (União Européia e Mercosul, por exemplo) sujeitam-se a outra nomenclatura e a princípios e regras não coincidentes com os que regem os primeiros.

Entretanto, não há rigor na terminologia, o que faz perder um pouco de sua maior importância – identificar o ente nomeado e diferenciá-lo de outro. Em organizações internacionais diversas, atos de mesma natureza recebem, muitas vezes, denominações diferentes. Isso chega a ocorrer na mesma organização. A Assembléia-Geral da ONU, por exemplo, refere-se às suas resoluções como declaração, carta, programa, programa de ação. Essa falta de rigor na nomenclatura prevalece quando se trata dos atos do Conselho, como se verá em seguida.

No seio da dificuldade terminológica, *a questão reside em definir a natureza jurídica do ato, a fim de verificar, ao cabo, se é ou não obrigatório*, pois daí decorrerá existir ou não responsabilidade internacional para o Estado que o descumprir.

Como o explicam Dinh, Daillier e Pellet⁶, ganhou tradição, pela clareza, a seguinte definição, desenvolvida a partir de um conceito de 1957, de M. Virally. O termo *recomendação* deveria ser aplicado ao ato de um órgão interna-

⁶ DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Direito internacional público*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999, p. 341.

cional, dirigido a um ou mais destinatários, *convidando-os* à adoção de um determinado comportamento, ação ou abstenção. Não obrigatória, portanto, seria a recomendação. Já o termo *decisão* deveria ser atribuído àquele ato unilateral que fosse obrigatório. *Resolução* seria o termo a designar tanto um quanto outro ato, ou seja, obrigatório ou não. Pelo exposto até aqui, poder-se-ia afirmar que uma resolução do CSNU constituiria um ato unilateral da ONU, obrigatório ou não.

A terminologia dos atos do Conselho não permite, entretanto, o acolhimento *tout court* das definições de *resolução*, *decisão* e *recomendação*. À medida que se penetra no reino de uma das maiores confusões no direito relativo ao Conselho de Segurança, algumas considerações são necessárias.

O termo *decisão* é usado em diferentes acepções na terminologia do Conselho. Aponta-se, em primeiro lugar, o seu uso no artigo 27 da Carta. “As *decisões* do Conselho de Segurança (...) serão tomadas por um voto afirmativo dos nove Membros (...)” (g.n.). Ora, o artigo 27 não usa do termo na mesma acepção que outros artigos o fazem. Basta compará-lo, de um lado, com (A) alguns artigos que se referem às decisões do CS no Capítulo V (o artigo 25) e no Capítulo VII (os artigos 44 e 48) e, de outro lado, com (B) outros que tratam do poder de decidir no Capítulo VI (artigos 37 (2)) e no próprio Capítulo VII (artigos 39, 40, 41 e 49). Verifica-se que os artigos da classe (A) se referem à decisão como ato obrigatório, enquanto os artigos da classe (B) se referem à decisão como ato não obrigatório.

Em parecer de 1950,⁷ constante dos Registros Oficiais da Assembléia-Geral,⁸ se houve por bem explicar que a palavra decisão no artigo 27 aparece como termo geral, que se refere a todos os tipos de ato que o Conselho de Segurança pode tomar, seja nos temas procedimentais e de organização previstos no Capítulo V, seja nos temas de resolução pacífica de disputas do Capítulo VI, seja, por fim, nos temas de ações relativas a ameaças à paz, rupturas da paz e atos de agressão. Já nos Repertórios do Conselho de Segurança,⁹ a palavra *decisão* é definida como um *termo técnico*, cujo uso pelo Conselho não deve ser confundido com o uso que dela faz a Carta. Segundo os Repertórios, *decisão* designa *não apenas* as *decisões* referidas pela Carta, mas *também* aquelas adotadas sobre *tudo e qualquer assunto de importância, com ou sem voto, no curso da apreciação* de uma questão. Já na publicação anual do Conselho – *Resolutions and Decisions of the Security Council* –, a palavra decisão aparece num sentido muito mais estreito. Aqui, ela diz respeito a *decisões administrativas*, como a *decisão* de convidar o Secretário-Geral para exarar opinião sobre determinado assunto, ou a *decisão*

⁷ A primeira parte desse parágrafo é baseada em BAILEY, Sidney D.; DAWSON, Sam. *The Procedure of the UN Security Council*, p. 265.

⁸ *General Assembly Official Records*. 5ª sessão, Anexos, item 49 da Agenda, §§ 23 e 24.

⁹ Repertório n. 1, p. 2.

de convidar representantes de países para participar de reuniões do Conselho que lhes interessem. Pode, também, algumas vezes, dizer respeito a questões de mero expediente, como *decisões* adotadas para *informar* que, em tal data, o Conselho se reuniu para discutir tal e qual assunto (como uma carta do Secretário-Geral). Na publicação anual, as decisões nunca vêm numeradas: apenas as resoluções o são. São atos de menor calibre, não obrigatórios.

Bailey e Daws informam¹⁰ que alguns doutrinadores usam a palavra *decisão* para designar apenas os atos obrigatórios do Conselho, em oposição às meras recomendações ou expressões de opinião. Outros autores entendem que somente o Capítulo VII pode fundamentar “*decisões obrigatórias*”. Bailey e Daws usam a palavra *decisão* conforme é usada nos Repertórios, critério não isento de críticas, tendo em vista a terminologia do anuário *Resolutions and Decisions of the Security Council*. Assim colocada a questão, verifica-se que nenhuma terminologia seria incondicionalmente adequada.

Neste trabalho, tenta-se clarear a terminologia e, com isso, a palavra *decisão* vai, doravante, referir-se a *ato obrigatório*, a palavra *recomendação*, a *ato não obrigatório* e, por fim, a palavra *resolução* vai se englobar tanto a uma quanto a outra. Quando se quiser referir às decisões de menor calibre do Anuário, far-se-á a devida qualificação.

Por fim, podem os atos de uma organização ser divididos em autonormativos e heteronormativos. Aqueles constituem instrumentos dados à Organização para alcançar seus objetivos, garantir seu normal funcionamento e adaptar-se a mudanças do ambiente internacional. Dirigem-se à própria organização ou aos Estados-Membros. Os atos dessa classe podem ou não ser obrigatórios. Os atos heteronormativos são dirigidos aos Estados-Membros, podendo ou não se revestir de cunho obrigatório. Para fins dessas notas, é mais sensível a questão do cumprimento, pelo Brasil, daquelas que seriam resoluções heteronormativas obrigatórias do Conselho de Segurança. As resoluções autonormativas do Conselho *geralmente* despertam menores complexidades que as resoluções heteronormativas¹¹ e, por isso, serão postas de lado. Igualmente, serão postas de lado as dificuldades envolvendo a obrigatoriedade de uma decisão do CSNU a Estados não-membros das Nações Unidas.

¹⁰ BAILEY, Sidney D.; DAWS, Sam. *The Procedure of the UN Security Council*, p. 266.

¹¹ As principais matérias de caráter autonormativo, a cargo do Conselho são: *recomendar* à Assembléia-Geral a admissão de novos membros, a expulsão de membros e a suspensão dos direitos de membros (arts. 4º, 5º e 6º); *recomendar* à Assembléia-Geral a nomeação do Secretário-Geral e *designar*, juntamente com a Assembléia os Juizes da Corte Internacional de Justiça. Em alguns casos, o pedido de pareceres consultivos à Corte Internacional de Justiça (art. 96) pode se revestir de caráter autonormativo. Algumas vezes, tais matérias geram polêmica, como a insatisfação do então bloco russo em relação ao Secretário Dag Hammarskjold (crise do Congo) e sua proposta de criação de uma *troika*, para ocupar a posição do Secretário-Geral.

3. RECOMENDAÇÕES E DECISÕES DO CONSELHO DE SEGURANÇA

Aponta-se como *recomendações*, em primeiro lugar, a ampla gama de resoluções tomadas pelos artigos 4 a 6 (condição de membro da ONU), 94 (5) (Corte Internacional de Justiça) e 97 (indicação do Secretário-Geral), todos da Carta; e ao sabor dos artigos 4 (3) (eleição dos juizes) e 69 (alterações ao Estatuto) do Estatuto da Corte Internacional de Justiça. Em relação ao seu principal mister, atuar na defesa da paz e da segurança internacionais, o Conselho pode fazer *recomendações* conforme os Capítulos VI, VII e VIII da Carta. No Capítulo VI, pode fazer recomendações de acordo com os artigos 26 (sistema de regulação de armamentos); 33 (2) (convite às partes de um conflito para que o resolvam por meios pacíficos); 36 (1) (medidas apropriadas ou métodos de ajustamento de litígios); 37 (2) (recomendar os termos da resolução de um conflito que lhe pareçam mais apropriados, caso entenda que o conflito poderá colocar em perigo a segurança e a paz internacionais) e 38 (fazer recomendações às partes, quando estas forem solicitadas, sobre a forma de resolução de conflitos). No Capítulo VII, o Conselho pode fazer recomendações conforme os artigos 39 (recomendações para manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais), 40 (indicação das medidas provisórias que julgar apropriadas para a solução do conflito) e 41 (medidas sem uso de força). No Capítulo VIII, pode fazer recomendações conforme o artigo 52 (3) (encorajando o desenvolvimento da solução pacífica de controvérsias por meio de arranjos regionais).

O Conselho tem o poder de adotar *decisões* voltadas a si mesmo (autonormativas), em matéria procedimental e em matéria relativa à sua organização interna, de acordo com o Capítulo V da Carta. No que tange ao seu principal mister, pode adotar, conforme os Capítulos V, VI, VII e VIII, decisões voltadas inclusive a Estados não-membros da ONU. No Capítulo VII, especificamente, o Conselho pode adotar decisões de acordo com os artigos 39, 41, 42, 48 e 49, para a manutenção ou restauração da paz e da segurança internacionais. Verifica-se que, em alguns casos, os mesmos artigos podem dar fundamento a recomendações ou decisões. Explica-se.

Todo esse sistema de tomada de decisões pelo Conselho – que se denomina *sistema de segurança coletiva*, pois visa a manter a paz e a segurança internacionais – se estrutura a partir da obrigação de todos os Estados-Membros de cumprir, fazer cumprir e auxiliarem-se no cumprimento das decisões obrigatórias do Conselho. Essa obrigação consta dos artigos 2 (5) (princípio da assistência dos Estados-Membros às Nações Unidas no cumprimento de medidas impostas conforme a Carta), 24 (principal responsabilidade do Conselho pela paz e segurança internacionais), 25 (obrigação de cumprir e fazer cumprir as decisões obrigatórias do Conselho), 48 (ação necessária para o cumprimento das decisões obrigatórias do Conselho) e 49 (mútua assistência no cumprimento das decisões obrigatórias).

O artigo 25 pode hoje ser colocado como o principal artigo para o sistema de segurança coletiva da Carta, pois impõe a obrigatoriedade das decisões conforme ele adota, sem limitar a matéria. O sistema, a partir daí, vai se estruturando com, de um lado, alguns dispositivos (Capítulos VII e VIII) que impõem a *obrigatoriedade* das decisões em determinadas matérias e, de outro lado, com outros dispositivos (basicamente, o Capítulo VI, os artigos 39 e 40 do Capítulo VII e o artigo 43 do Capítulo VIII) que impõem a não obrigatoriedade das decisões, em outras matérias. Atente-se que alguns dispositivos, no Capítulo VII e VIII, podem ensejar resoluções obrigatórias ou não. É nesse ponto que o tema começa a tornar-se bem complexo.¹²

Antiga e ultrapassada doutrina preconizava que o artigo 25 seria obrigatório quando dissesse respeito a decisões que veiculassem as chamadas *enforcement measures*, ou seja, decisões adotadas conforme os artigos 41 e 42 da Carta (explicadas com mais detalhes no item 4). Quaisquer outras decisões seriam não obrigatórias. Houve, também, nos primeiros tempos do Conselho, o entendimento de que todas as decisões desse seriam não obrigatórias, adquirindo obrigatoriedade apenas depois de aceitas como obrigatórias pelos Estados-Membros. Um outro entendimento, defendido pela Grã-Bretanha e pela França, preconizava que as decisões somente seriam obrigatórias quando tomadas conforme o Capítulo VII e após uma resolução que veiculasse uma determinação de “existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão” (art. 39). Outra doutrina, defendida pela Itália, diria que somente seriam obrigatórias as decisões que o próprio Conselho reputasse como tal.

O tema foi abordado pela Corte Internacional de Justiça, em brilhante parecer.¹³ Enfrentando a situação de desrespeito pela África do Sul à Resolução CSNU n. 276 (1970), cuja adoção pelo Conselho não tivera substrato no Capítulo VII, a Corte observou que (a) não existe, na Carta, regra que suporte qualquer interpretação que restrinja a aplicação do artigo 25 às medidas executórias (*enforcement measures*) adotadas conforme o Capítulo VII, e que (b) encontrando-se o artigo 25 imediatamente após o 24, e não se encontrando no Capítulo VII, qualquer interpretação que restringisse o alcance do artigo 25 a

¹² Boas explanações do tema se encontram em SCHWEIGMAN, David. *The authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter: legal limits and the role of the International Court of Justice*. The Hague: Kluwer Law International, 2001, p. 36; BAILEY, Sidney D.; DAWS, Sam. *The Procedure of the UN Security Council*, p. 265 e ss. Os dois artigos de Helmut FREUDENSCHUB constantes da bibliografia também são excelentes.

¹³ *Legal Consequences For States Of The Continued Presence Of South Africa In Namibia (South-West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*. Advisory Opinion of 21 June 1971. ICJ Report (1971).

enforcement measures tornaria o artigo 25 supérfluo, já que o efeito obrigatório de referidas medidas é conferido pelos artigos 48 e 49 da Carta.¹⁴

Concluiu a Corte que o caráter obrigatório de uma resolução deve ser aferido caso a caso, a partir dos termos da própria resolução. *Verbis*:

“(...) *the language of a resolution of the Security Council should be carefully analyzed before a conclusion can be made as to its binding effect. In view of the nature of the powers under article 25, the question whether they have in fact been exercised is to be determined in each case, having regard to the terms of the resolution to be interpreted, the discussions leading to it, the Charter provisions invoked and, in general, all circumstances that might assist determining the legal consequences of the resolution of the Security Council.*”¹⁵

A partir desse entendimento, e tentando aplicá-lo a outros casos, Helmut Freudenschub¹⁶ concluiu que o critério determinante da obrigatoriedade de uma decisão não seria nem o artigo 25, nem o Capítulo VII, mas a *intenção* do Conselho de adotar uma resolução obrigatória. Em contrapartida, outros autores advertem contra a tendência de se superestimar a intenção do Conselho como critério determinante da obrigatoriedade de uma resolução.¹⁷ O melhor entendimento é o que preconiza levar-se em conta todos os quesitos apontados pelo parecer da Corte: os termos da decisão, as discussões que levaram a ela, os dispositivos da Carta invocados e as demais circunstâncias que possam ajudar na determinação da obrigatoriedade ou não da resolução *sub examine*.

Tais conclusões podem ajudar a resolver outro dilema, relativo à (im)possibilidade de o Conselho adotar uma resolução obrigatória conforme o Capítulo VI da Carta, especificamente no que diz respeito ao artigo 34.¹⁸ Esse artigo trata do poder de investigação do Conselho sobre qualquer controvérsia ou situação de atrito que possa gerar controvérsia, a fim de decidir se a continuidade dessa situação ou controvérsia pode ou não colocar

¹⁴ Daí decorre uma inadequação dos decretos presidenciais brasileiros, que incorporam decisões tomadas pelo Conselho conforme o Capítulo VII, fundando-se no artigo 25 da Carta. O Brasil parece com isso restringir ao artigo 25 a sua obrigação de cumprir as decisões do Conselho, e acaba fundamentando no artigo 25 decisões que têm fundamento legal em outros dispositivos.

¹⁵ *Legal Consequences For States Of The Continued Presence Of South Africa In Namibia (South-West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*. Advisory Opinion of 21 June 1971. ICJ Report (1971), p. 113 e 56. (Grifo nosso).

¹⁶ FREUDENSCHUB, Helmut. Article 39 of the UN Charter Revisited: Threats to the Peace and the Recent Practice of the UN Security Council. *Austrian Journal of Public and International Law*, v. 46, p. 33 e ss, 1993.

¹⁷ BAILEY, Sidney D.; DAWS, Sam. *The Procedure of the UN Security Council*, p. 268.

¹⁸ Parágrafo baseado em BAILEY, Sidney D.; DAWS, Sam. *The Procedure of the UN Security Council*, p. 267.

em risco a segurança e a paz internacionais. O debate se iniciou quando o então bloco ocidental, com vistas a investigar acusações de subversões comunistas atribuídas à Grécia, sustentou que haveria uma obrigação, imposta a todo Estado-Membro, de acatar investigações do Conselho. O bloco comunista entendeu, por outro lado, que resoluções conforme o Capítulo VI seriam meras recomendações e que o artigo 25 não se aplicaria a meras recomendações. Em 1948, quando a questão Palestina eclodiu, o debate desenvolveu-se para outro patamar, qual seja se o Conselho poderia ou não adotar uma resolução obrigatória conforme o Capítulo VI. É que, na prática, como o Conselho não conseguiria *impor* (i.e., adotar uma decisão impondo) uma solução para a Palestina, alguns membros do Conselho se recusaram a adotar decisões conforme o Capítulo VII. Novamente a questão veio à tona, dessa feita em relação à Caxemira. Khrisna Menon, da Índia, sustentou que o Capítulo VI somente poderia dar ensejo a *recomendações*. E mais, se o Conselho pretendesse fazer cumprir suas decisões, ele deveria, segundo Menon, fazer primeiro uma determinação conforme o artigo 39 da Carta.

Hoje, vai se fortalecendo a tese de que, ainda que atue conforme o Capítulo VI, o Conselho *pode* adotar uma resolução obrigatória ao invocar o artigo 25. Esse entendimento coincide com o do Secretário-Geral Dag Hammarskjöld.

O tema torna-se mais complexo quando o Conselho não cita o artigo 25. Bailey e Daws observam que, pelo artigo 24, os Estados-Membros atribuíram ao Conselho a “principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais”, sem fazer qualquer menção a qualquer outro dispositivo da Carta. Como se não bastasse, o Conselho já citou, em algumas resoluções, o artigo 24 ou usou de sua linguagem para enfatizar suas atribuições gerais.¹⁹ Entendemos que, em regra, os Estados-Membros não têm aceito que decisões adotadas apenas conforme o artigo 24 sejam obrigatórias.

Um derradeiro ponto merece destaque: a necessidade ou não de ocorrer uma clara e explícita determinação *prévia* de existência de ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, no sentido do artigo 39, para que uma resolução conforme o Capítulo VII seja considerada obrigatória. Freudenschub entende que a atual prática do Conselho não dá abrigo a um tal entendimento. Aponta alguns casos ocorridos nos anos 90 em que resoluções obrigatórias conforme o Capítulo VII não foram precedidas daquela determinação. São as Resoluções números 687, 724, 771, 819, 824, 833 e 844.²⁰

Na prática, haverá sempre casos em que será difícil determinar a natureza da resolução. A dificuldade, então, é criada por questões políticas, eco-

¹⁹ BAILEY, Sidney D.; DAWS, Sam. *The Procedure of the UN Security Council*, p. 269.

²⁰ FREUDENSCHUB, Helmut. *Article 39 of the UN Charter Revisited...*, p. 31.

nômicas, militares, sociais etc. Há resoluções que não deixam dúvidas quanto à sua obrigatoriedade, como a Resolução CSNU n. 1.291 (2000),²¹ que determinou a extensão da missão de paz na República Democrática do Congo, e como a Resolução CSNU n. 1.333 (2000),²² que aplicou novas sanções contra o Talibã no Afeganistão. As razões de sua adoção são colocadas de forma clara e há nelas, ainda, redação que deixa explícito que, adotando-as, o Conselho agiu pelo Capítulo VII da Carta. Ao salientar isso, o Conselho quer dizer que a resolução que adota deve ser tida como obrigatória.

São inúmeros os exemplos de resoluções cujos textos não deixam dúvidas de que não são obrigatórias: a Resolução n. 1.314 (2000), sobre a situação de crianças em conflitos armados, que veicula, claramente, *recomendações*, apesar de sua linguagem dura, severa; a Resolução n. 1.308 (2000), sobre a responsabilidade do Conselho na manutenção da paz e da segurança internacionais, sobre a ameaça do HIV e da AIDS e as operações de paz internacionais; e a Resolução n. 1.459 (2003), que apoiou o chamado processo de certificação Kimberley para o controle do tráfico de diamantes a partir de zonas de conflito.

Mas há resoluções, como a Resolução n. 276 (1970), que impôs à África do Sul a saída da Namíbia, claramente obrigatória, mas cuja obrigatoriedade foi posta em dúvida²³ pela própria África do Sul.²⁴ A Resolução n. 242 (1967), que impôs, como princípios para uma paz duradoura no Oriente Médio, a retirada das forças armadas israelenses dos territórios ocupados e a cessação de todos os atos de violência entre os Estados da região, foi tida como obrigatória pela URSS, no que não foi acompanhada por outras potências. Ainda, a Resolução n. 1.695 (2006) do CSNU, que condenou a recente realização, pela Coreia do Norte, de testes balísticos, e ordenou aos Estados-Membros suspender a importação ou exportação de fundos ou bens que poderiam servir de combustível aos programas de mísseis, ou de armas de destruição em massa do regime de Pyongyang, foi repudiada pelo próprio, sendo considerada obrigatória pelas potências. Há a Resolução n. 1.701 (2006) que impôs a retirada das tropas israelenses do território libanês, além de veicular outros normativos para a cessação do conflito, que usa de uma linguagem muito próxima daquela do Capítulo VII, mas cuja obrigatoriedade não pode ser definida de forma clara, isenta de dúvidas. Foram inúmeras as dificuldades enfrentadas pela França e pelos Estados Unidos quanto à decisão de se adotar a Resolução n.

²¹ *Resolutions and Statements of the Security Council 2000*; SC/6988, 15 Jan. 2001, p. 6 e ss.

²² *Resolutions and Statements of the Security Council 2000*; SC/6988, 15 Jan. 2001, p. 88 e ss.

²³ Note-se que deve apenas ser considerada relevante a dúvida, quando toma juristas de nomeada e número importante de Estados-Membros.

²⁴ *Legal Consequences For States Of The Continued Presence Of South Africa In Namibia (South-West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*. Advisory Opinion of 21 June 1971. ICJ Report (1971), p. 113.

1.701 (2006) conforme o Capítulo VII ou o Capítulo VI da Carta das Nações Unidas, ou seja, de se conferir à resolução um caráter obrigatório, abrindo espaço para a utilização de força (Cap. VII), ou não (Cap. VI). Segundo alguns diplomatas, que se manifestaram por meio dos jornais à época da adoção da resolução, muito embora tenha ela sido adotada conforme o Capítulo VI, ela se aproximou do Capítulo VII, pois à *United Nations Interim Force in Lebanon* (Unifil) se atribuiu a capacidade de usar de força para se defender.

Nesses casos, deve-se atentar às regras de interpretação conferidas pelo *decisum* da Corte, no caso referido acima. A investigação do caráter de uma resolução deve contar, *sempre*, com a análise (i) dos dispositivos da Carta que servem de substrato para a decisão investigada, (ii) das circunstâncias que justificaram a sua adoção, (iii) das discussões que precederam a adoção e (iv) dos termos da própria decisão.

4. RESOLUÇÕES ADOTADAS CONFORME O CAPÍTULO VII

Tendo em vista a severidade das resoluções que podem ser adotadas pelo Conselho conforme o Capítulo VII – as *sanções* e *medidas para a paz* –, é imprescindível que se examine o Capítulo, para um adequado desenvolvimento do estudo. Dentre as matérias que podem ensejar resoluções obrigatórias do CSNU (*decisões*), aquela que mais problemas levanta é justamente a das medidas executórias – a começar pelo fato de que a sua *imposição* está imediatamente vinculada à sua *eficácia*, ou seja, à sua aplicação, que depende, no sistema internacional, de um adequado sistema de defesa coletiva. Entender as diversas categorias de medidas executórias é importante para se compreender as dificuldades para a incorporação no direito brasileiro, de resoluções que as veiculam.

O dever de *assistência mútua* foi eleito como um dos principais corolários do sistema das Nações Unidas (arts. 2º, § 5º, e 49). Sobre ele repousa a solução do problema da *eficácia* do sistema de segurança coletiva. Todos os membros têm o dever de cumprir as decisões do Conselho de Segurança (arts. 25, 48 e 49). No Conselho, está centralizado o poder de decidir sobre a existência de uma situação de risco à paz, ou de sua ruptura (art. 39), e sobre as medidas aplicáveis, preventivas (art. 40) ou não, armadas (art. 42) ou não (art. 41).²⁵

Conforme o Capítulo VII, o Conselho, após *determinar*²⁶ a existência de uma situação que coloque a paz internacional em risco, ou que já constitua uma ruptura da mesma ou, ainda, que envolva um ato de agressão (art. 39), deve fazer *recomendações*, ou indicar, desde logo, as *medidas* para manter ou

²⁵ Vide Apêndice I.

²⁶ Como visto, nem sempre é feita uma declaração conforme o artigo 39, antes de se partir para decisões conforme os artigos 41 e 42.

restabelecer a paz. Essas medidas estão discriminadas nos artigos 41 e 42 da Carta, que colocam à disposição do CSNU uma plêiade de instrumentos que, de forma gradativa, do menos ao mais severo, podem ser usados para manter ou restabelecer a paz ou a segurança internacionais. Evidentemente, casos haverá em que o Conselho tenha que recorrer, imediatamente, aos mecanismos mais severos. Em todo o caso, os mecanismos se encontram *delineados* na Carta.

O ato pelo qual o Conselho adota uma medida conforme os artigos 41 e 42 constitui uma *decisão* (a menos que de sua linguagem resulte algo diverso), que deve ser aceita e executada pelos membros das Nações Unidas (arts. 25, 48 e 49). Conforme o artigo 39, o Conselho decide que medidas têm de ser tomadas à luz dos artigos 41 e 42. O artigo 41 estatui que o Conselho decidirá sobre as medidas que, *não envolvendo* forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões. Os artigos 44 e 48 deixam claro que é de uma *decisão obrigatória* que trata o artigo 42. Para a tomada dessas decisões, aplica-se o artigo 27, § 3º, da Carta: somente podem ser tomadas pelo voto afirmativo de nove membros do Conselho, incluindo o voto afirmativo dos cinco membros permanentes, não se aplicando o dever de abstenção pelo membro que, eventualmente, for parte da controvérsia.

Se as medidas forem tomadas contra todas as partes do conflito, elas constituem, em regra, *medidas para manter ou restabelecer a paz*; se o forem contra apenas algumas partes do conflito, em princípio, constituem *sanções*.

O artigo 41 prevê a adoção de medidas que não envolvam o emprego de forças armadas. A redação do artigo pode dar a entender que as medidas nele previstas seriam adotadas para tornar efetivas decisões tomadas à luz de outros dispositivos da Carta. Não é sempre esse o caso, pois o próprio artigo 41 pode dar fundamento à tomada de decisões e à tomada de medidas não armadas para o cumprimento de tais decisões. O rol de medidas contido no artigo não é exaustivo. Refere-se ele à “interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de qualquer outra espécie, e o rompimento das relações diplomáticas”. Ou seja, ele serve de substrato para *embargos econômicos e comerciais* (e.g., a Resolução n. 232 (1965), que impôs o embargo à exportação de diversos produtos para a Rodésia do Sul; a Resolução n. 713 (1991), que impôs embargo à exportação de material bélico contra a Iugoslávia; a Resolução n. 864 (1993), que impôs o embargo ao fornecimento de material bélico para a União Nacional para a Independência Total de Angola (Unita); e as Resoluções n. 841, n. 873 e n. 875, todas de 1993, que impuseram o mesmo embargo contra o Haiti); *embargos políticos e diplomáticos* (Resolução n. 748 (1992), contra a Líbia e Resolução n. 917 (1994), contra o Haiti); e *embargos culturais, educacionais e desportivos* (Resoluções n. 418 (1977), n. 473 (1980),

n. 558 (1984), n. 569 (1985), n. 566 (1985), que impuseram embargos contra a África do Sul, em virtude do *Apartheid*.

A aplicação do artigo 41 não depende da aplicação das medidas provisórias, previstas no artigo 40.²⁷ Ao determinar embargos, o Conselho pode dizer expressamente agir conforme o artigo 41 da Carta (e.g., a Resolução n. 232 (1965), que impôs embargo comercial contra a Rodésia do Sul), ou pode não dizê-lo, situação em que se limita a observar que atua conforme o Capítulo VII da Carta (maioria dos casos).

Dentre as medidas que se podem inserir no campo do artigo 41, encontram-se as chamadas *sanções econômicas*. Sua utilidade foi posta em dúvida, pois, além de implicarem sempre pesadas perdas à sociedade do país contra o qual aplicadas (os “danos colaterais” são elevadíssimos), demonstram vago sucesso em afetar os governos destes países. Resultam pouco eficazes para debelar a situação de perigo à paz ou de sua ruptura.

Lemeilleur, notando a necessidade de aperfeiçoamento do sistema de sanções econômicas, distingue entre sanções de *natureza comercial* (boicote e embargo comerciais) e de *natureza financeira* (embargos financeiros e desinvestimento). Como principal causa da limitação dos efeitos das sanções econômicas, ele aponta a capacidade de adaptação internacional (por exemplo, capacidade de encontrar outros parceiros econômicos) e interna (por exemplo, a adaptação psicológica) do Estado que delas é objeto.²⁸

O Grupo de Estudos para o Estudo de Aspectos Gerais das Sanções, do Conselho de Segurança, também reconhecendo a necessidade de aperfeiçoamento das sanções econômicas, propôs, após uma série de estudos, a adoção das denominadas sanções inteligentes (*smart sanctions*). Voltam-se a penalizar, pressionando-os, os homens de Estado responsáveis pela política e pelos atos de violência que põem em risco a paz e a segurança internacionais, ou causam sua ruptura. Essas sanções consistem em medidas, como o *congelamento de bens* (desde patrimônio imobiliário até contas bancárias) em nome de referidas pessoas, nos países-membros das Nações Unidas; na proibição de que empresas que sirvam a tais homens funcionem nos países-membros; na proibição adotada pelos membros, conforme decisão do Conselho, de que tais pessoas possam se locomover no espaço terrestre, marítimo ou aéreo dos países-membros. São exemplos, entre outras, as seguintes Resoluções: n. 883 (1993), que ordenou o congelamento de bens de dirigentes da Líbia; n. 1.132 (1997), que proibiu o trânsito de membros da junta militar de Serra Leoa; n. 1.267 (1999), que ordenou o congelamento de bens e proibiu o trânsito de membros do

²⁷ SCHWEIGMAN, David. *The authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter*, p. 37.

²⁸ LEMEILLEUR, Loïc. *Le pouvoir de sanctions économiques du Conseil de Sécurité*. Lille: Atelier National de Reproduction de Thèses, 1997, p. 38.

Talibã; n. 1.591, que impôs o mesmo em relação aos combatentes da região do Darfur e n. 1.636 (2005), que impôs o mesmo em relação aos suspeitos pelo assassinato do ex-primeiro-ministro do Líbano, Rafiq Hariri. Tais medidas se mostraram mais eficazes que as tradicionais em pressionar os responsáveis pelos atos de violência a renunciarem a seus cargos, ou a abdicarem o uso da violência. Ainda assim, verifica-se que o sucesso não é absoluto.

O artigo 42 constitui o substrato para medidas com o uso de força. Não é necessário, para a adoção da força, que sejam antes tentadas as medidas previstas no artigo 41. Se o Conselho entender que qualquer medida conforme o artigo 41 seja ineficaz, está ele apto a tomar medidas conforme o artigo 42. Também tem sido colocada em questão a necessidade de uma prévia determinação nos termos do artigo 39, de que há uma situação de risco ou ruptura da paz, para que o Conselho possa, legalmente, adotar medidas conforme o artigo 41 ou o artigo 42.

As ações previstas no artigo 42 devem ser materializadas pelos Estados-Membros, num sistema de segurança coletiva que foi originariamente coroado pelos artigos 43, § 1º, e 47, § 1º. Os Estados-Membros estão obrigados a “proporcionar ao Conselho de Segurança, a seu pedido e de conformidade com acordo ou acordos especiais, forças armadas, assistência e facilidades, inclusive direitos de passagem, necessários à manutenção da paz e da segurança internacionais” (art. 43, § 1º). Ou seja, as forças que implementariam as decisões do Conselho conforme o artigo 42 seriam, conforme o artigo 43, forças dos Estados-Membros colocadas à disposição do Conselho, por meio de um acordo ou de acordos específicos. Pelo artigo 47, § 1º, seria estabelecida uma Comissão de Estado-Maior, com o escopo de “orientar e assistir o Conselho de Segurança”, no que tocasse às ações militares decididas pelo Conselho com vistas à manutenção da paz e da segurança internacionais, e à “utilização e comando das forças colocadas à sua disposição, regulamentação de armamentos e possível desarmamento”.

A arquitetura dos artigos 43 a 47 não surtiu os efeitos desejados. O artigo 43 caiu em desuso e a Comissão de Estado-Maior, a despeito de continuar se reunindo em quintas-feiras alternadas, permaneceu despida de real valor, desde que apresentou ao Conselho seu malfadado relatório de 2 de julho de 1948, informando-o de sua *incapacidade* para cumprir o mandato que lhe fora confiado pelo Conselho dois anos antes. Seu naufrágio deveu-se, em parte, a divergências internas (a Comissão é composta por cinco membros) e, em parte, a divergências externas (isto é, dos membros do Conselho) quanto às suas funções e, principalmente, a seus poderes. Em 1990, houve um suspiro de vida da Comissão, que durou pouco. Embora a Resolução n. 665 do Conselho, adotada com o voto favorável de 13 membros e duas abstenções, confiasse à Comissão o papel de coordenar o bloqueio militar contra o Iraque, os membros do Conselho, em declarações de voto, observaram que estava pouco claro o papel

a ser por ela desempenhado. Por fim, *o comando e o controle das operações* do Golfo, a exemplo do que ocorreria em qualquer outra operação armada conforme o Capítulo VII²⁹, permaneceram nas mãos de países-membros – o que é facultado pelo artigo 106 da Carta³⁰.

Se, de um lado, os acordos especiais do artigo 43 nunca foram concluídos, de outro, o Comitê Militar permaneceu dormente desde 1947. Os fundadores devem ter imaginado as dificuldades que circundariam o artigo 43, tendo em vista o teor do artigo 106, colocado no Capítulo XVII (intitulado *Disposições Transitórias*). Pragmaticamente, o uso da força é levado a efeito por alguns Estados-Membros, que atuam com base em decisões do Conselho de Segurança, ou a partir delas, mas não sob a coordenação do Conselho, nem muito menos sob sua fiscalização. A Corte Internacional de Justiça, como bem nota Schweigman, já declarou a legalidade de tal procedimento³¹, não isento de críticas e cuja implementação gera facilmente abusos, como se pôde verificar na atuação das potências agindo na ex-Iugoslávia, para dar cumprimento a decisões do Conselho.³²

Um exemplo de adoção de medidas de força contra um país é conferido pela Resolução n. 678 (1990). Ela deu uma derradeira chance para que o Iraque cumprisse as resoluções anteriores, especialmente a de número 660 (1990) – basicamente, a retirada das forças iraquianas do território do Kuwait –, conferindo-lhe para tanto prazo até o dia 15 de janeiro de 1991. Após isso, todos os estados, que cooperavam com o Governo do Kuwait, estavam *autorizados* a “usar de todos os meios necessários para fazer respeitar e aplicar a resolução 660 (1990) e todas as resoluções pertinentes adotadas ulteriormente e a restabelecer a paz e a segurança internacionais na área”. Também, o Conselho *conclamou*, na Resolução n. 678, todos os Estados-Membros a apoiar as medidas autoriza-

²⁹ Baseado em BAILEY, Sidney D.; DAWS, Sam. *The Procedure of the UN Security Council*, p. 274-281.

³⁰ Dispõe o artigo 106: “Antes da entrada em vigor dos acordos especiais a que se refere o artigo 43, que, a juízo do Conselho de Segurança, o habilitem ao exercício de suas funções previstas no artigo 42, as partes na Declaração das Quatro Nações, assinada em Moscou, a 30 de outubro de 1943, e a França deverão, de acordo com as disposições do parágrafo 5 daquela Declaração, consultar-se entre si e, sempre que a ocasião o exija, com outros Membros das Nações Unidas, a fim de ser levada a efeito, em nome da Organização, qualquer ação conjunta que se torne necessária à manutenção da paz e da segurança internacionais”.

³¹ SCHWEIGMAN, David. *The authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter*, p. 39.

³² Para uma visão crítica e bem realista da autorização do uso da força pelo Conselho e do seu uso em efetivo, vide FREUDENSCHUB, *Between Unilateralism and Collective Security: Authorizations of the Use of Force by the UN Security Council*. *European Journal of International Law*, v. 5, 1994.

das pela Resolução n. 678 (1990). A resolução foi adotada por doze votos favoráveis, dois contrários (Cuba e Iêmen) e uma abstenção (China). Da adoção da Resolução n. 678, em 29 de novembro de 1990 até o dia 15 de janeiro de 1991, as tentativas de solução pacífica do litígio restaram vãs. Em 16 de janeiro, as forças armadas dos Estados Unidos, em conjunto com as do próprio Kuwait, iniciaram o cumprimento da Resolução n. 678 (1990), numa ação a que depois acudiram as forças da França e da Inglaterra, entre outras.

Outro exemplo é dado pelas Resoluções n. 781 (1993), n. 787 (1993), n. 820 (1993) e n. 836 (1993), que autorizaram a Organização do Tratado do Atlântico Norte a usar de suas forças para debelar a situação de conflitos na ex-Iugoslávia. Atenção redobrada deve ser dada ao artigo 53 da Carta, que estabelece o princípio da cooperação entre o Conselho de Segurança e as entidades regionais para a tomada de ações armadas, sob a autorização e a autoridade do Conselho. Este artigo serviu de substrato para as resoluções referidas logo acima. Mas uma das operações armadas (*Operation Allied Force*) foi muitíssimo discutida, tendo sido considerada ilegal pela doutrina. Os aviões da Otan atacaram a Sérvia entre 23 de março e 10 de junho de 1999. A *Operation Allied Force*, que a Otan fundamentou na não-obediência da Sérvia às Resoluções n. 1.160 (1998) e n. 1.199 (1998), fugiu à legalidade, na opinião da mais autorizada doutrina,³³ que esposamos, tendo em vista que nenhuma das duas Resoluções autorizou o uso da força. Ora, no artigo 53, § 1º, fica claro que “nenhuma ação coercitiva será, no entanto, levada a efeito de conformidade com acordos ou entidades regionais sem autorização do Conselho de Segurança”. A autorização tem que ser expressa. A República Federal da Iugoslávia (Sérvia e Montenegro), em 29 de abril de 1999, instituiu, perante a Corte Internacional de Justiça, um procedimento em face da Bélgica, Canadá, França, Alemanha, Itália, Holanda, Portugal, Espanha, Reino Unido e Estados Unidos, pleiteando a condenação desses a cessar as hostilidades, posto que estas violariam a Carta e o direito internacional. O pedido de medidas cautelares foi indeferido pela Corte. A preliminar invocada pelos réus, de ausência de jurisdição da Corte sobre o litígio foi aceita e, em dezembro de 2004, a Corte se declarou incompetente para julgar a matéria.

5. A IMPORTÂNCIA DAS MEDIDAS CONFORME O CAPÍTULO VII *VERSUS* SISTEMA IMPERFEITO DE SUA ADOÇÃO E APLICAÇÃO

O Capítulo VII autoriza o uso de medidas (*enforcement measures*) para manter ou restaurar a segurança e a paz internacionais. Tais medidas podem

³³ SCHWEIGMAN, David. *The authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter*, p. 106; CASSESSE, Antonio. *Ex iniuria ius oritur: are we moving towards international legitimation of humanitarian countermeasures in the world community?* 10 EJIL 1999, p. 23-30.

ou não envolver o uso de forças armadas. Tanto numa como noutra situação, as conseqüências podem ser indubitavelmente desastrosas para os Estados contra os quais se dirigem. Sanções econômicas têm demonstrado eficácia, segundo alguns estudos, em 35% dos casos em que aplicadas. Dependendo da severidade dos bloqueios econômicos e comerciais, a população civil é quem mais sofre. Tendo em vista estes “efeitos colaterais” foi que se pensou nas *smart sanctions*, adotadas contra dirigentes, e não ao Estado em si. Estas têm sido mais eficazes, ao menos *aparentemente* (não dispomos de dados a comprová-lo). Sanções com o uso de forças armadas têm sido raras e, nas poucas vezes em que usadas, despertaram críticas severas de parte dos países e da doutrina. O que de pior se verifica, em relação a sanções com o uso da força, é a forma por que aplicadas: o Conselho não tem poderes de controle nem de fiscalização e, na medida em que as forças permanecem sob autoridade de um país-membro, abusos acabam sendo cometidos.

Lemeilleur observa a ampla margem de discricção conferida ao Conselho, quando da adoção de uma decisão obrigatória que imponha sanções econômicas.³⁴ Pode-se estender a nota a todas as sanções. Margem de discricionariade acentuada pelo fato de que o Conselho não deveria respeito aos princípios de direito internacional, quando age para a manutenção ou restauração da paz e da segurança. Com outras palavras, o direito não poderia ser obstáculo para a manutenção ou restauração da paz e da segurança. Ele nota que há estudiosos que postulam ser total a discricção do Conselho na tomada de decisões para a manutenção da paz.

Não adotamos o mesmo entendimento, posto que nenhuma discricionariade pode ser total. Esse conflito *paz versus direito* ganhou complexidade jurídica, no que se refere à Carta, com uma intervenção de Hans Kelsen³⁵ no sentido de que, no que tocasse às decisões obrigatórias do CSNU, ele não teria que se vincular aos princípios do direito internacional, não se lhe aplicando, nesses casos, o artigo 1 (1) da Carta. Tais decisões, ministrava Kelsen, teriam por objetivo a restauração ou a manutenção da paz e da segurança internacionais e, entre a manutenção ou restauração da paz, de um lado, e o respeito ao direito internacional, de outro, deveria prevalecer a primeira alternativa. Com isso, foi inaugurada uma enorme e infundável discussão entre juristas de renome. De um lado, os que exigiam o respeito ao direito internacional incondicionalmente; de outro lado, os partidários de Kelsen.

A posição de Kelsen reflete uma discussão antiqüíssima, muito bem explorada pelos grandes estudiosos de relações internacionais, como Aron e Kissinger. Trata-se do que resumimos como o binômio direito-poder. É de longa

³⁴ LEMEILLEUR, Loïc. *Le pouvoir de sanctions économiques du Conseil de Sécurité*, p. 221 e ss.

³⁵ KELSEN, Hans. *The law of the United Nations: a critical analysis of its fundamental problems*. 2. ed. New York: Frederick A. Praeger, 1951.

data que prevalece a opinião de que, em determinadas situações, o direito não pode servir de empecilho para a prevalência de relações de poder, em nome da paz internacional ou regional. Ocorre ter essa opinião ganhado força principalmente a partir de Richelieu e, mais adiante, com a *realpolitik* germânica – que desaguaram em banhos de sangue.

Impor a paz por meios iníquos, não admitidos pelo direito internacional, constitui nada mais nada menos que uma tentativa, muito próxima da *realpolitik*, de estabilizar relações de poder ilegais, ilegítimas. Na maioria das vezes, mais adiante, explodem em novos e piores banhos de sangue. O direito, como instrumento estabilizador das relações internacionais – ao deixar claro o que é permitido e o que é proibido; o que é crime e o que é não o é; o que é legítimo e o que não o é; quais os direitos e quais os deveres – não ser ignorado nem substituído por regras para a manutenção de posições de poder. Basta, para comprová-lo, a lembrança das iniciativas americanas, desquitadas de fundamento jurídico, voltadas a hipoteticamente espalhar a democracia, a paz e a segurança, por força, e de seus nefastos resultados, em áreas como o Afeganistão e o Iraque. *Les peuples n'aiment pas les missionnaires armés* diria Robespierre, com razão.

Deve, portanto, o Conselho atentar para a Carta e para os princípios de direito internacional, mesmo quando adote decisões para a manutenção da paz e da segurança internacionais. Mas é importante ressaltar que o Conselho tem, sim, operado com discricionariedade em todo o processo de tomada de uma decisão desse tipo: desde a conclusão sobre a caracterização de uma situação de risco à paz e à segurança – exemplos são as difíceis conversas entre França, Estados Unidos e Rússia acerca dos termos da Resolução n. 1.701 (2006), que fizeram com que o Conselho, agindo com total discricionariedade, não condenasse o início do ataque israelense ao Líbano e, após somente um mês de conflito, com Líbano destruído e quase um quarto de sua população deslocada, tomasse uma posição mais firme, pondo fim ao conflito por intermédio de termos não totalmente claros –, ou sua ruptura; passando pela forma e pelo momento de aplicação de medidas; até a escolha das medidas a serem adotadas.

Embora o Conselho decida pela aplicação das sanções, quem as aplica são os Estados-Membros, que se constituem *intermediários incontornáveis* na aplicação. As dificuldades que cercam a implantação das sanções *por meio* dos Estados acabam colocando em risco o “sistema” de aplicação das sanções (se é que se pode dizer que um sistema chega a existir). O Conselho tenta lidar com o problema basicamente pelos chamados Comitês de Sanções (*Sanctions Comitees*), que são comitês *ad hoc*,³⁶ criados em vista da aplicação de sanções

³⁶ Os Comitês são geralmente criados, com base no artigo 28 das Regras de Procedimento Provisórias do Conselho (nunca foram substituídas pelas permanentes), nas mesmas resoluções que impõem as sanções. São constituídos por todos os membros

nesse ou naquele caso, com a finalidade, *inter alia*, de acompanhar a implementação das sanções *pelos estados*, apreciar os casos de violação e recomendar ações ao Conselho voltadas a enfrentar essas violações. Esses Comitês, nos seus relatórios, acabam reconhecendo que “the Committee does not have any specific monitoring mechanism to ensure the effective implementation of the arms embargo, and would like to recall its previous observations that it relies solely on the cooperation of States and organizations in a position to provide information on violations of the arms embargo”.³⁷

Ora, uma das maiores dificuldades nessa *implantação por meio dos Estados* – ao lado daquelas dificuldades fundadas em razões políticas, sociais, diplomáticas e econômicas – é a dificuldade *de incorporação nas jurisdições nacionais* das decisões que veiculam as sanções. Dependendo do tipo da sanção, se implica ou não o uso de forças armadas, dependendo da região atingida e dos Estados contra os quais elas são dirigidas. A sua forma de introdução nos diversos países, inclusive no Brasil, pode variar. Sanções voltadas a áreas remotas não têm o mesmo impacto que eventuais sanções contra vizinhos ou parceiros de importância, o que já basta para verificar o quanto razões de ordem não jurídica pesam para que os Estados criem mecanismos jurídicos para dificultar o cumprimento de decisões do Conselho.

Os Comitês de Sanções, com o Secretário-Geral, tentam superar essas dificuldades por meio, entre outras coisas, de notificações aos Estados, questionando-os sobre se cumprem ou não as sanções e se têm ou não notícias de eventuais violações. Muitos Estados nem se dão ao trabalho de responder às notificações e, quando o fazem, as respostas, muitas vezes, revestidas de verniz político, acabam não espelhando a realidade.

do Conselho. Permanecem ativos enquanto ativas estiverem as sanções. Os Comitês ainda ativos são os que seguem (precedidos das respectivas resoluções): 751 (1992) sobre a Somália; 918 (1994) sobre a Ruanda; 1.132 (1997) sobre Serra Leoa; 1.267 (1999) sobre a Al-Qaeda e o Talibã e entidades e indivíduos associados; 1.518 (2003) sobre o Iraque; 1.521 (2003) sobre a Libéria; 1.533 (2004) sobre o Congo; 1.572 (2004) sobre a Côte d’Ivoire; 1.591 (2005) sobre o Sudão e 1.636 (2005) sobre o assassinato do primeiro-ministro Libanês, Hafic Hariri. Os Comitês já extintos são os que seguem (precedidos e seguidos pelas resoluções que os criaram e os extinguiram): 661 (1990) sobre Iraque e Kuwait (1.483 (2003)); 748 (1992) sobre a Líbia (1.506 (2003)); 864 (1993) sobre Angola (*Monitoring Mechanism on Sanctions against Unita*) (1.448 (2002)); 985 (1995) sobre a Libéria (1.343 (2001)); (1.521 (2003)); 1.160 (1998) sobre a Iugoslávia (1.367 (2001)) e 1.298 (2000) sobre a situação entre Eritreia e Etiópia (extinto pela Declaração do Presidente do Conselho de número S/PRST/2001/14, de 15 de maio de 2001).

³⁷ Esse reconhecimento é vazado, pelos Comitês, quase na mesma linguagem. O texto citado consta do § quarto, item III, do relatório do Comitê de Sanções para a Somália, criado pela Resolução n. 751 (1992), de 28 de dezembro de 1998 (S/1998/1226) – disponível em: <<http://www.un.org>>.

6. ACEITAÇÃO PELOS ESTADOS-MEMBROS DE UMA RESOLUÇÃO

Reza o artigo 25 da Carta que “os Membros das Nações Unidas concordaram em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta”.

A aceitação, tácita ou não, formal ou informal, de uma decisão de um organismo internacional não implica sua imediata execução. Constitui a aceitação um ato de direito internacional público, de caráter unilateral. A sua importância reside em que, por ela, pode-se tornar obrigatória uma resolução originariamente não obrigatória, meramente permissiva, ou sobre cuja obrigatoriedade pairavam dúvidas. Do ponto de vista político e diplomático, a aceitação e a não-aceitação tornam-se, por vezes, instrumentos preciosos de negociação.

Ato unilateral de direito internacional do Estado, prévia ou posterior ao ato a que se refere, a aceitação pode ser expressa ou não, mas deve ser *inequívoca*, tendo em vista os seus efeitos.

Estados *não* membros das Nações Unidas muitas vezes *aceitam*, de forma expressa, uma determinada resolução do CSNU, tendo em vista sua importância; *exempli gratia*, as resoluções do CSNU em matéria de sanções contra a Rodésia do Sul; Resolução CSNU n. 217 (1965), aceita pela República Federal da Alemanha e Resolução CSNU n. 232 (1972), aceita pela Suíça e pela República Democrática da Alemanha.

Em algumas situações, a *não*-aceitação é manifestada – sendo também revestida de um verniz político. A não-aceitação pode ser inclusive prévia a qualquer manifestação do Conselho, por exemplo, verifica-se nas inúmeras manifestações do governo do Irã contrárias a uma intervenção do Conselho que lhe podasse o direito de enriquecer material nuclear.

O objetivo do artigo 25 foi, portanto, impedir que um Estado-Membro, por qualquer motivo, viesse a *não aceitar* o cumprimento de uma resolução obrigatória do CSNU. É de se perguntar se referida renúncia de um direito soberano prevalece em todo e qualquer caso. Em que pese uma resposta afirmativa ser válida para a maioria dos casos, ela não o será em vista de decisões injustas, ilegítimas, arbitrárias, inválidas ou conflitivas – ou seja, resoluções que sejam ilegais perante a Carta ou contrárias aos princípios de direito internacional. Nesses casos, não há que se falar em responsabilidade internacional do Estado.

7. EXECUÇÃO PELOS ESTADOS-MEMBROS DE UMA RESOLUÇÃO

Os Estados-Membros não têm, em geral, meios de dar cumprimento *imediato* a uma resolução, seja por fatores materiais (o conteúdo da resolução), seja por fatores formais. São analisados, de início, os fatores formais.

Formalmente, a resolução não tem aptidão de ser imediatamente cumprida. Por cumprimento *imediato*, entende-se a possibilidade de vir a ser aplicada pelo Judiciário, e a de ser invocada pelos particulares de um Estado, *sem* um processo anterior que a incorpore ao direito interno desse Estado.³⁸ Verifica-se que os Estados-Membros têm necessidade de incorporar a resolução ao seu direito interno, para que comecem a lhe dar cumprimento. Aliás, essa é uma característica que pode muito bem diferenciar uma organização de aspecto universal de uma comunidade de estados. Essa última se organiza num momento em que as diversas jurisdições que a compõem encontram-se já aptas a dar imediato cumprimento a ordens emanadas dos órgãos máximos da comunidade.

Comparemos as resoluções do Conselho de Segurança com os atos que podem ser adotados por alguns órgãos da União Européia. A resolução do Conselho de Segurança se destina aos Estados-Membros; nunca poderá se destinar diretamente aos particulares (ausência de efeito direto) – diferenciando-se, portanto, de alguns normativos de direito comunitário, que podem se destinar imediatamente aos particulares. Confirma-se:

“Para o desempenho de suas atribuições e nos termos do presente Tratado, o Parlamento Europeu, em conjunto com o Conselho, o Conselho e a Comissão, adotam regulamentos e diretivas, tomam decisões e formulam recomendações ou pareceres. O regulamento tem caráter geral. É obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros. A diretiva vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios. A decisão é obrigatória em todos os seus elementos para os destinatários que designar. As recomendações e os pareceres não são vinculativos.”³⁹

Deixe-se o foco no *regulamento* e na *diretiva*. O regulamento se distingue da diretiva, basicamente e entre outros fatores, por se *destinar*, alternativamente, *ao Estado-Membro; aos particulares* de cada e todos os Estados-Membros ou *às próprias instituições comunitárias*. A diretiva tem como destinatário único o Estado-Membro.

Ambos têm aplicabilidade imediata, pois são (ou podem ser) *imediatamente* obrigatórios aos seus destinatários sem necessidade de manifestação concordante desses últimos. A *aplicabilidade imediata* impõe às autoridades de cada Estado-Membro o *poder-dever* de aplicar os termos do ato, independentemente de qualquer prévia *incorporação* ao direito interno. O *efeito direito* confere ao ato

³⁸ Evidentemente, poderia a constituição de um Estado-Membro conferir, no território deste, aplicabilidade imediata às resoluções do Conselho. Seria como uma renúncia a um direito soberano, na medida em que, entendemos, o artigo 25 não impõe aplicabilidade imediata às resoluções.

³⁹ Tratado da Comunidade Européia, art. 249º.

a possibilidade de ser *invocado pelos particulares* do estado a que se destina, além de aplicável por seus juízes.

“A aplicabilidade imediata não se confunde com o efeito direto. Esse efeito depende dos termos em que estiver formalizada a própria norma de direito comunitário, no tocante a seus destinatários. Ela pode, como nos regulamentos, instituir diretamente direitos e obrigações para seus destinatários (efeito e aplicabilidade direta), mas pode diversamente, como as diretivas de direito comunitário, atribuir à legislação nacional integrar seus preceitos, facultando-lhe intermediação normativa que, na ausência de normas nacionais integrativas, deixe em suspenso a aplicabilidade das normas comunitárias autorizativas. Ainda assim a diretiva terá efeito direto no tocante à autorização para sua complementação pela legislação nacional”⁴⁰.

A leitura do artigo 25 da Carta, por si só, já demonstra que o objetivo nele fixado não é tão profundo quanto o objetivo contido no artigo 249º do Tratado da Comunidade Européia. Pelo artigo 25, “os Membros das Nações Unidas concordaram em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta”. Se não há qualquer menção à atribuição de *aplicabilidade imediata* à resolução, nem de longe se tangeu a idéia de lhe conferir *efeito direto*.

No *limite*, poder-se-ia sustentar que, assim que adotada uma resolução obrigatória, pelo Conselho de Segurança, sua obrigatoriedade para o Estado-Membro seria imediata (aplicabilidade imediata). Mas não se deve simplesmente transpor o conceito de aplicabilidade imediata, já que os atos da comunidade, como se disse, não se confundem com os atos da ONU. A comunidade visada pelo tratado de integração é bem mais compacta e, enfim, mais homogênea que uma sociedade destinatária de um tratado de cooperação, tal qual o é a sociedade das Nações Unidas. Mais, a comunidade nasce quando as Jurisdições envolvidas já estão preparadas para admitir que os atos comunitários tenham tais efeitos.

Não têm as decisões do CSNU nem efeito direito nem aplicabilidade imediata; ainda que se tentasse atribuir à resolução do CSNU uma qualidade “semelhante” à aplicabilidade imediata, a tarefa seria vã. Os Estados não estão preparados para isso; suas constituições dificilmente o permitiriam, sem que fossem alteradas. A resolução do CSNU deve ser incorporada ao direito interno de cada Estado-Membro, a fim de se evitarem as usuais tergiversações dos tribunais pátrios, quando aplicarem resoluções de organismos internacionais, que no mais das vezes findam em negar à resolução aplicação interna.

“Na ordem jurídica interna, os tribunais nacionais mostram-se embaraçados quando lhes é solicitado que apliquem decisões das organizações

⁴⁰ BORGES, José Souto Maior. *Curso de direito comunitário*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 444.

internacionais. À sua jurisprudência falta coerência. Com bastante frequência os tribunais internos evitarão pronunciar-se diretamente sobre o valor jurídico destes atos: sem negar abertamente o seu alcance obrigatório, eles encontrarão subterfúgios processuais para não terem de os tomar em consideração”.⁴¹

Cançado Trindade, em vez de lamentar esse ranço dualista nos tribunais de determinados Estados – entre eles, note-se, o Brasil – observa que, dualista ou não, a teoria amparada pelos tribunais, o que, no fim, faz a diferença é a prontidão de um Estado em acatar a decisão.⁴² Interessante notar sobre esse aspecto que o Brasil tem sido bastante rápido na incorporação das resoluções do Conselho – ressalva-se talvez meia dúzia de casos, que demandaram mais tempo, mas que patentemente se constituem exceções à regra (vide o Apêndice III).

Mas a *prontidão* em acatar determinada decisão, ou determinada norma, tem a dizer mais de perto com a *eficácia* da norma, e não com sua *legalidade*, que é o tema sobre o qual ora se debruça. Mesmo resoluções que fossem inconstitucionais perante a Carta poderiam ser eficazes e até incorporadas e executadas no plano interno dos Estados via procedimentos adequados. De igual forma, resoluções constitucionais perante a Carta podem ser eficazes – tendo em vista a *prontidão* dos Estados de cumprirem-nas – mas inconstitucionais do ponto de vista da Constituição de um ou mais Estados.

Mas há ainda outro importante obstáculo para o cumprimento imediato de uma decisão do CSNU. Trata-se de seu *aspecto material*: seu conteúdo, na maioria das vezes, não é suficiente para que seja imediatamente aplicada. Uma resolução, quando impõe obrigações aos Estados-Membros, acaba disciplinando as formas como deve ser executada. Mas esta disciplina não é tal que confira à resolução um caráter *self executing*. *Ela continua contendo uma obrigação de resultado*. Com outras palavras, na perspectiva do *conteúdo* da resolução, os tribunais pátrios não teriam condições de aplicá-la diretamente, nem os particulares tampouco teriam condições de simplesmente invocá-la, por lhe faltar ingredientes imprescindíveis para a sua aplicação imediata. Não basta, por exemplo, para que uma resolução tenha aptidão para ser imediatamente cum-

⁴¹ DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Direito internacional público*, p. 341. Em alguns casos, a negativa de eficácia chega a ser gritante, como no caso Diggs x Schultz, em que o Tribunal de Apelação do Distrito de Colúmbia se recusou a aplicar a Resolução CSNU n. 232 (1966), relativa ao embargo da Rodésia do Sul. Para esse e outros casos, ver DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Direito internacional público*, p. 342; SHAW, Malcom N. *International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 149 e ss.

⁴² CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Fundamentos jurídicos, natureza, efeitos e alcance das sanções do Brasil à África do Sul: o Decreto n. 91.524, de 9 de agosto de 1985 e as Medidas Contra o Apartheid. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Direito das organizações internacionais*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 576.

prida, que ela imponha um embargo de armas contra determinado país – é preciso dizer como e quando tal embargo se materializa, quais sanções impor aos particulares que o violarem, o que fazer com contratos pendentes, como indenizar vendas já realizadas e não entregues etc. Ora, tais *ingredientes* não podem constar da resolução, tendo em vista as diferentes jurisdições a que ela se dirige.

Não se pode, na maior parte das vezes, extrair de uma resolução todos os elementos que permitiriam seu cumprimento *imediato* pelas autoridades e pelos particulares de cada Estado-Membro. Vazada em termos genéricos (menos genéricos que os termos da Carta, mas, ainda assim, genéricos), seu cumprimento, muitas vezes, dependerá da intervenção do Estado-Membro, o que pode significar, além de sua incorporação ao direito interno, *a necessidade de expedição de normativos voltados a lhe dar* cumprimento.

Deverá o Estado-Membro – o *intermediário incontornável* na sua aplicação – desdobrá-la em detalhes que a tornem factível de cumprimento pelos particulares, pelas autoridades, por vezes autoridades militares, e, finalmente, mas não de somenos importância, pelos tribunais pátrios. A forma de *desdobrá-la*, evidentemente, varia de Estado para Estado. Em alguns casos, essa forma materializa-se, ou deve se materializar em lei.

Se a mera incorporação de uma resolução não puder dar-lhe cumprimento, será necessário que o Estado crie novos normativos, a fim de proporcionar às autoridades e aos particulares o substrato jurídico necessário para que cumpram a resolução. Isso porque no seu cumprimento estão envolvidos todos os particulares e todos os órgãos estatais.

Daí o porquê de a Resolução n. 1.695 (2006) ter imposto aos Estados-Membros exercer uma vigilância constante e prevenir a transferência para a Coreia do Norte de mísseis e itens relacionados, materiais, produtos e tecnologia, “de acordo com suas autoridades legais e sua legislação e em consistência com o direito internacional”.

O Estado-Membro pode inclusive, adotando instrumentos errados ou inadequados, perante o direito internacional (e.g., tortura) ou perante seu próprio direito interno (normativo executivo em lugar de normativo legislativo), dar por cumprida sua obrigação. Se, mais adiante, o instrumento for afastado por autoridade competente, nacional ou internacional, incorre o Estado-Membro em responsabilidade internacional.

As resoluções podem indicar o caminho para que sejam cumpridas: negociações, tribunais arbitrais, comitês, embargos. Mas não vão além disso. A Resolução n. 713 (1991), por exemplo, ao estabelecer um embargo comercial, deixa clara essa situação: entre o comando – instituição de um embargo no comércio de armas e equipamentos –, e o embargo em si – com a conseqüente perda de bens, pelos particulares que o violarem – vai um bom espaço. É de se

esperar, por exemplo, que haja uma *inovação* no direito interno de cada Estado, na medida em que haverá, certamente, (i) uma proibição aos particulares de comercializar armas e equipamentos com um terceiro país; (ii) definições sobre o que fazer em relação a contratos já celebrados (proteção do ato jurídico perfeito) e (iii) uma ou mais penas para o caso de violação, como a perda de bens ou a prisão dos violadores. Esses caracteres não constam da resolução, mas deverão constar de qualquer ato executivo ou legislativo voltado a dar cumprimento à dita resolução.

A *incorporação* pura e simples de uma resolução qual acima não significa ter ela sido cumprida. Ato internacional, a sua incorporação consiste torná-la, por procedimento próprio, ato de direito interno. Mas veja-se: o ato internacional, nos seus termos e limites, torna-se ato de direito interno. O ato interno não pode ir além, nem ficar aquém dos termos da resolução.

Esse caráter já era observado no brilhante parecer de Cançado Trindade que, citando Combacau, ressaltava que a “transformação da norma internacional em norma de direito interno *per se*” não seria capaz de assegurar a eficácia – melhor se diria, a constitucionalidade – das penalidades que ela contém, particularmente no que se refere a sanções aplicáveis aos indivíduos.⁴³

Fica claro, portanto, que, muito embora a Carta e a própria resolução indiquem o modo como essa deve ser cumprida, é a cada Estado que compete encontrar os meios formais e materiais que lhe sejam permitidos, na forma de suas respectivas constituições, para materializar, internamente, o comando contido na resolução. E cada estado deve fazê-lo de forma a impedir que o particular se esquive do cumprimento do comando, invocando a inconstitucionalidade dos meios formais ou materiais encontrados pelo Estado para lhe dar cumprimento, no plano interno. Isso porque tal hipótese colocaria referido Estado na situação de violador do comando exarado pelo Conselho e, destarte, passível de penalidade conforme a Carta.

8. INTRODUÇÃO NO DIREITO BRASILEIRO DAS RESOLUÇÕES OBRIGATÓRIAS DO CONSELHO

O Brasil tem incorporado ao direito interno as resoluções obrigatórias do Conselho por meio de decreto presidencial, fundado no artigo 84, IV, da Constituição Federal.⁴⁴ Não ocorre a participação do Congresso, nem mesmo

⁴³ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Fundamentos jurídicos, natureza, efeitos e alcance das sanções do Brasil à África do Sul..., p. 549.

⁴⁴ Todos os decretos, por meio dos quais as resoluções do Conselho de Segurança foram incorporadas ao direito brasileiro, fundamentaram-se nesta atribuição. Assim é que o Decreto n. 60.172/68, que recepcionou a Resolução n. 232 (1966), impondo sanções à Rodésia do Sul (única recepcionada sob a égide da Constituição de 1946),

tópica, no processo de incorporação.⁴⁵ O decreto presidencial segue, geralmente, o modelo constante do Apêndice II.

fundamentou-se no artigo 87, I, da Constituição de 1946; o Decreto n. 62.980/68, que recepcionou a Resolução n. 253 (1968), impondo sanções econômicas e políticas contra o regime político ilegal da Rodésia do Sul (única recepcionada sob a égide desta Constituição, anteriormente à EC 01/69), fundamentou-se no artigo 83, II, da Constituição de 1967; o Decreto n. 72.742/76, que recepcionou a Resolução n. 388 (1976), também em face da Rodésia do Sul (única recepcionada sob a égide da Constituição de 1967 após a EC n. 01/69), fundamentou-se no artigo 81, III, da mesma Constituição com a redação que lhe conferiu a EC n. 01/69 e, finalmente todos os decretos que incorporaram ao direito brasileiro resoluções do Conselho, a partir do Decreto n. 99.441/90, que recepcionou a Resolução n. 661 (1990), impondo sanções contra o Iraque, fundaram-se no artigo 84, IV, da Constituição de 1988. A atribuição, privativa da Presidência da República, contida no artigo 84, IV, da atual CF, sempre constou das constituições brasileiras. Para os fins deste artigo, basta retroceder à Constituição de 1946, cujo artigo 87, I, dispunha ser atribuição do Presidente da República “sancionar, promulgar e fazer publicar leis, bem como expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução”. A mesma atribuição, conferida em idênticos termos, constou do artigo 83, II, da Constituição de 1967; do artigo 81, III, da Constituição de 1967 com redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional n. 1, de 1969, e, finalmente, do artigo 84, IV, da Constituição de 1988.

⁴⁵ A exceção parece ficar por conta da participação brasileira em operações de paz. Mas, nesse caso, a aprovação do Congresso se faz necessária por força da Lei n. 2.953, de 17 de novembro de 1956. No caso de envio de contingente brasileiro para operações de paz sob a bandeira das Nações Unidas, o Congresso Nacional tem intervindo. Sua intervenção se opera pela expedição de Decreto Legislativo pelo Presidente do Senado, com base no artigo 48, XXVIII, do Regimento Interno do Senado Federal, ou do artigo 52, do Regimento Comum, do Congresso Nacional. A pesquisa demonstra que os Decretos Legislativos autorizam o envio de contingentes, aprovando pedidos naquele sentido feitos pela Presidência da República. Em um caso – DL n. 25/1997 – a autorização deu-se por meio da aprovação do texto de acordo, por Troca de Notas, entre o Brasil e as Nações Unidas, que regulamentava a cessão de uma Companhia de Infantaria do Exército à Operação da ONU em Moçambique. Em praticamente todos os casos, constou do Decreto Legislativo a advertência de que quaisquer atos, que pudessem resultar em revisão ou alteração da autorização, estariam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional, com fulcro no artigo 49, I, da Constituição Federal (essa advertência, entretanto, não constou de pelo menos um caso: DL n. 05/1999). Importante notar que a autorização Congressional para o envio de contingente não implica, para o Executivo, obrigação de enviar o referido contingente. Implica limites qualitativo, quantitativo e temporário; ou seja, o Executivo não está obrigado a enviar o contingente para o qual obteve aprovação; entretanto, ao enviar, deverá observar o limite de número de soldados, o prazo de sua permanência e os objetivos da missão – tudo como consta do decreto legislativo que aprovou o envio. Em que pese a participação do Congresso nessa matéria, resta uma plêiade de outras matérias que são incorporadas ao direito brasileiro de forma manca, pela total ausência de manifestação parlamentar, quando esta é obrigatória.

Verifica-se que o decreto se fundamenta, materialmente, no artigo 25 da Carta. Com efeito, consta de praticamente todos os decretos, dizeres no sentido de que “o Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 84, item IV, da Constituição, e de acordo com o artigo 25 da Carta das Nações Unidas, promulgada pelo Decreto n. 19.841, de 22 de outubro de 1946”.

As resoluções indicadas no Apêndice III têm sua obrigatoriedade decorrente do Capítulo VII da Carta, e não do artigo 25, ao menos não *diretamente*. Seu fundamento imediato é o Capítulo VII. Não obstante, o Brasil tem interpretado sua obrigação de incorporar esse tipo de decisão pela obrigação constante do artigo 25 – enquanto a melhor doutrina indica que elas adquirem obrigatoriedade dos próprios dispositivos do Capítulo VII da Carta.

Talvez o que se pretenda ao invocar o artigo 25, nesses decretos, é dispensar a participação do Congresso, indicando, por vias tortas, que à Presidência teria sido dada, quando da incorporação da Carta de São Francisco no direito brasileiro, *carte blanche* para a incorporação de qualquer resolução do Conselho. Uma tal interpretação não pode prevalecer. Em primeiro lugar, não prevalece no prisma político e no da legitimidade das normas, pois a Carta de São Francisco fora introduzida no direito pátrio, por uma dessas ironias da história brasileira, sem a participação do Congresso (ditadura Getúlio Vargas).⁴⁶ Em segundo lugar, não prevalece no prisma jurídico. Como explicado abaixo, o Congresso, ao aprovar uma norma internacional, tem feito, *hoje como no passado recente*, com raras exceções, a ressalva no sentido de que de que qualquer alteração da primeira norma, ou qualquer norma dela tributária, deve contar com a participação do Congresso, ou seja, em nenhuma hipótese a invocação do artigo 25 parece adequada. A confusão não pára aqui.

Para bem encaminhar o desenvolvimento do tema, a partir desse ponto, lembramos da distinção já feita acima, no sentido de que a incorporação da resolução ao direito interno não implica seu cumprimento automático. Nesse item, analisaremos as dificuldades envolvendo a introdução no direito brasileiro das resoluções do Conselho. O item que segue será dedicado ao estudo das dificuldades envolvendo o seu cumprimento pelo Brasil.

Notou-se, com certa propriedade, que o problema relativo à forma de introdução no direito brasileiro de atos internacionais não se resolve pela filosofia do direito, o que bastaria para “pôr de lado a antiga controvérsia

⁴⁶ O então Presidente Getúlio Vargas, usando do malfadado artigo 180 da Constituição de 1937, aprovou a Carta de São Francisco, por intermédio do Decreto-lei n. 7.935/45 para, ato contínuo, promulgá-la pelo Decreto n. 19.841/45. Para constar, dispunha o artigo 180 da CF de 1937 que “enquanto não se reunir o Parlamento nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União”.

entre monistas e dualistas”.⁴⁷ O problema se resolve por aplicação das normas constitucionais atinentes ao tema. Mas não há normas na Constituição que sejam completas, claras e harmônicas o bastante para compreender e regular a forma de introdução, no sistema pátrio, das diversas classes de normas internacionais.

Visto de outra forma, nem a Constituição Brasileira, nem as constituições em geral, têm regras tais que permitam enquadrá-las, sem quaisquer dúvidas e de forma clara, numa ou noutra teoria (monismo ou dualismo) e, portanto, dispensar ou não um *iter* de incorporação de atos internacionais. No entanto, mesmo os monistas findam por se renderem aos *repertórios de atos na reserva soberana dos estados*,⁴⁸ indo, na prática, ao encontro dos dualistas, abrindo

⁴⁷ Processo ADI n. 1.480 MC. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade. Relator Min. Celso de Mello. UF/País DF– Distrito Federal. Partes Requerentes: Confederação Nacional do Transporte e Confederação Nacional da Indústria. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional (j. 04/09/1997 – Tribunal Pleno. Publicação DJ 18/05/2001 – p. 429 – Ementa v. 2031-02 – p. 213). Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>.

⁴⁸ Tratando do artigo 18, do antigo Pacto das Nações, Clóvis Beviláqua teve oportunidade de trabalhar um desses repertórios, que se aplicariam, portanto, independentemente de qualquer posição filosófica acerca do tema: “Conviria acentuar que espécie de questões são essas que o direito internacional deixa à competência exclusiva de uma das partes em divergência, e a respeito das quais o Conselho se limita a fazer um relatório justificado dessa qualificação, sem recomendar solução alguma. Penso que essas questões são apenas as que entendem com a ordem constitucional de cada país, porque o Estado Moderno tem a sua vida jurídica organizada segundo a sua própria Constituição, que lhe traça as normas de ação e os limites da competência. Fora dela e, muito menos, contra ela, não pode o Estado agir. É precisamente nesse ponto que o princípio da soberania surge dominante. A soberania é noção do direito público interno; no direito internacional aparece apenas, de modo indireto, como capacidade de direito do Estado. E o princípio da soberania aqui aflora, porque as relações de direito consideradas são de direito interno e não de direito internacional. Não se deve entender que o artigo 15, al. 8ª do Pacto se refere aos chamados interesses vitais do Estado, ou àquelas questões em que se acham envolvidas a honra e a dignidade nacionais. Estas fórmulas são vagas de infinita elasticidade, abrem larga porta ao arbítrio. Devem ser afastadas de uma organização jurídica, tal como a Sociedade das Nações, que procura a pacificação dos povos pela concórdia e pela justiça, e que, por isso mesmo que existe, deve inspirar confiança aos seus membros. As susceptibilidades que aquelas reservas traduzem não se compadecem com o estado atual da consciência jurídica, segundo lhe deu expressão o Pacto das Nações. O problema do Conselho é o mesmo que para o arbitramento. Do seu exame não se exclui, como dos arbitramentos internacionais: a) as questões de direito privado; b) as que tiverem sido definitivamente decididas pelos tribunais do Estado, segundo as leis comuns; c) as que se referirem à organização constitucional do Estado. São essas questões que o direito internacional deixa à competência exclusiva de cada Estado.” BEVILÁQUA, Clóvis. Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Beviláqua, sobre a Delimitação de

caminho para as naturais tergiversações do Judiciário, quando de dar cumprimento a uma norma internacional.

Pode-se dizer que “a lacuna de normas claras” [na Constituição de 1988] “no referente ao relacionamento entre o Direito Internacional e as normas do ordenamento jurídico nacional, resultou numa doutrina desencontrada e numa jurisprudência vacilante”.⁴⁹ Mas alguns entendimentos parecem ter se firmado, em meio à confusão.

O primeiro diz respeito à ausência de permissivo constitucional a que se atribua às decisões de organismos internacionais, em tratados de integração (Mercosul), efeito direto e aplicabilidade imediata. O segundo entendimento aponta para que a norma internacional, quando relevante, deva ser recepcionada por um procedimento em que se exige tanto a participação do Executivo como a do Legislativo.

Analisando a questão dos atos tomados no âmbito do Mercosul, Celso de Mello explica:

“Não se pode perder de perspectiva, neste ponto, que a Constituição brasileira – ao contrário do que prescreve, por exemplo, a Carta Política de Portugal (art. 8º, n. 3) – não consagrou, em tema de convenções internacionais ou de tratados de integração, de âmbito comunitário, nem o princípio do efeito direto, nem o postulado da aplicabilidade imediata.

Isso significa, de *jure constituto*, que, enquanto não se concluir o ciclo de sua transposição, para o direito interno, os tratados internacionais e os acordos comunitários, além de não poderem ser invocados, desde logo, pelos particulares, no que se refere aos direitos e obrigações neles fundados (princípio do efeito direto), também não poderão ser aplicados, imediatamente, no âmbito doméstico (postulado da aplicabilidade imediata).

Especialmente no que concerne ao princípio da aplicabilidade imediata, cabe insistir, por necessário, na asserção de que o ordenamento jurídico brasileiro não acolheu esse postulado, segundo o qual as normas de direito internacional passam a aplicar-se, desde logo, no território de um Estado-membro que as subscreveu, sem necessidade de sua prévia incorporação, ao ordenamento positivo interno, mediante processos constitucionais específicos, como ocorre com os tratados internacionais de feição clássica”.⁵⁰

Competências entre a Liga das Nações e os Estados-Membros (o chamado Domínio Reservado ou Competência Nacional Exclusiva dos Estados), emitido no Rio de Janeiro, em 14 de novembro de 1923. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Repertório da Prática Brasileira do Direito Internacional Público (Período 1919- 1940)*. Brasília: Funag, 1993, p. 199.

⁴⁹ SOARES, Guido Fernando Silva. *Curso de direito internacional público*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 239.

⁵⁰ Processo AGRCR n. 8.279-4 – República Argentina. Relator Min. Celso de Mello. Agravante: Coagulantes Argentinos S.A. (j. 17/06/1998 – Tribunal Pleno, p. 64-65). Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>.

O acima complementa o que já se dizia anteriormente, e bem demonstra o receio do Judiciário na aplicação imediata de normas internacionais. Ainda que se pudesse atribuir à resolução do CSNU uma qualidade que se assemelhasse à aplicabilidade imediata, o julgado acima jogaria por terra qualquer possibilidade de referida qualidade ser admitida na Jurisdição pátria, sem prévia alteração constitucional.

A introdução, por procedimento próprio, de uma norma internacional no ordenamento jurídico positivo interno constitui, portanto, condição para a sua executoriedade no território pátrio. Daí não decorre a necessidade de edição de uma lei, em sentido próprio, veiculando a norma internacional. O sistema pátrio *dispensa* a edição de lei formal para a recepção da norma internacional.

Mas impõe, como regra, quando se trata de atos de relevância, a participação do Congresso. Confira-se:

“O exame da vigente Constituição Federal permite constatar que a execução dos tratados internacionais e a sua incorporação à ordem jurídica interna decorrem, no sistema adotado pelo Brasil, de um ato subjetivamente complexo, resultante da conjugação de duas vontades homogêneas: a do Congresso Nacional, que resolve, definitivamente, mediante decreto legislativo, sobre tratados, acordos ou atos internacionais (CF, art. 49, I) e a do Presidente da República, que, além de poder celebrar esses atos de direito internacional (CF, art. 84, VIII), também dispõe – enquanto Chefe de Estado que é – da competência para promulgá-los mediante decreto. O *iter* procedimental de incorporação dos tratados internacionais – superada as fases prévias da celebração da convenção internacional, de sua aprovação congressional e da ratificação pelo Chefe de Estado – conclui-se com a expedição, pelo Presidente da República, de decreto, de cuja edição derivam três efeitos básicos que lhe são inerentes: (a) a promulgação do tratado internacional; (b) a publicação oficial de seu texto; e (c) a executoriedade do ato internacional, que passa, então, e somente então, a vincular e a obrigar no plano do direito positivo interno. Precedentes”.⁵¹

De forma mais clara e contundente, explica Medeiros:

“Embora tenham ocorrido tentativas isoladas, tanto no terreno doutrinário, como no próprio Parlamento, de interpretar restritivamente os mencionados preceitos constitucionais, no sentido de que só devem passar pelo crivo do Congresso os tratados que acarretem encargos ou compro-

⁵¹ Processo ADI n. 1.480 MC. Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade. Relator Min. Celso de Mello. UF/País DF – Distrito Federal. Partes Requerentes: Confederação Nacional do Transporte e Confederação Nacional da Indústria. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional (j. 04/09/1997 – Tribunal Pleno. Publicação DJ 18/05/2001 – p. 429 Ementa v. 2031-02 – p. 213). Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>.

missos gravosos ao patrimônio nacional, prevaleceu a interpretação extensiva, e os poderes constituídos, tanto o Executivo como o Legislativo, não colocam em dúvida a compulsoriedade da deliberação do Congresso para os tratados internacionais celebrados pelo Brasil, quer acarretem ou não encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”.⁵²

Importante notar que o Congresso tem feito, em praticamente todos os casos, a ressalva de que “são sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão” da norma internacional “bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do art. 49, I, da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”. A despeito da invocação do artigo 49, I, parecer indicar um entendimento mais restritivo, ressalvas desse tipo tornaram-se regra na aprovação pelo Congresso de qualquer ato internacional de relevância.

Evidentemente, não é adequado exigir a participação parlamentar na introdução de atos corriqueiros, mais simples, de mera chancelaria, das trocas de notas, enfim de todos aqueles atos que não imponham gravames políticos, sociais, econômicos nem militares ao País. A incorporação desses atos, de menor relevância, segue o *iter* procedimental dito sumário, que, nas palavras de Medeiros, traduz-se em mera publicação (por meio de mera autorização do Ministro das Relações Exteriores) do ato, ou seja, publicação *não* na forma de decreto.⁵³

Posta a questão nos termos anteriormente citados, vale notar que a incorporação das resoluções do Conselho de Segurança não tem se operado nem pela via complexa, com intervenção do Congresso (nem mesmo tópica, salvo nos casos de envio de contingente militar), nem por intermédio da simples publicação do ato pelo Ministério das Relações Exteriores, independentemente de expedição de decreto pelo Presidente. Para a incorporação das resoluções do Conselho, o Presidente tem *expedido* um decreto, que incorpora a resolução ao direito nacional – não ocorrendo qualquer manifestação, ainda que tópica, do Parlamento. Deve o Parlamento intervir?

Enquanto o artigo 49, I, diz ser da competência exclusiva do Congresso resolver, definitivamente, sobre tratados, acordos ou *atos internacionais* que

⁵² MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz de. *O poder de celebrar tratados*. Porto Alegre: Fabris, 1995, p. 479, vide também, na mesma obra, as páginas 457 e ss.

⁵³ “O acordo publicado é antecedido de uma breve introdução, que declara ter sido celebrado, em determinada data, acordo entre o Brasil e o País ou Organismo Internacional mencionado, sobre certo assunto, o qual entrou em vigor na data de sua assinatura, ou na data especificada, ou, ainda, por troca de notas diplomáticas. Essa simples publicação, segundo José Francisco Rezek, garante a introdução no ordenamento jurídico nacional dos acordos celebrados no molde ‘executivo’ – sem manifestação tópica do Congresso ou intervenção formal, a qualquer título, do Presidente da República”. MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz de. *O poder de celebrar tratados*, p. 473.

acarretem compromissos ou encargos gravosos ao patrimônio nacional, o artigo 84, VIII, diz ser da competência privativa do Presidente da República celebrar tratados, convenções e *atos internacionais* sujeitos a referendo do Congresso Nacional. Em resumo, instalou-se dúvida sobre os requisitos que tornariam necessária a intervenção do Congresso. Mais precisamente, estaria a incorporação da norma internacional subordinada à aprovação do Congresso apenas se veicular compromissos ou encargos gravosos ao patrimônio nacional? A resposta tem sido não. A intervenção do Congresso – e ele assim tem intervindo – ocorre também quando a norma internacional não cria encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Sua intervenção tem sido fato na incorporação de atos internacionais de maior relevância.

Se a recepção de tratados internacionais *relevantes* se opera por um sistema complexo, em que confluem as vontades do Congresso Nacional e da Presidência da República,⁵⁴ não seria de se esperar que também as resoluções obrigatórias do Conselho, atos internacionais de *relevância* que são, devessem encaixar-se em tal sistema, dependendo, portanto, da aprovação congressional e promulgação presidencial? A resposta é afirmativa, pois o artigo 49, I, que serve de substrato para a aplicação do procedimento complexo a tratados relevantes, também cita, textualmente, os *atos internacionais*.

As matérias veiculadas nas resoluções podem atrair grandes responsabilidades não apenas ao País (por exemplo, no caso de sanções econômicas impostas a parceiros comerciais próximos), como aos particulares (perda de bens em negociação com países ou pessoas contra as quais tenha sido imposta sanção econômica). Sua relevância não pode ser colocada em dúvida – o item 5 o comprova.

É inafastável, portanto, a necessidade da participação do Congresso para a recepção de resoluções obrigatórias do Conselho de Segurança, sob pena de inconstitucionalidade da incorporação. A interpretação da Constituição brasileira que vem prevalecendo não permite qualquer hipótese de incorporação ao direito interno de atos internacionais *de relevância* sem a participação do Congresso.

9. CUMPRIMENTO PELO BRASIL DAS RESOLUÇÕES OBRIGATÓRIAS DO CONSELHO

Passemos agora a uma eventual necessidade de edição de lei para dar cumprimento à resolução já introduzida no direito brasileiro. Como afirmado mais

⁵⁴ Processo ADI n. 1.480 MC. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade. Relator Min. Celso de Mello. UF/País DF – Distrito Federal. Partes Requerentes. Confederação Nacional do Transporte e Confederação Nacional da Indústria. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Julgamento 04/09/1997 – Tribunal Pleno. Publicação DJ 18/05/2001 – p. 429 Ementa v. 02031-02 – p. 213. Disponível em: <[http:// www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)>.

de uma vez, a resolução contém, em si, uma *obrigação de resultado*, havendo *discricionariedade* para os Estados-Membros na forma e nos instrumentos a se adotar para se alcançar o resultado imposto. Isso porque, para dar cumprimento à mesma resolução, os diversos Estados-Membros talvez tenham que usar de instrumentos legais diversos, tendo em vista suas respectivas legislações.

Não poucas vezes, há mais de uma forma de se dar cumprimento a mesma resolução, cabendo a cada país adotar o meio que melhor lhe aprouver. A simples incorporação da resolução, portanto, nesses casos, não implica seu cumprimento. A escolha do meio mais adequado, por implicar maiores ou menores responsabilidades ao País e aos particulares, pode constituir verdadeira inovação da ordem jurídica, que somente pode ser veiculada por meio de lei formal.

Tome-se o caso da Resolução n. 864 (1993), recepcionada pelo Decreto n. 960, de 13 de outubro de 1993. Referida resolução impôs embargos contra a União Nacional para a Independência Total de Angola – Unita – fazendo-o, *inter alia*, nos seguintes termos: conclamou os Estados a não vender e a impedir a venda a partir ou por meio de seus territórios, dos produtos que menciona (basicamente, artigos militares e petróleo e seus derivados); e conclamou os mesmos Estados a abrir processos contra os violadores das proibições acima e a impor penalidades contra eles.

Nenhuma palavra foi dita acerca de quais processos (administrativos ou judiciais) nem de quais penalidades deveriam ser aplicados. O Conselho determinou, apenas, que os Estados aplicassem aos que a violassem, por procedimentos adequados das respectivas leis internas, as penalidades aplicáveis sob as mesmas leis.

O Decreto n. 960/1993, a fim de dar cumprimento à Resolução n. 864 (1993), teria necessariamente que prever, como findou prevendo, não apenas as proibições de comerciar como também as penalidades em caso de violação. As proibições constaram dos artigos 2º e 3º do Decreto. A penalidade foi prevista no final do artigo 3º, consistindo na apreensão e no confisco dos bens envolvidos.

Não se pode negar que, em alguns casos, *não* seja necessária lei para tornar uma penalidade, qual a perda de bens ou a repentina proibição de determinados produtos, válida. São os casos de normas penais em branco e de produtos fabricados e comercializados pela iniciativa privada a título precário, como equipamentos militares, cuja autorização poderia ser subtraída por ato revocatório a qualquer momento. Tais direitos, no dizer de Sundfeld, “já nascem enfraquecidos”.⁵⁵

⁵⁵ SUDNFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo ordenador*. 1. ed., 1ª tir. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 88.

Mas tais casos (norma penal em branco e fabricação e comércio de produtos sob autorização, a título precário) não esgotam todas as possibilidades, e, mesmo nesses casos, não se pode, simplesmente, impedir que contratos sejam honrados, quando já começaram a ser cumpridos, num momento em que eram legais.

Em casos como este, trata-se menos de incorporação de norma internacional e mais de dar-lhe cumprimento, no território nacional, *via inovação legislativa*. Há uma diferença significativa entre trazer ao direito interno uma norma e criar, no direito interno, norma que, não se confundindo com a internacional, dá-lhe total cumprimento. A norma internacional, no caso, não previa esta penalidade – que não passava de uma possibilidade.

De mais a mais, não constitui boa técnica legislativa o decreto incorporador de uma norma internacional veicular normativos *não* constantes da norma internacional, voltados a dar cumprimento à última.

No caso acima, verifica-se que a simples recepção da resolução *não* seria suficiente para dar-lhe cumprimento. Imagine-se, com base no que foi visto no item 4 a extensão do problema, quando a resolução incorporada não se limitar à mera proibição de materiais bélicos e de petróleo contra um parceiro comercial do Brasil de menor relevância.

O Decreto n. 60.172/1967, ainda no Governo Castello Branco, ordenava a todas autoridades brasileiras o cumprimento, em suas atribuições, do disposto no parágrafo operativo 2 da Resolução CSNU n. 232 (1965), que impôs sanções econômicas à Rodésia do Sul, outro parceiro comercial inexpressivo. Mas não se pode olvidar da complexidade no cumprimento de determinadas obrigações, veiculadas na resolução. Veja o que dispunha o parágrafo operativo 2:

“2. (...) todos os Estados-membros das Nações Unidas deverão impedir: (...) b) quaisquer atividades por parte de seus nacionais, ou em seus territórios, que promovam ou visem promover a exportação desses produtos da Rodésia do Sul, e quaisquer transações por parte de seus nacionais ou em seus territórios que promovam ou visem promover a exportação desses produtos da Rodésia do Sul, bem como quaisquer transações por parte de seus nacionais ou em seus territórios relativos a esses produtos provenientes da Rodésia do Sul, e dela exportados após a data desta resolução, incluindo, em particular, qualquer transferência de fundos para a Rodésia do Sul, as quais tenham por objetivo as mencionadas atividades ou transações; c) o embarque em navios ou aeronaves sob sua bandeira de qualquer dos mencionados produtos provenientes da Rodésia do Sul e dela exportados após a data desta resolução; d) quaisquer atividades por parte de seus nacionais ou em seus territórios, as quais promovam ou visem promover a venda ou embarque para a Rodésia do Sul de armas, munições de todos os tipos, aeronaves militares, veículos militares, bem

como equipamento e materiais para o fabrico e manutenção de armas e munições na Rodésia do Sul; e) quaisquer atividades por parte de seus nacionais ou em seus territórios, que promovam ou visem promover o suprimento à Rodésia do Sul de qualquer outro tipo de aeronave e veículo a motor, bem como de equipamento e materiais para a fabricação, montagem ou manutenção de aeronaves e veículos a motor na Rodésia do Sul; o embarque em navios e aeronaves sob sua bandeira, de quaisquer dos produtos referidos destinados à Rodésia do Sul; e quaisquer atividades por parte de seus nacionais, ou em seus territórios, que promovam ou visem promover a fabricação ou montagem de aeronaves ou veículos a motor na Rodésia do Sul.”

Há a obrigação de o País impedir que nacionais, dentro ou *fora* do Brasil (extraterritorialidade da norma), procedam às atividades acima; já se fala em congelamento de ativos financeiros e da proibição de fornecimento de qualquer material de transporte. O espectro do embargo é, portanto, bem maior. Como cumprir o embargo? É possível, simplesmente, congelar fundos? Como tratar contratos pendentes? É desnecessária uma lei que imponha sanções? Basta a mera introdução do decreto no direito interno – aliás, introdução feita sem a participação do Parlamento? E se se tratasse de parceiro comercial de importância?

Outro exemplo relevante, o Decreto n. 99.441/1990, que incorporou a Resolução CSNU n. 661 (1990), que, *inter alia*, impôs sanções ao Iraque, ordenou às autoridades brasileiras o cumprimento de referida Resolução. Essa, entre tantas coisas, impôs os embargos econômico, financeiro e militar ao Iraque e ao Kuwait. Novamente, no plano interno, perda de bens; mais possibilidade de ativos financeiros bloqueados e a *proibição completa de comércio de produtos de base*, aí compreendidos produtos alimentícios e remédios.⁵⁶

O Decreto n. 91.524/1985 parece constituir um caso em especial, *ao não incorporar uma resolução do Conselho de Segurança em específico, mas ao impor embargos* desportivo, artístico, cultural e comercial contra a África do Sul, *com base nas Resoluções CSNU números 418 (1977), 473 (1980), 558 (1984), 566 (1985) e 569 (1985)*. Explicando melhor, *o referido decreto não incorporou nenhuma das resoluções, aplicou-as, tão-somente, impondo embargos à África do Sul*. Em

⁵⁶ A Resolução n. 686 (1991), que levantou os embargos contra o Kuwait, foi introduzida ao direito brasileiro pelo Decreto n. 108/1991. Já o levantamento do embargo de comércio de certos produtos, entre eles alimentos e remédios, constou da alínea f, § 20, da Resolução CSNU n. 687 (1991), introduzida ao direito pátrio pelo Decreto sem número, de 21 de maio de 1991. Tivesse o Congresso participado, talvez a suspensão do fornecimento de produtos básicos nem tivesse sido aceita. Lembre-se de que esse tipo de sanção tem sofrido críticas enormes, pois implica sofrimentos desnecessários à população. Nesse ponto específico, não se pode negar aos países o poder de exercer um juízo crítico acerca da resolução, na medida em que não há uma instância revisora dos atos do Conselho.

que pese a constitucionalidade da medida presidencial da Carta – conclusão a que chegou Cançado Trindade no parecer referido anteriormente – não se pode dizer também no que se refere ao plano interno. Em resumo: proibiu-se, *tout court*, o intercâmbio artístico, cultural, desportivo e comercial com a África do Sul, sob penalidade, no último caso, de perda dos bens envolvidos, aplicando-se a pena de apreensão e confisco de bens para o caso de material bélico e militar e sua tecnologia.

Ainda que os casos citados não se revistam de um caráter econômico, político ou social relevante, sua relevância jurídica é grande. Espanta a falta de literatura sobre o assunto. Há possibilidade de que resoluções do Conselho venham se dirigir a parceiros comerciais, políticos ou culturais mais relevantes. A se manter a forma de sua introdução no Brasil e seu cumprimento pelas autoridades, os problemas jurídicos até agora ocultos podem aparecer.

10. CONCLUSÕES

O Conselho, conforme a vontade dos fundadores das Nações Unidas, é o principal órgão encarregado da paz e da segurança internacionais. Para o cumprimento de seu mister, pode adotar *decisões*, i.e., atos jurídicos unilaterais, obrigatórios aos Estados-Membros.

Já se observou que o poder, atribuído a determinadas organizações internacionais, de adotar decisões obrigatórias aos signatários de seus atos constitutivos, constitui as mais impressionantes características do direito internacional.⁵⁷ A característica se transforma em problema jurídico dos mais complexos quando se atenta para a eficácia das decisões obrigatórias nos territórios de referidos estados. Isso porque são esses Estados que as aplicam. Neles, reside todo o sistema de segurança coletiva, qual previsto na Carta. Um sistema imperfeito a gerir assuntos dos mais importantes na área internacional.

Na adoção de resoluções, deve o Conselho atentar para as regras da Carta e do direito internacional. Entretanto, no que pertine às decisões referentes a matérias do Capítulo VII – que se voltam à manutenção ou à restauração da paz e da segurança internacionais –, há quem sustente, acompanhando Kelsen, não se encontrar o Conselho restrito ao direito internacional. Tal posição merece repúdio. Não pode o Conselho deixar de atender aos princípios do direito internacional.

As resoluções veiculam obrigações de resultado e, embora possam indicar os meios de seu cumprimento, não descem a detalhes. As resoluções não têm caráter *self executing*, por lhes faltar requisitos materiais e formais para tanto. Devem, portanto, ser incorporadas ao direito dos Estados-Membros. Estes talvez se vejam obrigados a editar novas normas para seu cumprimento.

⁵⁷ CASSESE, Antonio. *International Law*, p. 178.

Ainda que se pudesse atribuir às resoluções do CSNU uma qualidade semelhante à aplicabilidade imediata, não seria tal qualidade admitida pelo Judiciário brasileiro, do que se conclui haver necessidade de sua incorporação ao direito pátrio, por procedimento próprio.

Em que pese tais decisões serem, tradicionalmente, incorporadas ao direito pátrio sem a participação parlamentar, é mais adequado, no prisma do direito constitucional, o entendimento de que também a intervenção do Congresso se faz necessária.

Por fim, a mera incorporação da resolução pode não ser suficiente para lhe dar cumprimento. Nesse caso, se faz necessária uma lei, no sentido formal, para que seja cumprida.

11. REFERÊNCIAS

- BAILEY, Sidney D.; DAWS, Sam. *The Procedure of the UN Security Council*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 1975.
- BORGES, José Souto Maior. *Curso de direito comunitário*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Direito das organizações internacionais*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Repertório da Prática Brasileira do Direito Internacional Público (período 1919- 1940)*. Brasília: Funag, 1993.
- CASSESE, Antonio. *International Law*. New York: Oxford New York, 2002.
- DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Direito internacional público*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999.
- FREUDENSCHUB, Helmut. Article 39 of the UN Charter Revisited: Threats to the Peace and the Recent Practice of the UN Security Council. *Austrian Journal of Public and International Law*, v. 46, 1993.
- FREUDENSCHUB, Helmut. Between Unilateralism and Collective Security: Authorizations of the Use of Force by the UN Security Council. *European Journal of International Law*, v. 5, 1994.
- LEMEILLEUR, Loïc. *Le pouvoir de sanctions économiques du Conseil de Sécurité*. Lille: Atelier National de Reproduction de Thèses, 1997.
- KELSEN, Hans. *The law of the United Nations: a critical analysis of its fundamental problems*. 2. ed. New York: Frederick A. Praeger, Inc., 1951.
- MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz de. *O poder de celebrar tratados*. Porto Alegre: Fabris, 1995.
- SCHWEIGMAN, David. *The authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter: legal limits and the role of the International Court of Justice*. The Hague: Kluwer Law International, 2001.
- SHAW, Malcom N. *International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- SOARES, Guido Fernando Silva. *Curso de direito internacional público*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- SUNDFLED, Carlos Ari. *Direito Administrativo Ordenador*. 1. ed., 1ª tir. Malheiros: São Paulo, 1997.
- WELLENS, Karel C. *Résolutions et déclarations du Conseil de sécurité (1946-1992) – Recueil thématique*. Bruylant: Bruxelles, 1993.

12. APÊNDICE

I – Capítulo VII da Carta das Nações Unidas

AÇÃO RELATIVA A AMEAÇAS À PAZ, RUPTURA DA PAZ E ATOS DE AGRESSÃO

Artigo 39. O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais.

Artigo 40. A fim de evitar que a situação se agrave, o Conselho de Segurança poderá, antes de fazer as recomendações ou decidir a respeito das medidas previstas no artigo 39, convidar as partes interessadas a que aceitem as medidas provisórias que lhe pareçam necessárias ou aconselháveis. Tais medidas provisórias não prejudicarão os direitos ou pretensões, nem a situação das partes interessadas. O Conselho de Segurança tomará devida nota do não cumprimento dessas medidas.

Artigo 41. O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie, e o rompimento das relações diplomáticas.

Artigo 42. No caso de o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no artigo 41 seriam ou demonstraram que são inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos membros das Nações Unidas.

Artigo 43. 1. Todos os Membros das Nações Unidas, a fim de contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais, comprometem-se a proporcionar ao Conselho de Segurança, a seu pedido e de conformidade com o acordo ou acordos especiais, forças armadas, assistência e facilidades, inclusive direitos de passagem, necessários à manutenção da paz e da segurança internacionais.

2. Tal acordo ou tais acordos determinarão o número e o tipo das forças, seu grau de preparação e sua localização geral, bem como a natureza das facilidades e da assistência a serem proporcionadas.

3. O acordo ou acordos serão negociados o mais cedo possível, por iniciativa do Conselho de Segurança. Serão concluídos entre o Conselho de Segurança e Membros da Organização ou entre o Conselho de Segurança e grupos de Membros e submetidos à ratificação, pelos Estados signatários, de conformidade com seus respectivos processos constitucionais.

Artigo 44. Quando o Conselho de Segurança decidir o emprego de força, deverá, antes de solicitar a um membro nele não representado o fornecimento de forças armadas em cumprimento das obrigações assumidas em virtude do artigo 43, convidar o referido membro, se este assim o desejar, a participar das decisões do Conselho de Segurança relativas ao emprego de contingentes das forças armadas do dito membro.

Artigo 45. A fim de habilitar as Nações Unidas a tomarem medidas militares urgentes, os membros das Nações Unidas deverão manter, imediatamente utilizáveis, contingentes das forças aéreas nacionais para a execução combinada de uma ação coercitiva internacional. A potência e o grau de preparação desses contingentes, como os planos de ação combinada, serão determinados pelo Conselho de Segurança com a assistência da Comissão de Estado-Maior, nos limites estabelecidos no acordo ou acordos especiais a que se refere o artigo 43.

Artigo 46. O Conselho de Segurança, com a assistência da Comissão de Estado-maior, fará planos para a aplicação das forças armadas.

Artigo 47. 1. Será estabelecida uma Comissão de Estado-Maior destinada a orientar e assistir o Conselho de Segurança, em todas as questões relativas às exigências militares do Conselho de Segurança, para manutenção da paz e da segurança internacionais, emprego e comando das forças colocadas à sua disposição, regulamentação de armamentos e possível desarmamento.

2. A Comissão de Estado-Maior será composta dos Chefes de Estado-Maior, dos Membros Permanentes do Conselho de Segurança ou de seus representantes. Todo membro das Nações Unidas que não tiver permanentemente na Comissão será por esta convidado a tomar parte nos trabalhos, sempre que a sua participação for necessária ao eficiente cumprimento das responsabilidades da Comissão.

(...)

4. A Comissão de Estado-Maior, com a autorização do Conselho de Segurança, depois de consultar os organismos regionais adequados, poderá estabelecer subcomissões regionais.

Artigo 48. 1. A ação necessária ao cumprimento das decisões do Conselho de Segurança para manutenção da paz e da segurança internacionais será levada a efeito por todos os membros das Nações Unidas ou por alguns deles, conforme seja determinado pelo Conselho de Segurança.

2. Essas decisões serão executadas pelos membros das Nações Unidas diretamente e, por seu intermédio, nos organismos internacionais apropriados de que façam parte.

Artigo 49. Os membros das Nações Unidas prestar-se-ão assistência mútua para a execução das medidas determinadas pelo Conselho de Segurança.

Artigo 50. No caso de serem tomadas medidas preventivas ou coercitivas contra um Estado pelo Conselho de Segurança, qualquer outro Estado, membro ou não das Nações Unidas, que se sinta em presença de problemas especiais de natureza econômica, resultantes da execução daquelas medidas, terá o direito de consultar o Conselho de Segurança a respeito da solução de tais problemas.

Artigo 51. Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais.

II. Modelo de decreto introdutor no direito brasileiro de resolução obrigatória do Conselho de Segurança

“Decreto n. (...)”

Dispõe sobre a execução, no território nacional, da Resolução (...) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, sobre a aplicação de sanções econômicas seletivas contra a (...).

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 84, item IV, da Constituição, e de acordo com o artigo 25 da Carta das Nações Unidas, promulgada pelo Decreto n. 19.841, de 22 de outubro de 1946,

Decreta:

Art. 1º Ficam as autoridades brasileiras obrigadas, no âmbito de suas respectivas atribuições, ao estrito cumprimento do disposto no (...) Resolução (...) adotada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, em (...), apensa ao presente Decreto.

Art. 2º O presente Decreto entrará em vigor na data de sua publicação.”

Brasília, (...)

Presidente da República

Ministro das Relações Exteriores

III – Resoluções introduzidas ao direito brasileiro

Resolução CSNU	Decreto Executivo	Assunto ⁵⁷
232 (1966)	60.172 (1967)	Sanções econômicas coletivas contra a Rodésia do Sul
253 (1968)	62.980 (1968)	Sanções econômicas e políticas contra o regime ilegal da Rodésia do Sul
388 (1976)	77.742 (1976)	Sanções econômicas e políticas contra o regime ilegal da Rodésia do Sul
418 (1977); 473 (1980); 558 (1984); 569 (1985) e 566 (1985)	91.524 (1985)	Sanções econômicas e embargos culturais, artístico e desportivo contra a África do Sul, em razão do <i>Apartheid</i>
661 (1990)	99.441 (1990)	Sanções econômicas contra o Iraque e o Kuwait
686 (1991)	108 (1991)	Levantamento das sanções econômicas contra o Kuwait
687 (1991)	0 (1991)	Levantamento parcial do embargo econômico contra o Iraque (alimentos e produtos civis de caráter essencial)
713 (1991)	411 (1992)	Embargo ao fornecimento de material bélico, armamento e equipamento militar para a Iugoslávia
748 (1992)	494 (1992)	Sanções políticas e diplomáticas e embargo ao fornecimento de material bélico e aeronáutico para a Líbia
757 (1992)	0 (1992)	Sanções econômicas, diplomáticas e culturais contra a Iugoslávia
788 (1992)	0-007 (1992)	Embargo ao fornecimento de equipamento militar para a Libéria
820 (1993)	831 (1993)	Embargo comercial contra a Iugoslávia
864 (1993)	960 (1993)	Embargo ao comércio de material bélico e outros contra a União Nacional para a Independência Total de Angola – Unita
841 (1993), 873 (1993) e 875 (1993)	970 (1993)	Embargo aéreo, embargo ao fornecimento de material bélico e de uso militar, entre outros, contra o Haiti
883 (1993)	1.029 (1993)	Sanções econômicas (congelamento de fundos financeiros do governo e de dirigentes políticos, entre outros) contra a Líbia
841 (1993); 873 (1993); 875 (1993) e 917 (1994)	1.288 (1994)	Suspensão de embargos contra o Haiti
917 (1994)	1.170 (1994)	Embargos político, diplomático e econômico contra o Haiti
943 (1994)	1.308 (1994)	Levantamento parcial dos embargos contra a Iugoslávia
970 (1995)	1.384 (1995)	Levantamento parcial dos embargos contra a Iugoslávia
733 (1992)	1.517 (1995)	Embargo ao fornecimento de armas à Somália

⁵⁸ Destacamos os principais temas de cada resolução. Geralmente, elas abrangem, além dos temas principais, outros acessórios.

Resolução CSNU	Decreto Executivo	Assunto
988 (1995)	1.516 (1995)	Levantamento parcial dos embargos contra a Iugoslávia
727 (1992)	1.518 (1995)	Aplicação de embargos a todas as áreas que tenham pertencido à antiga República Socialista Federativa da Iugoslávia
986 (1995)	0-001 (1997)	Autorização de importação limitada e condicional de petróleo iraquiano, bem como de exportação para o Iraque de itens de ajuda humanitária, peças e equipamentos para o oleoduto de Kirkuk-Yumurtalik
1.003 (1995)	1.584 (1995)	Levantamento parcial das sanções contra Iugoslávia
1.015 (1995)	1.685 (1995)	Levantamento parcial das sanções contra a Iugoslávia
1.022 (1995)	1.754 (1995)	Término qualificado do regime de sanções contra a Iugoslávia
1.021 (1995)	1.862 (1996), revogado pelo 1.951 (1996)	Levantamento parcial do embargo à exportação de armas e equipamento militar aos estados que integravam a antiga Iugoslávia
1.021 (1995)	1.951 (1996)	Levantamento completo, em território nacional, do embargo à exportação de armas e equipamento militar aos estados que integravam a antiga Iugoslávia
1.132 (1997)	0-002 (1997)	Embargo de petróleo e derivados e de armamento bélico contra Serra Leoa, proibição à entrada e ao trânsito de membros da junta militar daquele país, e de seus familiares em idade adulta, no Brasil
1.156 (1998)	0 (1998)	Levantamento da proibição à exportação para Serra Leoa de petróleo e derivados
1.160 (1998)	2.575 (1998)	Embargo de armamento e material correlato contra a República Federal da Iugoslávia
1.173 (1998)	2.688 (1998)	Sanções contra a Unita
1.171 (1998)	2.696 (1998)	Levantamento da proibição da exportação ao governo de Serra Leoa de armamento bélico
1.192 (1998)	3.044 (1999)	Suspensão do regime de sanções imposto a Líbia por meio das Resoluções números 748 (1992) e 883 (1993) do Conselho de Segurança
1.267 (1999)	3.267 (1999)	Proibição do trânsito de aeronaves de propriedade do regime do Talibã e bloqueio de fundos e bens pertencentes aos Talibãs
1.298 (2000)	3.561 (2000)	Embargo à venda, ao suprimento e ao transporte de armas para os governos da Eritreia e Etiópia, bem como à assistência técnica e militar àqueles dois países
1.306 (2000)	3.583 (2000)	Embargo à importação direta de diamantes em estado bruto originários de Serra Leoa
1.333 (2000)	3.755 (2001)	Sanções contra o Talibã e contra Osama bin Laden
1.343 (2001)	3.791 (2001) e 3.846 (2001)	Sanções contra a Libéria

Resolução CSNU	Decreto Executivo	Assunto
1.373 (2001)	3.976 (2001)	Medidas de prevenção ao terrorismo (reação ao 11 de setembro)
1.367 (2001)	3.984 (2001)	Levantamento da proibição de exportação de armamento e material correlato para a República Federal da Iugoslávia
1.388 (2002)	4.142 (2002)	Fim das restrições à <i>Ariana Afghan Airlines</i>
1.390 (2002)	4.150 (2002)	Congelamento de bens e outras sanções contra o Talibã
1.385 (2001)	4.205 (2002)	Proibição da importação direta ou indireta de diamantes em estado bruto originários de Serra Leoa
1.408 (2002)	4.299 (2002)	Sanções contra a Libéria
1.446 (2002)	4.525 (2002)	Manutenção da proibição de importação direta ou indireta de diamantes em estado bruto originários de Serra Leoa
1.455 (2003)	4.599 (2003)	Embargos ao Afeganistão
1.478 (2003)	4.742 (2003)	Regime de sanções contra a Libéria
1.483 (2003)	4.775 (2003)	Modifica o regime de sanções contra o Iraque
1.493 (2003)	4.822 (2003)	Sanções aos grupos armados que atuam na região oriental da República Democrática do Congo
1.506 (2003)	4.865 (2003)	Revoga as sanções impostas à Líbia
1.521 (2003)	4.995 (2004)	Regime de sanções contra a Libéria
1.532 (2004)	5.096 (2004)	Regime de sanções contra a Libéria
1.526 (2004)	5.158 (2004)	Altera o regime de sanções contra a organização Al-Qaeda e Talibã
1.552 (2004)	5.270 (2004)	Renova, por um ano, sanções aos grupos armados e milícias rebeldes atuando na região oriental da República Democrática do Congo
1.579 (2004)	5.367 (2005)	Regime de sanções à Libéria
1.572 (2004)	5.368 (2005)	Embargos de armas e possíveis sanções dirigidas a pessoas e entidades contra a Costa do Marfim
1.556 (2004)	5.451 (2005)	Embargo de armas a entidades não-governamentais e indivíduos operando na região de Darfur, no Sudão
1.591 (2005)	5.470 (2005)	Embargo de armas, proibição de viagem e congelamento de bens a grupos e indivíduos operando na região de Darfur, no Sudão
1.596 (2005)	5.489 (2005)	Embargo de armas a todo o território da República Democrática do Congo e impõe sanções àqueles que violarem a medida
1.607 (2005)	5.529 (2005)	Renova a proibição de importação de diamantes em estado bruto procedentes da Libéria
1.616 (2005)	5.548 (2005)	Renova o embargo de armas a todo o território da República Democrática do Congo, proibição de viagens e congelamento de fundos, ativos financeiros e recursos econômicos de pessoas e entidades
1.643 (2005)	5.694 (2006)	Renova por um ano o embargo de armas à Costa do Marfim, bem como as restrições de viagem e o congelamento de fundos, ativos financeiros e recursos econômicos de determinados indivíduos e entidades

Resolução CSNU	Decreto Executivo	Assunto
1.636 (2005)	5.695 (2006)	Estabelece restrições de viagem, congelamento de fundos, ativos financeiros e recursos econômicos de indivíduos e entidades suspeitas de envolvimento com o ato terrorista que vitimou o ex-primeiro-ministro do Líbano, Rafiq Hariri
1.649 (2005)	5.696 (2006)	Amplia o âmbito de aplicação do regime de sanções com restrições de viagem e congelamento de fundos, ativos financeiros e recursos econômico de indivíduos designados pelo Comitê de Sanções responsável pelo regime de sanções ao Congo
1.647 (2005)	5.701 (2006)	Renova, por seis meses, o embargo à importação de diamantes em estado bruto e de madeira procedentes da Libéria e, por um ano, o embargo de armas e restrições de viagem
1.689 (2006)	5.880 (2006)	Renova, por seis meses, o embargo à importação de diamantes em estado bruto procedentes da Libéria
1.683 (2006)	5.884 (2006)	Decide que o embargo de armas a Libéria não se aplica com relação a armamentos e munições já fornecidas a membros do serviço especial de segurança para fins de treinamento, nem a fornecimentos limitados de armamentos e munições para as forças de polícia e de segurança do governo da Libéria
1.698 (2006)	5.936 (2006)	Renova o regime de sanções contra a República Democrática do Congo até 31 de julho de 2007 (parágrafos operativos 2º e 13).
1.701 (2006)	5.956 (2006)	Impõe embargo de armas abrangente contra a República do Líbano
1.718 (2006)	5.957 (2006)	Proíbe a realização de transferências de armamento convencional e de bens e tecnologias sensíveis envolvendo a República Democrática Popular da Coreia, estabelece restrições de viagem, congelamento de fundos, ativos financeiros e recursos econômicos de indivíduos e entidades suspeitas de envolvimento em programas nucleares, missilísticos e de outros programas de armas de destruição em massa naquele País