

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO

Henrique Motiska Negrini

O CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS COMO LEGISLADOR  
INTERNACIONAL: a relação entre o órgão da ONU e as cortes nacionais

Porto Alegre

2013

HENRIQUE MOTISKA NEGRINI

O CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS COMO LEGISLADOR  
INTERNACIONAL: a relação entre o órgão da ONU e as cortes nacionais

Trabalho de conclusão de curso de pós-graduação apresentado como requisito para a obtenção do grau de pós-graduando em Direito Internacional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Orientador: Prof<sup>a</sup> Martha Lucía Olivar Jimenez

Porto Alegre

2013

## **RESUMO**

Tendo em vista que os atentados ao solo americano em 2001 alteraram o modo de atuação do Conselho de Segurança das Nações Unidas, o presente trabalho visa entender como se equacionam os ordenamentos jurídicos domésticos e comunitários em relação às resoluções passadas pelo CSNU no pós-onze de setembro. Tais resoluções adquiriram, por muitas vezes, caráter legislativo, o que causou discussão no âmbito internacional sobre a sua validade. O trabalho estuda casos de conflito entre ordenamentos internos e as decisões do CSNU, buscando entender quais os limites e o escopo do órgão.

## **ABSTRACT**

Considering that the attacks on American soil in 2001 altered the mode of action of the United Nations Security Council, the present work aims to understand how to equate the domestic and community legal orders in relation to the resolutions passed by the UNSC post September eleven. Such resolutions have acquired, often, a legislative character which caused discussion internationally about their validity. The study examines cases of conflict between internal systems and decisions of the UNSC, trying to understand what are the limits and scope of the organ.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	6
2. Limites dos poderes e natureza jurídica das decisões do CSNU.....	10
2.1 jus cogens .....	17
2.2 Do caráter das decisões do CSNU.....	19
3. O CONSELHO DE SEGURANÇA COMEÇA A LEGISLAR.....	21
3.1 Resoluções 1373 e 1540 .....	23
3.2 O Comitê Contra o Terrorismo (CCT) .....	29
4. A Internalização das Regras Internacionais sobre terrorismo no Brasil.....	33
5. A EVENTUAL REVISÃO JUDICIAL DAS DECISÕES DO CONSELHO DE SEGURANÇA.....	42
5.1. O Caso Lockerbie .....	43
5.2 O Caso Kadi .....	51
6. CONCLUSÕES .....	61

## 1. INTRODUÇÃO

O surgimento da Organização das Nações Unidas (ONU) veio como uma tentativa de aperfeiçoar os diversos obstáculos que levaram a Liga das Nações a não lograr cumprir com seus objetivos principais. Entre os fins da ONU – expressos na sua Carta – estão: a manutenção da paz e segurança internacionais, o fortalecimento das relações entre os povos, a cooperação internacional nas questões de direitos humanos, sociais, humanitários, econômicos e culturais; a harmonização da atitude dos Estados para atingir estes objetivos em comum<sup>1</sup>. A organização surge no pós-Segunda guerra visando evitar outro conflito de proporções mundiais e, até agora, vem cumprindo seu propósito.

Um dos órgãos da ONU responsáveis por assegurar o equilíbrio da ordem mundial é o Conselho de Segurança (CSNU). Tal órgão é introduzido pelo Capítulo V da Carta da Organização, no qual os membros das Nações Unidas lhe conferem a principal responsabilidade na manutenção da paz e segurança internacionais<sup>2</sup>. O Conselho é composto por 15 membros ao todo. Dez são rotativos e são eleitos pela Assembleia Geral para um mandato de dois anos no órgão. Além destes, existem os membros permanentes: China, Estados Unidos, França, Rússia e Grã-Bretanha, sendo que estes possuem o direito a veto.

Tendo tais incumbências, o CSNU trabalha com dois tipos de processos para solucionar as controvérsias no âmbito internacional: recomendações para as partes em litígio, buscando solucionar o conflito de forma pacífica ou, de maneira mais incisiva, decisões que impliquem em medidas mais duras que vão desde sanções econômicas até intervenções militares de fato. Segundo os artigos 39 a 51 da Carta da ONU, cabe aos membros do Conselho decidir sobre a existência de uma perturbação da paz no cenário internacional e como reagir a tal situação. Ainda segundo o Capítulo VII da Carta, ficam definidas ações relativas à ameaça da paz, ruptura da paz e atos de agressão como os níveis de distúrbio da ordem que o Conselho deverá confrontar.

---

<sup>1</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta da Organização das Nações Unidas**. Disponível em

<<http://www.oas.org/dil/port/1945%20Carta%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas.pdf>>. Acesso em 17/04/2013.

<sup>2</sup> Ibid.

Ao longo dos anos, muito se discutiu sobre a efetividade real das decisões do Conselho de Segurança. É opinião recorrente na esfera das Nações Unidas que o órgão nem sempre logra cumprir com suas obrigações como principal responsável pela manutenção da paz no sistema internacional. O longo impasse no período da Guerra Fria<sup>3</sup>, os problemas da falta de representatividade e a urgência por reforma apresentados mais recentemente<sup>4</sup>, passando por momentos em que as decisões do CSNU não produziram resultados concretos ou mesmo impasses mais recentes, como a questão síria, quando – por questões políticas – os membros permanentes não foram capazes de chegar a um consenso, o que impediu o órgão de impor sanções oficiais contra o governo do país árabe em meio a uma sangrenta guerra civil que já deixa milhares de civis mortos.

Muitos são os debates em torno de como fazer com que o CSNU cumpra de maneira mais congruente as funções que lhe são conferidas pela Carta da ONU, e, embora medidas do tipo passem pelas mais diversas soluções – como ampliação do corpo de membros, eliminação do poder de veto e mais transparência no processo de votação<sup>5</sup> –, tais propostas estão estagnadas por diversos motivos – em sua maioria de divergência política entre os membros da ONU – e pode-se dizer que o que de mais relevante ocorreu em relação à mudança de atitudes do Conselho de Segurança se relaciona com o tema do terrorismo.

Um marco na história do conselho, os ataques de 11/9 a solo americano acarretaram significativas mudanças na maneira de agir do órgão. A resolução 1373<sup>6</sup> exige o comprometimento dos países membros da ONU para com o repúdio ao terrorismo e aos que financiam atividades relacionadas a esta nova ameaça no cenário internacional. Além de criar o arcabouço para sustentar o Comitê Contra o Terrorismo, a resolução 1373

[...]requer que todos os Estados tomem medidas para combater o terrorismo; ela cria obrigações uniformes para todos os 191 Estados membros das Nações Unidas, indo além das convenções e protocolos internacionais

---

<sup>3</sup> O confronto ideológico entre o bloco Soviético e os Estados Unidos levavam um lado a usar seu poder de veto para bloquear as propostas do outro; deixando o CSNU sem saída.

<sup>4</sup> FITZGERALD, Amber. Security Council Reform: Creating a More Representative Body of the Entire U.N. Membership. **Pace International Law Review**, Das, v. 319, n. 12, p.321-341, 2000. Disponível em: <<http://digitalcommons.pace.edu/pilr/vol12/iss2/5>>. Acesso em: 23 abr. 2013.

<sup>5</sup> Ibid., p. 346 - 357

<sup>6</sup> Resolução CSNU, 2001.

antiterrorismo existentes que trazem obrigações apenas para os seus signatários (tradução nossa).<sup>7 8</sup>

Um dos motivos pelos quais tal resolução carrega tamanha significância é o fato de que ela representa uma mudança no modo de agir do Conselho que reflete no Direito Internacional. Ao conceder legalidade a ações preventivas para suprimir atos terroristas, a resolução 1373 coloca o CSNU na posição de legislador na esfera internacional, algo que era aceito como privilégio dos Estados<sup>9</sup>. Soma-se a isso o fato de tal resolução submeter os membros da ONU a um status obrigatório, não de recomendação, como costumavam ser as decisões do Conselho sobre o assunto terrorismo<sup>10</sup>.

Tal mudança na maneira do Conselho legislar trouxe à tona diversos debates que norteiam este trabalho. Primeiramente, a natureza jurídica das decisões do CSNU, que já estava em pauta há algum tempo (vide o caso Lockerbie<sup>11</sup>), passou a suscitar debates mais frequentes, inclusive com a participação da Corte Internacional de Justiça (CIJ), como ocorreu no caso Kadi – que será estudado mais adiante. A validade de resoluções como a 1373 e a 1540<sup>12</sup> - esta segunda sobre a não proliferação de armas de destruição em massa – também invocaram debates intensos no âmbito das Nações Unidas e do Direito Internacional, tendo em vista a mudança que representaram ao legislar de maneira preventiva contra ameaças difusas.

Além da contenda no cenário internacional, as resoluções supracitadas trouxeram uma situação nova para os Estados membro da ONU, que se viram compelidos pela ordem internacional a agir de maneira preventiva contra atos terroristas. Cabe ponderar, sobre tal assunto, que

A despeito da inexistência de uma definição unânime de terrorismo, os documentos internacionais antiterroristas, sobretudo aqueles das Nações Unidas, são percebidos como sistema coerente que constitui verdadeiro

---

<sup>7</sup> ROSAND, Eric. Security Council Resolution 1373, the Counter-Terrorism Committee, and the Fight against Terrorism. *The American Journal Of International Law*, Dasda, v. 97, n. 2, p.333-341, Abril, 2003. <Disponível em <http://www.jstor.org/stable/3100110>> Acesso em 22/04/2013

<sup>8</sup> Texto original: [...] requires all states to take steps to combat terrorism; it creates uniform obligations for all 191 member states to the United Nations, thus going beyond the existing international counterterrorism conventions and protocols binding only those that have become parties to them.

<sup>9</sup> SZASZ, Paul. *The American Journal of International Law*, Vol. 96, No. 4 (Oct., 2002), pp. 901-905

<sup>10</sup> Idem

<sup>11</sup> Atentado à bomba perpetrado por dois nacionais líbios que derrubou o voo 103 da companhia Pam Am sobre a cidade de Lockerbie, Escócia. O CSNU determinou a extradição dos cidadãos pelo governo da Líbia, que se negou a fazê-lo, enfrentando sanções do órgão. O governo do Coronel Muammar Gaddafi recorreu à Corte Internacional de Justiça contra as decisões do Conselho de Segurança.

<sup>12</sup> Resolução CSNU, 2004.



código de conduta na matéria. A eficácia desse regime dependeria da condenação geral ao terrorismo como método político e da fiscalização dessa condenação pelos principais atores internacionais, sobretudo os EUA<sup>13</sup>.

Para adequar-se às novas medidas antiterror enaltecidas pelo Conselho de Segurança, foi necessário que cada Estado-membro olhasse para seu ordenamento jurídico de maneira a entender se seria preciso algum tipo de mudança nos respectivos para que se encontrassem nos conformes com os novos comedimentos. Grande parte dos Estados necessitou editas novas normas visando coibir atingir os requerimentos das resoluções.

Tendo isto em vista, o presente trabalho busca responder a seguinte pergunta: qual a repercussão para um Estado quando sua Corte Suprema declara inconstitucional ou ilegal uma resolução do CSNU?

Para responder a esse questionamento, a monografia está dividida em duas partes e quatro capítulos. A primeira parte versa sobre a natureza jurídica das decisões do CSNU e os limites de seu poder; buscando entender, através da Carta da ONU, até onde está previsto no documento a autonomia do Conselho em relação ao direito internacional para editar resoluções e legislações. Além disso, esta peça analisa as decisões tomadas pelo CSNU relacionadas ao terrorismo internacional, foco do trabalho.

A segunda etapa começará estudando a internalização das regras adotadas pelo CSNU no ordenamento jurídico brasileiro. Na sequência, utilizando a confluência de dados já angariados nos capítulos anteriores, busca-se versar sobre a o contexto jurídico e a repercussão legal de uma eventual contestação de uma legislação do Conselho de Segurança por uma corte nacional.

---

<sup>13</sup> L.G. Nascentes da Silva, **A estruturação de uma política internacional sobre anti-terrorismo sob a ótica da teoria dos regimes internacionais**, Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais da UnB, Brasília, 2003, p. 08 - 28

## 2. LIMITES DOS PODERES E NATUREZA JURÍDICA DAS DECISÕES DO CSNU

As definições sobre a abrangência dos poderes, assim como as funções do Conselho de Segurança tem sua origem na Carta da ONU. Os capítulos V, VI, VII e VIII da Carta são dedicados a descrever a composição, o funcionamento e as responsabilidades do órgão das Nações Unidas cuja incumbência é zelar pela paz mundial.

Grande parte dos questionamentos acerca do papel do CSNU deriva das provisões expressas no capítulo VII, que determinam como o órgão deve agir em caso de ameaça à paz, ruptura da paz e atos de agressão. Segundo o 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.<sup>14</sup>

Os artigos 41 e 42, por sua vez, ditam que

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.<sup>15</sup>

Ao analisar tais artigos, é possível ver que a Carta da ONU deixa à discrição do CSNU versar sobre a existência de uma perturbação no cenário internacional e como lidar com tal ocorrência. A questão em torno disso é o fato de que tal abrangência

---

<sup>14</sup> Organização das Nações Unidas. **Carta das Nações Unidas**. Disponível em <<http://www.oas.org/dil/port/1945%20Carta%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas.pdf>>. Acesso em 17/04/2013.

<sup>15</sup> Ibid.

concede um espectro de poderes muito amplo ao órgão, algo que gerou e segue dando vazão a debates sobre até onde devem ir os poderes do Conselho.

Segundo Wood, a Carta da ONU foi redigida de maneira a dar ao CSNU poderes amplos e flexíveis dentro de sua área de atuação; no entanto, estes poderes não podem ser ilimitados mesmo quando se trata dessa área de atuação, visto que é amplamente aceito que o Conselho deve atuar de acordo com os princípios das Nações Unidas e, segundo, o órgão não pode desrespeitar normas imperativas de Direito Internacional, também conhecidas como *jus cogens*.<sup>16</sup>

Analisando as provisões estabelecidas no capítulo VII, o artigo 39 define brevemente o escopo das atribuições do Conselho – são elas: o poder de determinar a existência de uma ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão e, tendo feito tal determinação, o CSNU tem o poder de fazer recomendações ou decidir que medidas serão adotadas para manter ou reestabelecer a paz e a segurança internacionais.

Reconhecidamente, o conceito de ameaça à paz tem se expandido ao longo dos anos; englobando, hoje em dia, emergências humanitárias; derrubada de líderes democraticamente eleitos; repressão de populações civis; fluxo de refugiados ameaçando a ordem e segurança de uma região; e a falha em responsabilizar responsáveis por atrocidades. Além disso, por vezes, o Conselho acaba ampliando o conceito de ameaça à paz de maneira a incluir crises internas que são consideradas como potenciais destabilizadoras de países vizinhos ou de suas respectivas regiões.<sup>17</sup>

Como visto anteriormente, uma vez que o Conselho de Segurança avalia a existência de uma quebra da ordem internacional – configurando uma das três categorias de perturbação da paz – cabe ao órgão decidir entre dois caminhos de ação qual o mais adequado para a situação. Sob a alçada do artigo 41, o CSNU pode intervir de maneira a não envolver forças armadas, como através de embargos econômicos ou corte de relações econômicas. Também pode invocar o artigo 42 caso decida que a situação necessita de uma intervenção militar para restaurar a paz e segurança internacionais.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> WOOD, Sir Michael. **The UN security council and international law**: The Security Council's Powers and their Limits. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

<sup>17</sup> Ibid

<sup>18</sup> SHAW, Malcolm N. **International law**. 6. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

Sob o regramento do capítulo VII, o Conselho tem o poder de impor decisões obrigatórias visando à solução de conflitos. Além disso, é aceite do Direito Internacional que “as decisões do CSNU promulgam deveres aos Estados independentemente de sua vontade, lembrando muitas vezes leis, ao invés de simples obrigações contratuais.<sup>19</sup>” Por esse motivo, entende-se que o não cumprimento de uma resolução pode fazer com que uma parte seja responsabilizada internacionalmente, visto que essa ordem é advinda de uma entidade com capacidade jurídica no âmbito do Direito Internacional.<sup>20</sup> Tal tese encontra sustentação em Rezek, visto que o autor entende que decisões de organizações internacionais deveriam ser consideradas fontes de direito, já que são utilizadas como suporte em diversas instâncias do Direito Internacional<sup>21</sup>.

O fato de que as decisões do CSNU podem exceder o caráter de recomendações, tornando-se obrigatórias não só para os Estados-membros, além de sua capacidade para impor sanções e decidir sobre intervenções militares quando entender necessário aumenta a preocupação dos membros do sistema internacional sobre as fronteiras do poder do órgão. Quando do Tribunal Penal para a Ex-Iugoslávia (TPEI), já estava presente em decisão dos magistrados ali atuantes que

É claro a partir desse texto que o Conselho de Segurança tem um papel fundamental e exerce um grande poder discricionário nos termos deste artigo. Mas isso não significa que os seus poderes são ilimitados. O Conselho de Segurança é um órgão de uma organização internacional, criada por um tratado que serve como um marco constitucional para a organização. O Conselho de Segurança é, portanto, sujeito a certas limitações constitucionais, independente de quão amplos seus poderes sob tal Constituição possam ser. Esses poderes não podem, em qualquer caso, ir além dos limites da jurisdição da Organização em geral, para não mencionar outras limitações específicas ou as que podem derivar da divisão interna de poder dentro da organização. Em qualquer caso, nem o texto, nem o espírito da Carta concebe o Conselho de Segurança como sendo *Legibus solutus* (não restrito por lei).<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> LIMA, Cristiane Helena de Paula. **O caráter obrigatório das decisões do conselho de segurança das nações unidas.**, 2011. Disponível em: <[http://http://www.cedin.com.br/revistaelectronica/volume4/arquivos\\_pdf/sumario/art\\_v4\\_XV.pdf](http://http://www.cedin.com.br/revistaelectronica/volume4/arquivos_pdf/sumario/art_v4_XV.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2013.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público: curso elementar.** 10.ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p.41.

<sup>22</sup> Texto original: “It is clear from this text that the Security Council plays a pivotal role and exercises a very wide discretion under this Article. But this does not mean that its powers are unlimited. The Security Council is an organ of an international organization, established by a treaty which serves as a constitutional framework for that organization. The Security Council is thus subjected to certain constitutional limitations, however broad its powers under the constitution may be. Those powers cannot, in any case, go beyond the limits of the jurisdiction of the Organization at large, not to mention other

Jurisprudência como a estabelecida pelo TPEI, em 1995, fortalecem a discussão sobre a atuação do CSNU. Não é raro que alguma das partes em litígio apele à Corte Internacional de Justiça (CIJ) para questionar alguma decisão do Conselho. A capacidade da CIJ de revisar as decisões do CSNU é outro fato que gera bastante debate e será discutido mais adiante neste trabalho.

Em suma, a Carta da ONU prevê poderes bastante discricionários para o Conselho de Segurança, o que traz preocupações por parte dos Estados, principalmente tendo em vista a dimensão legislativa adotada recentemente pelo órgão. A parte que vem a seguir tem como intenção colocar algumas das limitações enfrentadas pelo CSNU juridicamente. O *jus cogens* está colocado em uma seção separada, visto que se trata de uma regra que se sobrepõe a todo o direito internacional.

Primeiramente, existem as restrições que derivam da própria Carta da ONU. Segundo o Artigo 39, o Conselho pode tomar ações apenas “a fim de manter ou reestabelecer a paz e a segurança internacionais”. Isto é reforçado pelo fato de que a Carta confia à Assembleia Geral as funções de desenvolver e codificar a lei internacional. Tendo em vista que a maioria dos assuntos internacionais, especialmente os de natureza administrativa ou técnica, não se encaixa no escopo do previsto pela Carta da ONU pelo CSNU, o órgão fica limitado às funções relativas a perturbações na ordem internacional.

Por exemplo, o Conselho não pode legislar sobre a plataforma continental e lei marítima, a não ser que tais assuntos estejam diretamente ligados a alguma ameaça específica à paz e segurança internacionais. O mesmo vale para transações financeiras; o que permite ao Conselho editar normas na área é uma suposta conexão de movimentações de quantias monetárias visando o financiamento de atos terroristas, ou seja, uma ameaça à paz<sup>23</sup>.

---

specific limitations or those which may derive from the internal division of power within the Organization. In any case, neither the text nor the spirit of the Charter conceives of the Security Council as *legibus solutus* (unbound by law).” Disponível em <http://www.icty.org/x/cases/tadic/acdec/en/51002.htm> Acesso em 30/04/2013

<sup>23</sup> TALMON, Stefan. **The Security Council As World Legislature**. The American Journal Of International Law, ., v. 99, n. 1, p.175-193, jan. 2005.

Além de responder às normas de *jus cogens* – como será visto mais adiante –, os limites da constrição legal do Conselho de Segurança sob a Carta da ONU geram muito debate entre os autores. Segundo Bianchi<sup>24</sup>,

Tentativas de restringir o CSNU dentro dos limites de uma construção legalista da Carta da ONU levaram a alegações de ilegalidade que simplesmente não se encaixam com a realidade. Ao mesmo tempo, a proposição de que o Conselho é *legitibus solutus* encontra pouco apoio jurídico internacional por motivos bastante óbvios. Admitir que o Conselho legitimamente opera fora da lei equivaleria a negar a relevância das leis no controle dos assuntos internacionais.

Constantinides<sup>25</sup>, por sua vez, expõe que

[...] o Conselho não é soberano; ele não está acima da lei. Apesar de seu caráter e suas funções serem predominantemente e por excelência políticos, o CSNU ainda é um órgão dentro de uma organização internacional, derivando seus amplos poderes de um tratado assinado por Estados. É muito improvável que uma organização baseada no princípio da igualdade soberana entre seus Estados membros fosse conferir poderes ilimitados a qualquer um de seus órgãos.

Em suma, é possível ver que existem divergências sobre os limites do Conselho de Segurança de acordo com a Carta da ONU, mas os autores tendem a concordar que existem, sim, certas fronteiras que o órgão tem de respeitar, pois é uma engrenagem no complexo mecanismo das Nações Unidas, não um agente individual.

Outra reserva à ação do CSNU deriva do princípio da proporcionalidade. Tal princípio requer que exista uma conexão racional entre os meios e o fim objetivado e que os danos proporcionados pelos meios não sejam desproporcionais para aquele fim<sup>26</sup>. Isto geralmente implica que os fins sejam atingidos pelos meios menos restritivos disponíveis; o que não é uma possibilidade concreta em termos de CSNU, visto que o órgão precisaria utilizar todas as suas medidas menos invasivas para, por fim, caso estas não fossem suficientes, partir para a intervenção direta – como previsto na Carta. Tal comportamento não condiz com a flexibilidade da qual o Conselho precisa dispor para

---

<sup>24</sup> BIANCHI, Andrea. **Assessing the Effectiveness of the UN Security Council's Anti-terrorism Measures: The Quest for Legitimacy and Cohesion.** The European Journal Of International Law, v. 5, n. 17, p.881-919, 2007.

<sup>25</sup> CONSTANTINIDES, Aristotle. **An Overview of Legal Restraints on Security Council Chapter VII Action with a Focus on Post-Conflict Iraq**, 2009. Disponível em <[http://www.esil-sedi.eu/sites/default/files/Constantinides\\_0.PDF](http://www.esil-sedi.eu/sites/default/files/Constantinides_0.PDF)> Acesso em 16/05/2013

<sup>26</sup> WET, Erika de. **The chapter seven powers of the United Nations Security Council.** Portland: Hart, 2004. 413 p.

enfrentar da maneira mais ágil e eficiente possível as ameaças à paz e à segurança internacional<sup>27</sup>.

Novamente, fica estabelecido um dilema das fronteiras da legalidade do Conselho de Segurança no combate a uma determinada ameaça. Tendo em vista que, em tese, todas as decisões do órgão são de cunho emergencial<sup>28</sup>, a questão não gira em torno da possibilidade das medidas adotadas pelo Conselho colidirem com a lei internacional, mas até onde é tolerável que elas o façam<sup>29</sup>.

Alguns autores entendem que o poder discricionário do Conselho nesse mérito é praticamente ilimitada, visto que sua função é justamente tomar decisões extraordinárias no que tange a dificuldades imediatas, o que, considerando o arcabouço jurídico previsto na Carta da ONU, permitiria que o órgão agisse de maneira *ultra vires*. Talmon<sup>30</sup> considera que, na prática, o princípio da proporcionalidade pouco afeta o limite dos efeitos da norma editada pelo Conselho de Segurança, visto que a Carta da ONU lhe concede uma larga margem de apreciação com respeito à proporcionalidade de suas ações.

Por fim, existe a limitação estabelecida pelo conceito da integridade internacional dos Tratados. Em teoria, sob a ótica do direito internacional, os tratados gozam de uma posição privilegiada no ordenamento jurídico internacional, prevalecendo sobre as leis internas dos Estados e outras fontes do direito internacional. No entanto, em decorrência dos poderes discricionários concedidos ao Conselho de Segurança pela Carta da ONU, podem emergir alguns conflitos do órgão com os Estados membros, principalmente se levarmos em consideração a dimensão legislativa do Conselho.

Diversos Estados argumentaram que “o Conselho não tem o poder para tomar decisões sob o Capítulo VII para alterar tratados internacionais<sup>31</sup>”. A preocupação por parte dos membros do Conselho parece ser que os tratados podem não ser eficientes e ágeis o suficiente para combater as ameaças enfrentadas pela comunidade internacional

---

<sup>27</sup> WET, Erika de. **The chapter seven powers of the United Nations Security Council**. Portland: Hart, 2004. 413 p.

<sup>28</sup> TALMON, Stefan. **The Security Council As World Legislature**. The American Journal Of International Law, ., v. 99, n. 1, p.175-193, jan. 2005.

<sup>29</sup> Op. Cit. WET. p. 185

<sup>30</sup> Op Cit. TALMON

<sup>31</sup> TALMON, Stefan. **The Security Council As World Legislature**. The American Journal Of International Law, ., v. 99, n. 1, p.175-193, jan. 2005.

recentemente, visto que a burocracia necessária para que entrem em vigor faz com que a legislação esteja sempre um passo atrás do problema – no caso do terrorismo –, além disso, um tratado não obriga todos os países a ratificá-lo, o que deixa lacunas em sua abrangência<sup>32</sup>.

Assim como o princípio da proporcionalidade, a questão da integridade dos tratados gera bastante discussão, não só no âmbito acadêmico, mas entre os Estados membros e órgãos da ONU também. Uma importante jurisprudência sobre o assunto ocorreu no caso Lockerbie<sup>33</sup>, quando a CIJ entendeu que as obrigações impostas pelo Conselho se sobrepõem às obrigações impostas pelos tratados internacionais. Segue o trecho:

Considerando que tanto a Líbia e no Reino Unido, como membros das Nações Unidas, são obrigados a aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança em conformidade com o artigo 25 da Carta, e que o Tribunal [...] considera que, prima facie, esta obrigação se estende a decisão contida na resolução 748 (1992), e que, em conformidade com o artigo 103 da Carta, as obrigações das partes a esse respeito prevalecem sobre as suas obrigações resultantes de qualquer outro acordo internacional, incluindo o Convenção de Montreal.

Apesar disso, até o presente momento, o Conselho de Segurança não impôs que nenhum Estado membro assinasse um tratado do qual ele não fizesse parte, nem por obrigação individual ou por tornar o tratado obrigatório<sup>34</sup>. O que o órgão tem realizado nessa área, pelo menos no que tange ao terrorismo, é utilizado sua influência para requisitar que os Estados assinem tratados que visam suprimir a proliferação da ameaça terrorista<sup>35</sup>. Por exemplo, se levarmos em conta que a Convenção para a Supressão de Bombardeios Terroristas e Convenção para a Supressão do Financiamento ao Terrorismo que tinham sido ratificadas por 28 e quatro Estados respectivamente antes do 11 de setembro. Após a adoção da resolução 1373, as convenções foram ratificadas por mais 118 e 150 Estados, respectivamente<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> BIANCHI, Andrea. Security Council's Anti-terror Resolutions and their Implementation by Member States. **Journal Of International Criminal Justice**, Oxford, v. 5, n. 4, p.1044-1073, 2006.

<sup>33</sup> Lockerbie (Líbia v. Reino Unido), 1992

<sup>34</sup> Op Cit. TALMON

<sup>35</sup> Op Cit. BIANCHI

<sup>36</sup> BIANCHI, Andrea. Security Council's Anti-terror Resolutions and their Implementation by Member States. **Journal Of International Criminal Justice**, Oxford, v. 5, n. 4, p.1044-1073, 2006.



## 2.1 JUS COGENS

Possivelmente, a fronteira mais concreta que se pode impor aos limites do Conselho de Segurança da ONU são as normas imperativas de Direito Internacional – também conhecidas como normas de *jus cogens*. Tais regras são um princípio fundamental do Direito Internacional que é aceito pelos Estados como uma norma. Foram codificadas na Convenção de Viena Sobre o Direito dos Tratados (1969), no entanto, sua existência na lei internacional é muito mais antiga do que isso, remetendo aos teólogos espanhóis do século XVI<sup>37</sup>.

O artigo 53 da Convenção de Viena afirma que

É nulo um tratado que, no momento de sua conclusão, conflite com uma norma imperativa de Direito Internacional geral. Para os fins da presente Convenção, uma norma imperativa de Direito Internacional geral é uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma ulterior de Direito Internacional geral da mesma natureza<sup>38</sup>.

Por sua vez, no artigo 64, está explícito que “Se sobrevier uma nova norma imperativa de Direito Internacional geral, qualquer tratado existente que estiver em conflito com essa norma torna-se nulo e extingue-se<sup>39</sup>”. Sendo assim, fica claro que as normas de *jus cogens* estão hierarquicamente acima de qualquer outra espécie de ordenamento jurídico, seja ele advindo de um tratado ou por decisão de uma organização internacional.

Apesar das diretrizes estabelecidas na Convenção de Viena, certas dúvidas ainda ficaram no ar quanto à codificação das normas de *jus cogens*. Mesmo com a comunidade internacional promovendo a aceitação dessas normas, questões foram

---

<sup>37</sup> NIETO-NAVIA, Rafael. **International Peremptory Norms (*Jus Cogens*) And International Humanitarian Law**. [S.l.:s.n.] p. 2-3. Disponível em <[www.iccnw.org/documents/WritingColombiaEng.pdf](http://www.iccnw.org/documents/WritingColombiaEng.pdf)> Acesso em 03/05/2013

<sup>38</sup> Artigo 53. **Convenção de Viena Sobre o Direito dos Tratados** (1969). <Disponível em <http://dai-mre.serpro.gov.br/clientes/dai/dai/legislacao/convencao-de-venia-sobre-o-direito-dos-tratados-1>> Acesso em 06/05/2013

<sup>39</sup> Ibid.

levantadas em relação a elas, visto que os critérios para estabelecer o que se configura como uma regra de *jus cogens* são relativos e imprecisos, de certa forma<sup>40</sup>.

Segundo Nieto-Navia<sup>41</sup>, existem alguns preceitos necessários para que uma norma de direito internacional seja elevada ao patamar de norma de *jus cogens*. Ela deve ser uma norma geral do direito internacional; ou seja, uma lei que é imperativa para a maioria, senão todos os Estados. Tal regra deve ultrapassar o escopo regional, que só obriga Estados em uma determinada região geográfica e da lei contida nos tratados, que só obriga os Estados ratificadores.

Esse tipo de norma deve ser aceito pela comunidade internacional como um todo. A expressão “como um todo” age como um mecanismo para evitar situações em que um Estado ou um pequeno grupo de Estados em discordância com uma determinada regra a vetasse. Existindo a aceitação por parte da comunidade como um todo, a norma tem capacidade para tornar-se peremptória. Da mesma maneira, um grupo de sujeitos do direito internacional não pode criar o *jus cogens* e impor sua interpretação para o restante dos Estados.

Ainda segundo Nieto-Niavia<sup>42</sup>, geralmente é aceito que as normas de *jus cogens* tem origem nas seguintes fontes de Direito Internacional:

#### I – Tratados gerais

É geralmente aceito no direito internacional que os tratados não obrigam não signatários sem o seu consenso. No entanto, uma exceção a esse princípio são aquelas convenções ou tratados cujos objetivos e propostas os tornam mais importantes [...] Ainda assim, pode-se notar que, se um tratado ou convenção apenas codifica as normas existentes que já vinculam os Estados como de praxe no direito internacional, os Estados não signatários daquela convenção ou tratado em questão podem entender que eles continuam vinculados ao princípio relevante do direito consuetudinário. Do mesmo modo, se as disposições de tais tratados ou convenções satisfizerem os critérios para serem reconhecidos como *jus cogens*, os Estados não parte também ficarão obrigados pelos seus termos.

#### II – Costume internacional

---

<sup>40</sup> NIETO-NAVIA, Rafael. **International Peremptory Norms (*Jus Cogens*) And International Humanitarian Law.** [S.l.:s.n.] p. 9-10. Disponível em <[www.iccnw.org/documents/WritingColombiaEng.pdf](http://www.iccnw.org/documents/WritingColombiaEng.pdf)> Acesso em 03/05/2013

<sup>41</sup> Ibid. p. 10-14

<sup>42</sup> NIETO-NAVIA, Rafael. **International Peremptory Norms (*Jus Cogens*) And International Humanitarian Law.** [S.l.:s.n.] p. 11-12. (tradução nossa) Disponível em <[www.iccnw.org/documents/WritingColombiaEng.pdf](http://www.iccnw.org/documents/WritingColombiaEng.pdf)> Acesso em 03/05/2013

O costume internacional é definido como sendo "prova de uma prática geral aceita como lei." Não obstante o processo de codificação do direito internacional realizado pela CIT ao longo dos anos, uma grande parte do direito internacional permanece costumeiro em sua natureza. Na verdade, até mesmo os muitos dos chamados tratados "gerais" são muitas vezes na verdade, simplesmente a codificação de normas de direito consuetudinário. Para certos autores normas de *jus cogens* são encontrados principalmente em costume internacional;

III - Princípios gerais de direito reconhecidos pelas nações civilizadas.<sup>43</sup>

Além de ser aceita pela comunidade como um todo e ser uma norma geral de direito internacional, para tornar-se *jus cogens*, uma norma deve se formar de modo que nenhuma derrogação seja dela permitida e que ela só possa ser modificada por uma regra geral de direito internacional da mesma ordem. Por exemplo, no caso de um Estado se ver em um conflito entre uma obrigação exercida pela carta das Nações Unidas e uma norma de *jus cogens* – ainda que isto seja muito improvável – deverá prevalecer a segunda. Do mesmo modo que o Conselho de Segurança da ONU está submetido às regras imperativas do direito internacional<sup>44</sup>.

## 2.2 DO CARÁTER DAS DECISÕES DO CSNU

O Conselho de Segurança, amparado pela carta da ONU, pode tomar certas atitudes para solucionar as controvérsias que emergem no cenário internacional. O capítulo VI, relativo à solução pacífica de controvérsias, estabelece que o Conselho poderá, a qualquer momento, investigar uma situação que pode resultar em uma

---

<sup>43</sup> No original: It is well accepted in international law that treaties do not bind non-parties without their consent.<sup>85</sup> However, one exception to this principle are those conventions or treaties whose objects and purposes render them more important. This will be considered further below when discussing international humanitarian law. However it can be noted that if a treaty or convention simply codifies existing norms which are already binding on States as customary international law, States not party to the convention or treaty in question may nevertheless find that they remain bound by the terms of the relevant customary law principle. Similarly, if provisions of such treaties or conventions satisfy the other criteria to be recognised as *jus cogens*, States not party to them will also be bound by their terms;

International custom is defined as being “evidence of a general practice accepted as law.” Notwithstanding the process of codification of international law undertaken by the ILC over the years a large portion of international law remains customary in nature. Indeed even the many so-called ‘general’ treaties (see below) are often in fact simply codification of existing customary law rules. For certain authors norms of *jus cogens* are to be found primarily in international custom;

<sup>44</sup> ZEMANEK, Karl. Legal Foundations of the International System. **Recueil Des Cours**, Haia, 1997.

controvérsia, a fim de determinar se tal ocasião tem a capacidade de representar uma ameaça para a estabilidade da paz e segurança internacionais.

Durante o processo investigativo, o CSNU poderá, seja por pedido das partes ou por iniciativa própria, recomendar procedimentos ou métodos para a solução apropriada<sup>45</sup>. Tais recomendações se configuram como o instrumento de cooperação entre a ONU e os Estados, isto significa que, apesar de não possuírem o caráter de imperatividade, os Estados “ao aderirem à Organização das Nações Unidas, se comprometem a cumprir os seus objetivos e promover a cooperação internacional<sup>46</sup>”. Ou seja, mesmo em casos nos quais a carta da ONU não deixe expresso que os Estados estão obrigados a seguir as recomendações do Conselho de Segurança, pode ser entendido como um gesto prudente do ponto de vista político acatar as recomendações colocadas pelo órgão.

As decisões que o Conselho de Segurança toma com base no Capítulo VII possuem caráter obrigatório e vinculativo. Este capítulo trata exclusivamente de ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão. Verificada a existência de alguma destas situações o caminho está aberto para que o CSNU tome medidas em relação ao conflito; no entanto, antes de partir para as sanções ou mesmo o uso da força, o órgão tem a possibilidade de utilizar medidas preventivas, como expresso no artigo 40, para estabilizar uma situação de crise, permitindo que as partes discutam uma solução em termos mais pacíficos<sup>47</sup>. Exemplos comuns deste tipo de ação são pedidos de cessar-fogo e pedidos para a retirada de tropas de território estrangeiro.

Uma vez que o Conselho decida que não há outra solução senão a intervenção direta no conflito, suas ações ainda podem cair em duas categorias: a aplicação de medidas não envolvendo o uso de forças armadas, como o estabelecimento de embargos econômicos ou o rompimento diplomático. Caso a situação atinja um nível de gravidade que não pode ser reparado por nenhuma das medidas supracitadas, cabe ao Conselho usar o poder que lhe é investido para decidir por uma intervenção do tipo militar, visando solucionar o conflito em questão.

---

<sup>45</sup> Carta das Nações Unidas. Art. 36,1.

<sup>46</sup> LIMA, Cristiane Helena de Paula. **O caráter obrigatório das decisões do conselho de segurança das Nações Unidas**. p. 16. 2011. Disponível em: <[http://http://www.cedin.com.br/revistaelectronica/volume4/arquivos\\_pdf/sumario/art\\_v4\\_XV.pdf](http://http://www.cedin.com.br/revistaelectronica/volume4/arquivos_pdf/sumario/art_v4_XV.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2013.

<sup>47</sup> SHAW, Malcolm N. **International law**. 6. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. p. 1241

As ações tomadas pelo CSNU com base no capítulo VII tem efeito imediato e obrigam os Estados alvo a acatarem tais decisões. Na hipótese de que um Estado parte de um conflito desrespeite uma decisão do Conselho nesse âmbito, tal Nação ficaria sujeita a sanções mais graves por parte do órgão, de modo que acatasse o que era pretendido em primeira instância. Conforme o artigo 25, os membros da ONU concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, no entanto, o que se vê na realidade é uma distinção entre estas duas ações.

Enquanto a aceitação constitui um ato de direito internacional público, ela não garante a execução imediata de uma deliberação do Conselho. Por cumprimento imediato, se entende a “possibilidade da resolução vir a ser aplicada pelo Judiciário e ser invocada pelos Particulares de um Estado, sem um processo anterior que a incorpore ao direito interno desse Estado<sup>48</sup>”.

Tendo em vista tais predicados, se entende que as decisões do Conselho de Segurança, segundo o que é estabelecido pela Carta da ONU, apregoam aos Estados obrigações independentes de seus anseios, o que remete a leis. Com base nisto, pode-se dizer que a falta em cumprir com alguma das resoluções do Conselho deixa o Estado suscetível à responsabilização no âmbito do Direito Internacional, visto que a ordem foi emitida por uma organização com capacidade em tal esfera.

### **3. O CONSELHO DE SEGURANÇA COMEÇA A LEGISLAR**

Como foi visto até o momento, o Conselho de Segurança é um órgão preparado para lidar com as mais diversas situações relativas à insegurança na ordem internacional. No entanto, as mudanças constantes no sistema internacional fizeram com que se alterassem também os tipos de ameaças às quais o CSNU passou a responder. Mais especificamente, os ataques de 11 de setembro ao território estadunidense

---

<sup>48</sup> LIMA, Cristiane Helena de Paula. **O caráter obrigatório das decisões do conselho de segurança das Nações Unidas.** p. 28 2011. Disponível em: <[http://http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/volume4/arquivos\\_pdf/sumario/art\\_v4\\_XV.pdf](http://http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/volume4/arquivos_pdf/sumario/art_v4_XV.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2013

colocaram o Conselho frente a uma ameaça ao mesmo tempo difusa e perigosa: o terrorismo internacional.

Em resposta a este novo desafio, os membros do Conselho entenderam que já era hora do órgão sair de sua tradicional postura reativa para enfrentar a ameaça de maneira preventiva. A mudança de atitude pode ser comprovada, pois, pela primeira vez, o CSNU passou uma resolução endereçada a todos os Estados – inclusive os não membros –, buscando defender o sistema internacional não de uma ameaça específica, mas de diversos grupos, baseados em diferentes partes do globo<sup>49</sup>. Esta resolução também se diferencia por não oferecer uma resposta a um determinado conflito, mas tentar evitar que novas situações como os atentados de 11 de setembro ocorressem.

Com o subterfúgio da guerra contra o terrorismo, o Conselho editou resoluções de caráter legislativo. Estas se definem assim, pois possuem duas características peculiares: a natureza jurídica geral e a obrigatoriedade. Anteriormente, o CSNU já havia passado resoluções alcunhadas temáticas, chamadas assim devido ao seu caráter abstrato, impessoal e permanente<sup>50</sup>, não abordando uma situação específica. Tais resoluções foram adotadas visando à proteção de crianças e civis em conflitos armados, tratando do papel das mulheres em relação à paz e, também, de questões humanitárias em geral. Sem embargo, as resoluções temáticas não impunham obrigação aos Estados, visto que seu objetivo era apenas recomendar a adoção de determinadas práticas e fazer com que os Estados recordassem obrigações internacionais já vigentes.

Tal panorama iria alterar-se, após o 11 de setembro, com as resoluções 1373, 1540 – entre outras. Atingindo toda a comunidade internacional e obrigando os Estados a cumprirem com seus preceitos, tais resoluções foram consideradas por diversos juristas como equivalentes a um tratado internacional<sup>51</sup>, algo sem precedentes. Tal modo de agir do Conselho de Segurança suplantou as fontes tradicionais de direito internacional, o que ainda gera debates – como veremos a seguir.

---

<sup>49</sup> SZASZ, Paul C. The Security Council Starts Legislating. **The American Journal Of International Law**, v. 96, n. 4, p.901-905, out. 2002.

<sup>50</sup> ANDRADE, Isabela Piacentini de. Conselho de segurança da onu: legislador internacional? **Revista Ius Gentium: Teoria e Comércio no Direito Internacional**, Florianópolis, v. 1, n. 1, p.166-180, jul. 2008.

<sup>51</sup> Ibid.

### 3.1 RESOLUÇÕES 1373 E 1540

O termo “legislação internacional” já foi aplicado de diversas maneiras por diferentes autores. Em geral, este é o termo utilizado para qualquer mudança consciente na lei que rege as relações entre os Estados. De maneira mais específica, a assinatura de tratados multilaterais, a constituição do direito internacional consuetudinário, e a adoção de medidas vinculantes por parte das organizações internacionais se encaixam nesta categoria<sup>52</sup>. Até o começo dos anos 2000, era tido como ideia geral que o Conselho de Segurança da ONU não tinha a capacidade de legislar, ou seja, estabelecer medidas que obrigassem a todos os membros da comunidade internacional, sem especificar um ou outro ator em particular. No entanto, as resoluções que veremos a seguir mudaram este panorama.

Como já foi visto, “a marca registrada de uma legislação internacional é o caráter geral e abstrato das obrigações que ela impõe<sup>53</sup>.” Por exemplo, enquanto a Resolução 1390 do Conselho de Segurança mandava que “[...] todos Estados devem congelar sem atraso os fundos e outros bens ou recursos econômicos” de Osama Bin Laden, membros da Al Qaeda, do Taliban e outros indivíduos, grupos e entidades associadas a eles<sup>54</sup>, a resolução 1373 – como veremos com mais detalhes a seguir – tem denotação parecida, mas não especifica um país, grupo de pessoas, ou indivíduo; o que caracteriza seu escopo geral e abstrato.

A resolução 1373 (2001), adotada pelo Conselho de Segurança de maneira unânime, estabeleceu uma série de medidas abstratas que buscavam melhor combater o terrorismo. Entre elas, a obrigação de prevenir e suprimir o financiamento de atos terroristas, o congelamento de recursos de agentes terroristas e criminalizar a perpetração de atos terroristas<sup>55</sup>. É importante salientar que, previamente, o CSNU já havia adotado resoluções condenando atos terroristas específicos – principalmente no caso do terrorismo de Estado –, no entanto, pela primeira vez, o órgão buscou abordar a ameaça terrorista global imposta não pelos Estados, mas pelos grupos não estatais.

---

<sup>52</sup> TALMON, Stefan. The Security Council As World Legislature. **The American Journal Of International Law**, v. 99, n. 1, p.175-193, jan. 2005.

<sup>53</sup> Ibid. Tradução nossa. Texto original: “The hallmark of any international legislation is the *general and abstract* character of the obligations imposed.

<sup>54</sup> Resolução 1390 (2002)

<sup>55</sup> Ibid.

A resolução 1373 obriga os Estados a obedecerem a diversas normas em relação a supressão de qualquer forma de terrorismo; entre seus principais pontos estão<sup>56</sup>:

[...]Criminalizar o fornecimento ou captação deliberados de fundos por seus nacionais ou em seus territórios, por quaisquer meios, diretos ou indiretos, com a intenção de serem usados ou com o conhecimento de que serão usados para praticar atos terroristas;

Congelar, sem demora, fundos e outros ativos financeiros ou recursos econômicos de pessoas que perpetram, ou intentam perpetrar, atos terroristas, ou participam em ou facilitam o cometimento desses atos.[...]

Proibir seus nacionais ou quaisquer pessoas e entidades em seus territórios de disponibilizar quaisquer fundos, ativos financeiros ou recursos econômicos ou financeiros ou outros serviços financeiros correlatos, direta ou indiretamente, em benefício de pessoas que perpetram, ou intentam perpetrar, facilitam ou participam da execução desses atos; em benefício de entidades pertencentes ou controladas, direta ou indiretamente, portais pessoas; em benefício de pessoas e entidades atuando em seu nome ou sob seu comando.

Abster-se de prover qualquer forma de apoio, ativo ou passivo, a entidades ou pessoas envolvidas em atos terroristas, inclusive suprimindo o recrutamento de membros de grupos terroristas e eliminando o fornecimento de armas aos terroristas;

Tomar as medidas necessárias para prevenir o cometimento de atos terroristas, inclusive advertindo tempestivamente outros Estados mediante intercâmbio de informações;

[...]Assegurar que qualquer pessoa que participe do financiamento, planejamento, preparo ou perpetração de atos terroristas ou atue em apoio destes seja levado a julgamento; assegurar que, além de quaisquer outras medidas contra o terrorismo, esses atos terroristas sejam considerados graves delitos criminais pelas legislações e códigos nacionais e que a punição seja adequada à gravidade desses atos;

Em resumo, a legislação proposta por esta resolução cria um arcabouço pelo qual os Estados não só se comprometem a utilizar de todos os métodos possíveis para combater qualquer tipo de ameaça terrorista, como os obriga a fazê-lo. O escopo da 1373 é bastante amplo, reprimendo o apoio direto a indivíduos, organizações com intentos terroristas, mas também o suporte a tais atividades, mesmo ele sendo desconhecido pelo Estado em questão – o que carrega os países não só de uma dimensão punitiva, mas de uma aurora investigativa.

Adotada aproximadamente três anos depois, em 2004, a resolução 1540 se referia à não proliferação de armas nucleares, químicas e biológicas, principalmente por parte de atores não estatais. Assim como a 1373, a medida também teve caráter

---

<sup>56</sup> Resolução 1373 (2001)



vinculativo e obrigava os Estados a cumprir certos regulamentos, visando o combate às chamadas armas de destruição em massa (ADM). São estas as principais obrigações<sup>57</sup>:

- 1 – Abster-se de prestar qualquer apoio a atores não estatais que tentarem fabricar, possuir, transportar ou usar ADM e seus meios de lançamento;
- 2 – Proibir, na lei doméstica, qualquer tipo de atividade desse cunho por atores não estatais, particularmente para fins terroristas, e proibir qualquer assistência ou financiamento de tais atividades;
- 3 – Adotar medidas internas para prevenir a proliferação de ADM, seus meios de lançamentos e materiais relacionados, incluindo a proteção física de tais itens; estabelecer e manter um controle efetivo de fronteira e medidas de aplicação da lei; e revisão e manutenção do controle nacional de exportações.

Como já foi debatido anteriormente, a adoção dessas medidas de cunho legislativo gerou um debate entre os Estados membros da ONU – principalmente os não parte do Conselho de Segurança – sobre a amplitude dos poderes do CSNU. Diversos países manifestaram certo descontentamento e alguma resistência à nova prática do Conselho, principalmente durante as negociações para a adoção da resolução 1540<sup>58</sup> – eles “reclamavam do caráter legislativo da resolução e afirmavam que uma atividade legislativa do Conselho era contrária à Carta da ONU<sup>59</sup>”.

Autores como Rosand<sup>60</sup> defendem o direito do CSNU de atuar desta maneira, tendo em vista sua responsabilidade suprema na manutenção da paz e segurança mundiais. No entanto, a doutrina geral considera que<sup>61</sup>

[...] o Conselho não pode legislar. Isto se deduz de uma interpretação sistemática e teleológica da Carta, apoiada pelas intenções manifestadas pelos Estados durante a sua elaboração, na Conferência de São Francisco. A proibição de legislar decorreria de uma certa divisão de competências entre os órgãos da ONU, segundo a qual a Assembléia Geral seria o órgão legislativo

Além do problema com a divisão de competências entre os organismos da ONU, existem outros limites no direito internacional para a atividade legislativa do Conselho de Segurança. De modo geral, os Estados só derivam uma função normativa marginal às

---

<sup>57</sup> Resolução 1540 (2004)

<sup>58</sup> LAVALLE, Roberto. A Novel, If Awkward, Exercise in International Law-Making: Security Council Resolution 1540. **Netherlands International Law Review**, 2004, pp 411-437.

<sup>59</sup> ANDRADE, Isabela Piacentini de. Conselho De Segurança Da Onu: Legislador Internacional? **Revista Ius Gentium: Teoria e Comércio no Direito Internacional**, Florianópolis, v. 1, n. 1, p.166-180, jul. 2008.

<sup>60</sup> ROSAND, E. The Security Council as “Global Legislator”: *ultra vires* or ultra innovative? **Fordham International Law Journal**, 2005, vol. 28, n. 3, p. 542-590.

<sup>61</sup> ANDRADE, Op. Cit.

organizações internacionais<sup>62</sup>. É aceito como norma que as OI não tem a capacidade para legislar a chamada *hard Law*, que só pode ser criada pelos próprios Estados, sendo que se há a criação de uma regra, ela não costuma constituir obrigação, algo que só pode ser adotado por consentimento estatal<sup>63</sup>.

Sendo os costumes e os tratados os caminhos tradicionais para a criação de normas no Direito Internacional, a implantação – por parte do CSNU – de medidas com cunho legislativo é uma atitude pioneira<sup>64</sup>. De fato, ao analisarmos, existem muitas vantagens para o Conselho passar a agir desta maneira. É inegável que o terrorismo internacional é uma ameaça séria e de difícil enfrentamento, visto que seus agentes não estão concentrados em um só Estado, local ou mesmo tem um objetivo em comum. A comunidade internacional já havia unido esforços para tentar combater tal ameaça como é possível verificar pela assinatura da Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, de 1999, que, inclusive, inspirou as resoluções posteriores do CSNU sobre o assunto<sup>65</sup>. No entanto, como grande parte dos tratados internacionais, a burocracia necessária para a adesão e ratificação por parte dos Estados pode acabar minando a sua funcionalidade.

Ao editar resoluções de cunho legislativo no cenário internacional, ou seja, atuar como legislador<sup>66</sup>,

[...] o Conselho certamente evitou todos os inconvenientes que a adoção de normas pela via convencional traria. De fato, as resoluções “legislativas” apresentam muitas vantagens. Primeiramente, elas têm o poder de obrigar os Estados sem a necessidade de obter seu consentimento específico. Em segundo lugar, não se enfrentam os procedimentos lentos e complicados de adesão, ratificação e entrada em vigor dos tratados. E em terceiro lugar, evita-se o desenrolar de longas e controvertidas negociações multilaterais, que muitas vezes não culminam num resultado satisfatório.

Deste modo, pode-se dizer que adotar essa rota foi uma maneira que o Conselho de Segurança encontrou para contornar os diversos obstáculos que existem no processo tradicional de criação de uma norma internacional; não só isso, o órgão definiu vários

---

<sup>62</sup> Ibid.

<sup>63</sup> SZASZ, Paul. *The American Journal of International Law*. Vol. 96, No. 4 (Oct., 2002), pp. 901-905

<sup>64</sup> LAVALLE, Roberto. A Novel, If Awkward, Exercise in International Law-Making: Security Council Resolution 1540. *Netherlands International Law Review*, 2004, pp 411-437.

<sup>65</sup> Szasz, Op. Cit.

<sup>66</sup> ANDRADE, Isabela Piacentini de. Conselho De Segurança Da Onu: Legislador Internacional? *Revista Ius Gentium: Teoria e Comércio no Direito Internacional*, Florianópolis, v. 1, n. 1, p.166-180, jul. 2008.

precedentes no caminho. Ao analisarmos, por exemplo, o artigo 103 da Carta da ONU, é possível compreender porquê alguns Estados ficaram reticentes com as medidas adotadas pelo CSNU; diz ele: “No caso de conflito entre as obrigações dos Membros das Nações Unidas, em virtude da presente Carta e as obrigações resultantes de qualquer outro acordo internacional, prevalecerão as obrigações assumidas em virtude da presente Carta”. Este artigo foi obviamente pensado para situações nas quais o Conselho trata de disputas individuais e específicas no que tange à ameaças referentes à paz e segurança internacionais; quando estendido às resoluções legislativas, fica a preocupação de que isto possa trazer desequilíbrio para a ordem jurídica internacional.

É importante lembrar, contudo, o contexto sob o qual tais resoluções foram adotadas, principalmente em se tratando da 1373. O mundo vivia um momento de muita insegurança em seguida ao atentado de 11 de setembro e o governo americano utilizava de seu grande poder político para passar rapidamente medidas que tornasse legítimas as ações que pretendia tomar para combater o terrorismo. Em virtude desta conjuntura, a comunidade internacional – em geral – aceitou a resolução como algo positivo. Durante o debate sobre ameaças à paz e segurança internacionais por atos terroristas, em 18 de janeiro, de 2002, representantes de 37 Estados falaram sobre a implementação da Resolução 1373. Nenhum expressou preocupação sobre a dimensão legislativa do Conselho e que o órgão possivelmente estivesse excedendo suas funções<sup>67</sup>.

Na época em que foi aprovada, por unanimidade, a Resolução 1540, em um contexto mais pacífico e com uma ameaça não tão iminente, a reação dos Estados membros já se mostrou mais mista do que o experimentado na época da Resolução 1373. Países como Cuba, México, Índia, Nepal e Namíbia demonstraram preocupação com a crescente tendência do Conselho a assumir novos e mais abrangentes poderes de legislação em nome da comunidade internacional. O Egito questionou a capacidade do CSNU de legislar; e Indonésia, Irã e Argélia alegaram que sancionar novas legislações não faz parte das capacidades do Conselho de Segurança providas pela Carta da ONU.

Sobre isto, um representante suíço expôs ao Conselho que, segundo o governo de seu país, era aceitável que o Conselho de Segurança assumisse uma função

---

<sup>67</sup> TALMON, Stefan. The security council as world legislature. **The American Journal Of International Law**, v. 99, n. 1, p.175-193, jan. 2005. Tradução nossa. Texto original: “The hallmark of any international legislation is the *general and abstract* character of the obligations imposed.

legislativa apenas em situações de emergência<sup>68</sup>. Tal predicativo foi reforçado por diversos outros Estados e pode ser verificado pela diferença das reações destes quando da adoção das medidas 1373, em 2001, e 1540, em 2004.

Como foi visto nesta sessão, o Conselho de Segurança das Nações Unidas – segundo diversos autores – alterou sua postura histórica para melhor combater a ameaça do terrorismo internacional. Ao adotar uma atitude legislativa, o Conselho foi capaz de responder com mais agilidade e eficiência aos problemas enfrentados pela comunidade internacional. As resoluções 1373 (2001) e 1540 (2004) são um marco para tal quebra de paradigma; com elas, foi possível estabelecer um arcabouço legal que busca compelir os Estados a não só enfrentar as ameaças terroristas, mas também investigá-las e fazer o que estiver ao seu alcance para coibi-las.

A alteração no caráter das resoluções passadas pelo CSNU gerou, e ainda gera, diversos debates na arena internacional e intelectual. Muitos argumentaram que a dimensão legislativa do Conselho não estava prevista na Carta da ONU e demonstraram certa contrariedade às decisões do órgão, temendo que ele ganhasse poder demais com as resoluções legislativas, algo que poderia ameaçar a soberania dos Estados. No entanto, uma quantidade significativa de autores e representantes de Estados defendeu a atitude do CSNU e afirmaram que a Carta prevê que ele tem a autonomia para tomar as atitudes que tomou, tendo em vista que elas foram adotadas visando proteger a comunidade internacional.

Talvez a maior controvérsia em relação ao caráter legislativo do Conselho de Segurança paira no âmbito do direito internacional. O fato de que, por suas resoluções serem vinculantes e obrigarem os Estados a cumprir seus pressupostos, as decisões do CSNU que possuem tal calibre podem possivelmente intervir na maneira como se estabelecem as fontes de direito internacional. Em teoria, segundo o previsto no Artigo 103 da Carta da ONU, “No caso de conflito entre as obrigações dos Membros das Nações Unidas, em virtude da presente Carta e as obrigações resultantes de qualquer outro acordo internacional, prevalecerão as obrigações assumidas em virtude da presente Carta.” Até hoje, o Conselho tem demonstrado moderação no que tange à

---

<sup>68</sup> TALMON, Stefan. The Security Council As World Legislature. *The American Journal Of International Law*, v. 99, n. 1, p.175-193, jan. 2005. Tradução nossa. Texto original: “The hallmark of any international legislation is the *general and abstract* character of the obligations imposed.

medidas que poderiam interferir diretamente em tratados internacionais<sup>69</sup>, mas isto não deixa de ser uma preocupação dos Estados membros.

### 3.2 O COMITÊ CONTRA O TERRORISMO (CCT)

Além das regras de combate ao terrorismo organizado já referidas neste trabalho, a Resolução 1373 criou um comitê para monitorar a sua implementação. O Comitê Contra o Terrorismo é formado pelos próprios membros do Conselho de Segurança e demanda que os todos os Estados se reportem a ele com pareceres sobre a implementação da Resolução 1373 em seus ordenamentos internos.

Segundo o §6º da Resolução<sup>70</sup>,

Decide estabelecer [...] um Comitê do Conselho de Segurança, formado por todos os membros do Conselho, para monitorar a implementação desta resolução, com a ajuda da competência técnica adequada, e exorta todos os Estados a se reportarem ao Comitê em um prazo de não mais de 90 dias a partir da data de aprovação da presente resolução e, posteriormente, de acordo com um calendário que será proposto pelo Comitê, sobre as medidas que tomaram para implementar esta resolução;

O CCT é formado por três subcomitês que estão encarregados de revisar os relatórios enviados pelo Estados, com a ajuda de especialistas contratados pelo Secretariado das Nações Unidas<sup>71</sup>. É importante ressaltar que o CCT não tem como função sancionar os Estados por não cumprirem com suas obrigações perante a Resolução 1373, mas analisar o avanço do processo de implementação da resolução em cada país. Relatos mostram que a qualidade dos relatórios – de acordo com o padrão esperado pelo CCT – variou, assim como a sua extensão; certamente reproduzindo a capacidade entre os Estados de implementar a 1373, assim como os diferentes níveis de

---

<sup>69</sup> WOOD, Michael. The Law of Treaties and the UN Security Council: Some Reflections In: CANNIZZARO, Enzo. **The Law of Treaties Beyond the Vienna Convention**. Oxford: Oxford University Press, 2011. p. 272-285. Disponível em: <<http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199588916.001.0001/acprof-9780199588916-chapter-15>>. Acesso em: 20 maio 2013.

<sup>70</sup> Resolução nº 1373, 2001.

<sup>71</sup> ROSAND, Eric. Security Council Resolution 1373, the Counter-Terrorism Committee, and the Fight against Terrorism. **The American Journal Of International Law**, Dasda, v. 97, n. 2, p.333-341, Abril, 2003. <Disponível em <http://www.jstor.org/stable/3100110>> Acesso em 22/04/2013

recursos possuídos para preparar um relatório sob o arcabouço de tal legislação<sup>72</sup>. Após a entrega e consequente revisão de seu relatório, o representante de cada Estado tem direito a sentar-se com um membro do CCT para entender o que seria preciso melhorar para o próximo relatório.

Para auxiliar o CCT em suas funções, foi criado, no ano de 2004, o Diretório Executivo do Comitê Contra o Terrorismo (DECCT). Como o nome já estabelece, o Diretório atua como o braço executivo do Comitê, buscando revitalizar a o seu mandato e tornar sua atuação mais eficiente. Para alcançar tais objetivos, o DECCT provê aconselhamento especializado, facilita medidas de combate ao terrorismo e promove uma maior cooperação entre os organismos das Nações Unidas e as diversas organizações regionais e intergovernamentais envolvidas no processo de combate ao terrorismo.

Tais disposições podem ser aferidas através de uma breve análise do plano Organizacional para o DECCT, onde estão estabelecidas as prioridades e atividades principais do Diretório, assim como as ferramentas que possui para alcançá-las<sup>73</sup>.

Assegurar a coleta de informações para o monitoramento dos esforços dos Estados membros em sua implementação da Resolução 1373, incluindo através de visitas com o consenso do Estado em questão;

Fortalecer a facilitação de assistência técnica visando o aumento das capacidades dos Estados membro na luta contra o terrorismo e assegurando que sua provisão esteja ajustada às necessidades do país;

[...] Assegurar a consistência entre as atividades do CCT mantendo uma abordagem sob medida a cada Estado membro [...]

Garantir a troca correta de informações no nível adequado, a partir dos escritórios (Gabinete de Assistência Técnica e Avaliação e Informação e Instituto de Administração), o próprio Diretório Executivo e entre eles e outras órgãos pertinentes das Nações Unidas.

O CCT estabeleceu três estágios prioritários para o desenvolvimento de suas atividades: primeiramente, assegurar que os Estados contassem com legislação contraterrorismo efetiva em todas as áreas relacionadas à Resolução 1373; o segundo estágio estaria concentrado em fortalecer o maquinário executivo dos Estados para implementar tal legislação; por fim, o terceiro estágio representa a colocação em prática do que foi construído nas duas primeiras partes visando trazer terroristas e seus

---

<sup>72</sup> ROSAND, Eric. Security Council Resolution 1373, the Counter-Terrorism Committee, and the Fight against Terrorism. *The American Journal Of International Law*, Dasda, v. 97, n. 2, p.333-341, Abril, 2003. <Disponível em <http://www.jstor.org/stable/3100110>> Acesso em 22/04/2013

<sup>73</sup> Plano Organizacional para o Diretório Executivo do Comitê Contra o Terrorismo revisado, 2008.

apoiadores à justiça<sup>74</sup>. É interessante notar que, ao passo em que entrava na segunda fase de seu projeto, já era possível notar que o CCT passava a adotar uma política criminal e judicial mais ampla, trazendo para seu escopo programas das Nações Unidas já existentes em áreas como a lavagem de dinheiro e o crime organizado transnacional<sup>75</sup>.

O Comitê estendeu a responsabilidade do combate ao terrorismo internacional às organizações regionais e sub-regionais. Tais entidades são de extrema importância na implantação dos pressupostos da Resolução 1373, visto que possuem uma visão mais detalhada da situação em suas respectivas áreas geográficas, enquanto o CCT trabalha supervisionando todo o globo. A mensagem do Comitê para tais organizações foi a seguinte<sup>76</sup>:

- (1) elas devem ser determinadas ao lidar com o terrorismo e devem desenvolver mecanismos para fazê-lo de acordo com seus respectivos mandatos;
- (2) elas devem facilitar o debate sobre o contraterrorismo, de modo a compartilhar experiência e as melhores práticas de combate;
- (3) onde possível, elas devem desenvolver seus próprios planos de assistência contra o terrorismo.

Um exemplo deste esforço regional pode ser identificado na Organização dos Estados Americanos (OEA), cujo Comitê Interamericano Contra o Terrorismo (CICTE) foi estabelecido pelo Artigo 53 da Carta da Organização<sup>77</sup>. O Estatuto do CICTE dispõe de suas funções<sup>78</sup>

a) promover o desenvolvimento da cooperação interamericana para prevenir, combater e eliminar o terrorismo;

[...] d) prestar assistência aos Estados membros que o solicitarem, a fim de prevenir, combater e eliminar o terrorismo, fomentando, de conformidade com a legislação interna dos Estados membros, o intercâmbio de experiências e informação sobre as atividades de pessoas, grupos, organizações e movimentos vinculados a atos terroristas, bem como com relação aos métodos, fontes de financiamento, entidades das quais recebam proteção ou

---

<sup>74</sup> NORMAN, Paul. The United Nations and counter-terrorism after September 11: towards an assessment of the impact and prospects of counter-terror 'spill-over' into international criminal justice cooperation. **British Society Of Criminology**, Portsmouth, n. , p.98-116, 2004.

<sup>75</sup> Ibid.

<sup>76</sup> Op Cit. NORMAN

<sup>77</sup> Artigo nº1 Estatuto do Comitê Interamericano Contra o Terrorismo. Disponível em <[http://www.oas.org/xxxivga/portug/reference\\_docs/Estatuto\\_CICTE.pdf](http://www.oas.org/xxxivga/portug/reference_docs/Estatuto_CICTE.pdf)> Acesso em: 20/05/2013

<sup>78</sup> Ibid.

apoio, de forma direta ou indireta, e sua eventual vinculação na perpetração de outros delitos;

[...] g) estabelecer, com o acordo das instâncias competentes, mecanismos de coordenação com outras entidades internacionais competentes na matéria;

h) apresentar à Assembléia Geral, por meio do Conselho Permanente, um relatório anual e os relatórios especiais que considere conveniente; e

É possível aferir, portanto, que tal estatuto está alinhado com o CCT em diversos pontos, apresentando, inclusive, similaridades no seu funcionamento, como se pode ver pela exigência de relatórios dos membros e a reivindicação por uma colaboração internacional no assunto.

Em seus pouco mais de dez anos de existência, o Comitê alcançou marcas importantes no combate ao terrorismo. O sistema de relatórios periódicos é tido como um sucesso e a integração entre organizações regionais, intergovernamentais e as Nações Unidas tem se aprimorado constantemente, além, é claro, do auxílio na implementação de todas as partes da Resolução 1373<sup>79</sup>. No entanto, talvez o maior trunfo do CCT seja o fato de que – muito em decorrência da ajuda do corpo de especialistas contratados pela ONU – existe um órgão de coordenação para monitorar o trabalho dos Estados no que tange ao contraterrorismo. O Comitê e seus departamentos agregam os relatórios e determinam quem necessita de ajuda, quem pode prestar auxílio; sempre visando o combate integrado ao terrorismo<sup>80</sup>.

Mesmo tendo provado sua eficácia, ainda existem desafios a serem enfrentados pelo Comitê Contra o Terrorismo. Primeiramente, há a questão de recursos: o CCT demanda um grande esforço e material humano para seu funcionamento adequado, visto que os relatórios que necessitam de revisão são extensos e enviados por todos os Estados membros. Em época de cortes de gastos na ONU, resta saber até quando o Comitê poderá funcionar de maneira adequada<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> ROSAND, Eric. Security Council Resolution 1373, the Counter-Terrorism Committee, and the Fight against Terrorism. **The American Journal Of International Law**, Dasda, v. 97, n. 2, p.333-341, Abril, 2003. <Disponível em <http://www.jstor.org/stable/3100110>> Acesso em 22/04/2013

<sup>80</sup> Ibid.

<sup>81</sup> ROSAND, Eric. Security Council Resolution 1373, the Counter-Terrorism Committee, and the Fight against Terrorism. **The American Journal Of International Law**, Dasda, v. 97, n. 2, p.333-341, Abril, 2003. <Disponível em <http://www.jstor.org/stable/3100110>> Acesso em 22/04/2013



Outro obstáculo é a falta de definição sobre o que constitui o terrorismo. Diversos Estados membros tem diferentes definições acerca do tema<sup>82</sup>, o que, por vezes, restringe a atuação do Comitê. Também existe a preocupação com a questão dos direitos humanos. Os órgãos da ONU responsáveis por essa questão, além de outros organismos, como a Anistia Internacional, pressionam para que o CCT não extrapole os limites do combate ao terrorismo, interferindo na esfera dos direitos fundamentais primados pelas Nações Unidas<sup>83</sup>.

Por fim, existe a questão do bom relacionamento entre o Comitê e os Estados, algo que depende da confiança dos países de que o CCT não vai extrapolar os limites de suas atribuições. Como foi o caso da Resolução 1373, o surgimento do CCT foi bem recebido pelos membros, mas tal apoio tende a diminuir em épocas nas quais a ameaça terrorista não seja tão iminente e à medida em que o Comitê se torne mais incisivo em suas medidas.

#### **4. A INTERNALIZAÇÃO DAS REGRAS INTERNACIONAIS SOBRE TERRORISMO NO BRASIL**

O presente capítulo utilizará os dados levantados até aqui com o objetivo de melhor entender como se dá o combate ao terrorismo na legislação brasileira e o processo de transposição das regras, convenções e resoluções internacionais para o ordenamento interno do país.

O repúdio ao terrorismo está expresso na Constituição de 1988, conforme o seu Artigo 4º: “A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...] VII. Repúdio ao terrorismo e ao racismo”. Um pouco mais adiante, no artigo 5º, fica determinado

[...]: XLIII – a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática de tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins,

---

<sup>82</sup> Relatórios de encontro do Conselho de Segurança para discutir o CCT, 4 e 8 de Outubro, 2002.

<sup>83</sup> Resolução nº 1456, 2003. §6 States must ensure that any measure taken to combat terrorism comply with all their obligations under international law, and should adopt such measures in accordance with international law, in particular international human rights, refugee, and humanitarian law;

o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem”.

**Fica clara** a preocupação dos redatores da Carta Magna em expressar a ojeriza brasileira ao terrorismo, **no entanto**, o texto é insuficiente no momento em que não tipifica o que é considerado terrorismo na concepção do Estado brasileiro. De fato, por ter uma conotação demasiadamente política, o conceito de terrorismo é bastante vago e sua tipificação apresenta variações nas respectivas legislações em que é condenado. A seguir, serão apresentadas breves definições do que constitui o terrorismo em diferentes legislações.

O Código Penal Francês define, em seus Artigos 421-1 e 2<sup>84</sup> o terrorismo como:

São atos individuais ou coletivos dolosamente praticados com o objetivo de perturbar gravemente a ordem pública por intimidação ou terror, como o atentado à vida, à integridade física, o rapto, o seqüestro de pessoas, de aviões, de navios, e de outros meios de transporte, roubo, extorsão, destruição, degradação deteriorização de bens, além da introdução na atmosfera, no solo, subsolo, na água e mar territorial de uma substância de forma a colocar em perigo a saúde do homem e dos animais ou o meio natural.

Na Inglaterra, a Lei de Terrorismo (2000)<sup>85</sup> prevê que “Nesta lei, terrorismo significa o uso ou ameaça de ação onde: [...] (b) o uso ou ameaça de ação desenhada para influenciar o governo ou a intimidar o público ou uma parte do público. (c) o uso ou ação seja perpetrado com o propósito de enaltecer uma causa política, racial ou ideológica”.

---

<sup>84</sup> Tradução nossa. Texto em espanhol: **Artículo 412-1** Constituye atentado el hecho de cometer uno o varios actos de violencia susceptibles de poner en peligro las instituciones de la República o de atentar contra la integridad del territorio nacional. El atentado será castigado con treinta años de detención criminal y multa de 450.000 euros. Las penas se elevarán a detención criminal a perpetuidad y multa de 750.000 euros cuando el atentado sea cometido por una persona depositaria de la autoridad pública. Los dos primeros párrafos del artículo 132-23 relativo al periodo de seguridad serán aplicables a la infracción prevista en el presente artículo. **Artículo 421-2** Constituye igualmente un acto de terrorismo, cuando se cometa intencionadamente en relación con una empresa individual o colectiva que tenga por objeto alterar gravemente el orden público por medio de la intimidación o el terror, El hecho de introducir en la atmósfera, el suelo, el subsuelo, en los alimentos o componentes alimenticios o en las aguas, con inclusión del mar territorial, una sustancia susceptible de poner en peligro la salud humana o de los animales o El medio natural.

<sup>85</sup> Tradução nossa. Texto original: 1)In this Act “terrorism” means the use or threat of action where— (a)the action falls within subsection (2), (b)the use or threat is designed to influence the government or to intimidate the public or a section of the public, and (c)the use or threat is made for the purpose of advancing a political, religious or ideological cause.

A União Europeia (UE), por sua vez, propõe uma definição bastante ampla do conceito<sup>86</sup>.

[...] terrorismo é todo ato intencional, **portanto doloso**, que por sua natureza ou contexto, podem atingir gravemente um país ou uma organização internacional quando; o autor comete o ato com o fim de intimidar gravemente uma população, a ação cometida obriga indubitavelmente os poderes públicos ou uma organização internacional a realizar um ato ou a abster-se de fazê-lo e se desestabiliza ou destrói as estruturas políticas fundamentais, constitucionais e econômicas ou sociais de um país ou organização internacional.

O Código Americano expõe<sup>87</sup>, no título 22, capítulo 38, parágrafo 2656f que “o termo terrorismo significava qualquer violência premeditada, com motivações políticas perpetradas contra alvos não combatentes por grupos subnacionais ou agentes clandestinos”. Em decorrência do 11 de setembro de 2001, os Estados Unidos talvez sejam o país que mais atenção dá à matéria da legislação contra o terrorismo; logo após os atentados, foi editado no país o *Patriot Act*, instrumento que “expande os poderes governamentais de monitoramento e a investigação de indivíduos e organizações<sup>88</sup>”.

É possível perceber que existem denominadores comuns entre as diversas legislações apresentadas. O uso da violência como fator coercitivo e a intenção de espalhar o terror, ou seja, causar uma perturbação do estado de tranquilidade público através de ameaças ou atos de agressão. No entanto, as definições diferem entre si em pontos fundamentais; por exemplo, a lei francesa não cita a motivação política, religiosa ou ideológica encontrada nas outras legislações. Isto faz com que a adoção de um padrão global sobre o terrorismo seja dificultado. No próprio *Patriot Act* americano, se observa que a definição do fenômeno é bastante genérica, enumerando os atos considerados terroristas, mas sem dar uma definição concreta ao fenômeno, o que deixa à discrição do jurista classificar um ato como terrorista. *In verbis*:

O termo terrorismo doméstico significa atividades que (A) configurem atos perigosos à vida humana que são uma violação de leis criminais dos Estados Unidos ou de qualquer Estado; (B) que pareçam pretender (i) intimidar ou coagir uma população civil; (ii) influenciar a política de um governo por

---

<sup>86</sup> WOLOSZYN, André Luís. **Aspectos Gerais E Criminais Do Terrorismo E A Situação Do Brasil**. Disponível em: <[http://www.defesanet.com.br/docs/aspectos\\_socio-criminais\\_do\\_terrorismo.pdf](http://www.defesanet.com.br/docs/aspectos_socio-criminais_do_terrorismo.pdf)>. Acesso em: 01 ago. 2006.

<sup>87</sup> Tradução nossa. Texto original: the term “terrorism” means premeditated, politically motivated violence perpetrated against noncombatant targets by subnational groups or clandestine agents;

<sup>88</sup> MONTEIRO, Raquel. **O Fenômeno do Terrorismo e a Resposta do Conselho de Segurança das Nações Unidas**. 2011. 63 f. Dissertação (.) - Uniceub, Brasília, 2011.

intimidação ou coação; ou (iii) visem modificar a conduta de um governo utilizando-se de destruição em massa, assassinatos ou sequestro<sup>89</sup>.

Uma das primeiras definições da matéria no âmbito do direito internacional pode ser encontrada na Convenção sobre a Prevenção e Punição do Terrorismo, advinda da Conferência Internacional para a Repressão do Terrorismo realizada em 1937. Apesar de ser um marco jurídico para tal assunto, a Convenção não definia o conceito de “terrorismo”, mas enumerava “atos de terrorismo<sup>90</sup>”.

Com a lacuna deixada pela falta de uma legislação internacional que defina, de fato, o terrorismo, esse espaço vai sendo preenchido por diversos acordos setoriais assinados ao longo das décadas. Tais acordos são um avanço, mas tem sua efetividade limitada por serem, em geral, setoriais: ou seja, se aplicam a campos específicos, como aviação civil, transporte marítimo, e tomada de reféns<sup>91</sup>.

Um desses acordos é a Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas, de 1997. Novamente, o terrorismo não é conceituado, mas ela define uma série de atos específicos considerados terroristas sob sua égide. Segue seu Artigo 2º<sup>92</sup>:

Comete um delito no sentido desta Convenção qualquer pessoa que ilícita e intencionalmente entrega, lança ou detona um artefato explosivo ou outro artefato mortífero em, dentro ou contra um logradouro público, uma instalação estatal ou governamental, um sistema de transporte público ou uma instalação de infraestrutura.

Outras convenções foram criadas para criminalizar atos terroristas específicos; entre elas, se destacam a Convenção Internacional para a Eliminação do Financiamento ao Terrorismo (1999) e a Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear (2005).

No Brasil, a legislação mais específica relacionada ao terrorismo está inerentemente conectada com o princípio da ditadura militar (1964 – 1985). Em decorrência disso, seu conteúdo está focado não na ameaça terrorista enfrentada

---

<sup>89</sup> VIZZOTTO, Vinicius Diniz. **A restrição de direitos fundamentais e o 11 de setembro**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6037&p=1>>. Acesso em: 10 mai 2013

<sup>90</sup> MONTEIRO, Raquel. **O Fenômeno do Terrorismo e a Resposta do Conselho de Segurança das Nações Unidas**. 2011. 63 f. Dissertação (.) - Uniceub, Brasília, 2011.

<sup>91</sup> Ibid.

<sup>92</sup> Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas. Disponível em <<http://www2.mre.gov.br/dai/TerrorBombas.htm>>. Acesso em: 8 mai. 2013;

atualmente pelo sistema internacional, mas na repressão de atos considerados subversivos e ameaçadores pelo antigo regime.

A lei vigente atualmente é a Lei nº 1770, de 14 de dezembro de 1983 – também conhecida como Lei de Segurança Nacional (LSN). Nela, o crime de terrorismo está relacionado aos crimes políticos; ou seja, “a jurisprudência brasileira [...] exige a finalidade ou motivação política dos atos praticados para definir o crime como político<sup>93</sup>”. A LSN é controversa, principalmente pelo que foi citado anteriormente e, também, por ser um documento antigo, que não se relaciona com a situação atual das ameaças enfrentadas. Segundo Fragoso<sup>94</sup>

A Lei de Segurança Nacional surgiu em momento de crise institucional, como expressão de um suposto direito penal revolucionário, inspirada por militares, que pretenderam incorporar na lei uma doutrina profundamente antidemocrática e totalitária.

Ainda assim, embora inúmeros juristas reclamem por uma atualização de seu caráter, a LSN é o que de mais recente existe no ordenamento jurídico brasileiro no que tange ao terrorismo.

Em seu Artigo 20, a Lei 1770 cita atos de terrorismo como passíveis de punição, mas deixa em aberto a tipificação de tais atos.

Art. 20. Devastar, saquear, extorquir, roubar, seqüestrar, manter em cárcere privado, incendiar, depredar, provocar explosão, praticar atentado pessoal ou atos de terrorismo, por inconformismo político ou para obtenção de fundos destinados à manutenção de organizações políticas clandestinas ou subversivas. Pena: reclusão, de 3 a 10 anos.

A lei nº 8072/90 (Lei dos Crimes Hediondos) equiparou o crime de terrorismo aos delitos considerados hediondos. Enquanto não é um crime hediondo propriamente dito, um acusado de crime de terrorismo está sujeito às mesmas penas que alguém que perpetre um destes. Além disso, segundo o Artigo 2º da Lei, “Os crimes hediondos, a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e o terrorismo são insuscetíveis de: I – anistia, graça e indulto”; embora estabeleça a punição adequada para o crime, novamente a legislação falha em tipificá-lo.

---

<sup>93</sup> CABRAL, Carolina Polidori. **Do confronto ao terrorismo no Brasil e no mundo e da necessidade de um direito internacional especializado na matéria**. 2010. Monografia (Graduação em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.

<sup>94</sup> FRAGOSO, Heleno Cláudio. **Para uma interpretação democrática da Lei de Segurança Nacional**. Disponível em: <[http://www.fragoso.com.br/cgi-bin/heleno\\_artigos/arquivo39.pdf](http://www.fragoso.com.br/cgi-bin/heleno_artigos/arquivo39.pdf)> Acesso em: 18 mai. 2010.

Além dessa insuficiente legislação interna, o Brasil faz parte de diversas Convenções e Tratados internacionais que visam legislar sobre o crime de terrorismo. Como exposto anteriormente, tais dispositivos tendem a tratar sobre atos terroristas específicos, ao invés de tipificar o que é o terrorismo em geral. Tais Tratados e Convenções são especialmente importantes, visto que, segundo o §3 do Artigo 5º da Emenda Constitucional nº45/2000, “Os Tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas à Constituição”.

Tal insuficiência na definição do conceito de terrorismo atrapalha não só a legislação brasileira, mas também a comunidade internacional, que tem dificuldades em achar uma base que possa englobar a comunidade internacional na criação de leis responsáveis por aplacar esse fenômeno. Segundo Santos<sup>95</sup>, “O que ocorre é que, o forte conteúdo político do termo terrorismo ainda prevalece sobre o seu significado jurídico, sendo certo que o significado político é mutante, ao passo que a tipificação legal do “terrorismo” inexistente no Brasil”.

O fato é que cada país e entidade – especialmente aqueles que possuem fenômenos internos que poderiam ser caracterizados como terrorismo – tendem a ajustar os termos de suas respectivas legislações internas de acordo com seus próprios conceitos, algo que causa uma discrepância que impede um consenso na esfera internacional.

Existem, no Brasil, projetos de lei com a pretensão de melhor definir e tipificar o terrorismo. Entre elas, destacam-se o projeto de Lei nº 7765/2010 e o projeto de lei nº 762/2011. O primeiro projeto, de responsabilidade do Deputado Nelson Goetten traz em sua justificativa<sup>96</sup>

Até o momento, a lei brasileira não tipifica a figura do terrorismo; em alguns casos, há mera menção ao fenômeno “terrorismo” ou a “atos de terrorismo”. Logo, não há como punir uma pessoa que venha a cometer um ato considerado internacionalmente como “terrorista”: seus autores seriam denunciados e julgados por crimes comuns, como homicídio e dano, para os

---

<sup>95</sup> SANTOS, Gilmar Luciano. **Terrorismo e o sistema jurídico brasileiro**. , 2011. Disponível em: <[http://www.bibliotecapolicial.com.br/upload/documentos/TERRORISMO-E-O-SISTEMA-JURIDICO-BRASILEIRO-21069\\_2011\\_7\\_9\\_11\\_32.pdf](http://www.bibliotecapolicial.com.br/upload/documentos/TERRORISMO-E-O-SISTEMA-JURIDICO-BRASILEIRO-21069_2011_7_9_11_32.pdf)>. Acesso em: 11 maio 2013.

<sup>96</sup> BRASIL. Projeto de Lei nº 7765/2010. Tipifica o crime de terrorismo. Disponível em <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=1ECF06E044C78FE66722DAC2AF2429BF.node2?codteor=796395&filename=PL+7765/2010](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1ECF06E044C78FE66722DAC2AF2429BF.node2?codteor=796395&filename=PL+7765/2010)> Acesso em: 08 mai 2013.

casos de crimes contra a pessoa e contra o patrimônio. Há, pois, necessidade de lei a tipificar o crime de terrorismo, crime que nos dias atuais é preocupação que aflige toda a comunidade internacional.

Assim, a proposta classifica os crimes de terrorismo como: “Art. 2º Para fins desta lei, considera-se terrorismo qualquer ato praticado com uso de violência ou ameaça por pessoa ou grupo de pessoas com intuito de causar pânico, através de ações que envolvam explosivos ou armas de fogo, com vistas a desestabilizar instituições estatais”. Além disso, o diploma prevê as penas e os responsáveis na esfera nacional em coibir a ameaça terrorista.

O projeto de Lei nº 762/2011 – de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira -, por sua vez, é um documento mais completo no que tange à sua justificativa. Segundo o texto<sup>97</sup>,

O terrorismo é um fenômeno que há muito tempo preocupa o cenário internacional e as ordens internas, embora tenha sido concebido de modo distinto no tempo e no espaço. Muitos acordos internacionais, multilaterais e bilaterais, foram celebrados e muitas normas internas foram promulgadas sobre o assunto, não havendo consenso sobre sua definição. Concretamente, o terrorismo tem sido manejado mais como um conceito político que jurídico. Contudo, urge o estabelecimento de contornos jurídicos concretos e razoáveis para a repressão penal de atos terroristas, já que, de um lado, eles são expurgados pela Constituição Federal de 1988 e por muitos tratados ratificados pelo Brasil, gerando a obrigação jurídica de fazê-lo.

O Senador também se refere à Lei de Segurança Nacional. “[...] é constrangedor e irresponsável o fato de o único tipo penal que expressamente menciona o terrorismo remontar ao final do regime militar, no contexto da lei de segurança nacional (Lei nº 7.170, de 1983)”. E propõe que sua proposta substitua a atual lei vigente, “Art. 10º Revoga-se a Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983”.

O autor também procurou explicar as motivações que o levaram a classificar o terrorismo do modo como está expresso no Art. 2º “Provocar ou infundir terror ou pânico generalizado mediante ofensa à integridade física ou privação da liberdade de pessoa, por motivo ideológico, religioso, político ou de preconceito racial, étnico, homofóbico ou xenófobo”. Segundo expresso no corpo da proposta:

Quanto à segunda perspectiva da convenção de 1937<sup>98</sup>, de que o objetivo central desse crime é provocar uma situação de terror em grupos de pessoas

---

<sup>97</sup> BRASIL. Projeto de Lei nº 762/2011. Define crimes de terrorismo. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=101843&tp=1>> Acesso em: 08 mai 2013.

<sup>98</sup> Tratado elaborado no âmbito da Liga das Nações para a prevenção e repressão do terrorismo. Nunca entrou em vigor.

ou no público em geral, cremos que é um bom ponto de partida. Nesse sentido, o tipo penal aqui apresentado enfrenta a conduta nuclear de *provocar ou infundir terror ou pânico generalizado*. Em outros termos, o fim é gerar, causar, impor terror ou pânico em grupos ou população. A expressão *generalizado* no tipo contrasta com a de particular, privado, singular, conferindo ao crime de terrorismo dimensão ampliada.

Evidentemente, restar o tipo penal concentrado somente nesse objetivo nuclear seria excessivamente aberto e não responderia às críticas que fizemos sobre sua potencial e perigosa maleabilidade. Portanto, contextualizamos esse crime pela motivação ideológica, religiosa, política ou de preconceito racial, étnico, homofóbico ou xenófobo.

Desse modo, separamos o objetivo concreto, material, de provocar ou infundir terror ou pânico, da motivação íntima, subjetiva. Essa forma de conceber o ato terrorista aclara confusão doutrinária e afasta aplicação desse tipo em várias situações, como aquelas sem o devido contexto motivacional subjetivo, a exemplo de indivíduo com problemas mentais que metralha pessoas no cinema, ou sem o contexto motivacional material, como movimentos sociais, que não possuem o objetivo de causar terror ou pânico.

Entretanto, se conjugadas ambas as motivações, teríamos a base para o crime de terrorismo, podendo ele ser cometido individualmente, por pequeno grupo, grande grupo ou agentes estatais.

A definição do crime de terrorismo como a provocação de pânico ou terror atrelada a um determinado contexto ideológico se aproxima de outras legislações vistas anteriormente, o que mostra uma tendência no cenário internacional. Tal convergência pode ser relacionada com a tentativa dos Estados de aproximarem cada vez mais das legislações antiterror emitidas pelo Conselho de Segurança da ONU, como as Resoluções 1373 e 1540.

Há algum tempo, a comunidade internacional – encabeçada pelo CSNU – vem tentando encontrar um lugar comum sobre o tratamento legal do terrorismo. A última dimensão dessa empreitada foi – como visto anteriormente – a adoção, por parte do Conselho, de uma dimensão legislativa. No entanto, de nada adianta o órgão adotar medidas referentes a isso se os Estados afetados não estiverem dispostos a colaborar com a sua internalização e cumpri-las.

De acordo com Talmon<sup>99</sup>, é de interesse do Conselho de Segurança que as medidas que não sejam dirigidas a um membro em específico, mas que afetem a comunidade internacional em geral, sejam postas em discussão no âmbito do órgão antes de sua adoção; segundo ele:

O Conselho não tem como assegurar o cumprimento de legislações que não sejam bem aceitas por grande parte dos membros das Nações Unidas. É do seu interesse que os Estados membros estejam envolvidos no processo

---

<sup>99</sup> TALMON, Stefan. The Security Council As World Legislature. *The American Journal Of International Law*, v. 99, n. 1, p.175-193, jan. 2005.



legislativo, aumentando, assim, a legitimidade e aceitação de seus atos legislativos. Caso contrário, estas podem tornar-se cartas mortas<sup>100</sup>.

O Brasil, por sua vez, vem tentando se adaptar às exigências do CSNU da maneira que lhe é possível. Menos de um mês após sua aprovação pelo órgão, a Resolução 1373 foi devidamente internalizada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso através do Decreto Presidencial nº 3976 de 18 de outubro de 2001. Segundo o texto de tal diploma,

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição e de acordo com o art. 25 da Carta das Nações Unidas, promulgada pelo Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945

**DECRETA:**

Art. 1º Ficam as autoridades brasileiras obrigadas, no âmbito de suas respectivas atribuições, ao cumprimento do disposto na Resolução 1373 (2001), adotada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas em 28 de setembro de 2001, anexa ao presente Decreto.

Art. 2º Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

Anos mais tarde, a presidenta Dilma Rousseff fez o mesmo com a Resolução 1540, internalizando-a através do Decreto Presidencial nº 7722, de 20 de abril de 2012. É possível ver que a legislação só foi sancionada pela Presidência da República oito anos após ser aprovada pelo Conselho de Segurança, o que demonstra como foi aceita com mais cautela pela comunidade internacional do que a Resolução 1373.

A internalização de ambas as Resoluções é importante, porque mostra que o Brasil está buscando acompanhar o progresso da comunidade internacional nessas questões. Obviamente, ainda é preciso adequar a legislação do país às exigências feitas pelo CSNU, mas isto está sendo tratado domesticamente, como se pode comprovar pelos dois projetos de Lei supracitados.

Segundo Bianchi<sup>101</sup>, os órgãos supervisores criados pelo Conselho de Segurança para monitorar a prática da legislação antiterrorista por parte dos Estados afirmam que “as dificuldades encontradas pelos Estados na implementação das medidas do CSNU

---

<sup>100</sup> Tradução nossa. Texto original: There are also practical reasons for this result. The Council has no way of enforcing legislation unpopular with the wider membership of the United Nations. It is in its interest to involve the member states in the legislative process, hence increasing the legitimacy and acceptance of its legislative acts. Otherwise, they may remain dead letters.

<sup>101</sup> BIANCHI, Andrea. Assessing the Effectiveness of the UN Security Council's Anti-terrorism Measures: The Quest for Legitimacy and Cohesion. **The European Journal Of International Law**, v. 5, n. 17, p.881-919, 2007.

não podem ser atribuídas a sua falta de vontade<sup>102</sup>”. De acordo com o autor, os membros da ONU não questionaram a autoridade do Conselho em relação às novas medidas, pelo contrário, o órgão reconhece o esforço deles para se adequar às normas impostas, mas explica que “o principal problema está na falta de capacidade, tanto técnica como de recursos humanos, que muitos países possuem para se adequar aos atos antiterror<sup>103</sup>”.

No caso brasileiro, os empecilhos se dão em razão da dificuldade em aprovar uma nova lei sobre terrorismo no âmbito legislativo nacional. Isso se dá devido não só aos extensos trâmites legais, mas, também, porque não é simples chegar a um consenso sobre uma definição de terrorismo que possa ser posta no texto de Lei, visto que existem diversas preocupações de diferentes setores da sociedade – com destaque para o receio para que uma nova legislação não criminalize determinados movimentos sociais. Além disso, são muitos – entre parlamentares e membros da sociedade civil – que entendem que a atual Lei de Segurança Nacional seja o suficiente, embora outros a considerem antidemocrática<sup>104</sup>.

## **5. A EVENTUAL REVISÃO JUDICIAL DAS DECISÕES DO CONSELHO DE SEGURANÇA**

Assim como são discutidas as atribuições e limites de poder do Conselho de Segurança, o amplo escopo dado ao órgão pela Carta da ONU dá vazão para que suas decisões sejam contestadas por membros da comunidade internacional. Em decorrência disso, cria-se um debate sobre a possibilidade da revisão judicial dos atos do CSNU perante as cortes internacionais e, também, domésticas.

Os argumentos de ambos os lados são consistentes nessa questão; enquanto se entende que a possibilidade de contestação do CSNU seja temerária no ponto de abalar

---

<sup>102</sup> Tradução nossa. Texto original: the difficulties encountered by states in the implementation of SC's measures are not attributable to a lack of will.

<sup>103</sup> Tradução nossa. Texto original: the main problem lies in the lack of capacity, in terms both of technical means and human resources, that many countries have in complying with anti-terror measures.

<sup>104</sup> FRAGOSO, Heleno Cláudio. **Para uma interpretação democrática da Lei de Segurança Nacional**. Disponível em: <[http://www.fragoso.com.br/cgi-bin/heleno\\_artigos/arquivo39.pdf](http://www.fragoso.com.br/cgi-bin/heleno_artigos/arquivo39.pdf)> Acesso em: 18 mai. 2010.

a soberania do órgão responsável pela paz e segurança internacionais, é importante ressaltar que uma deferência excessiva por parte principalmente da Corte Internacional de Justiça impacta negativamente sua legitimidade como um tribunal internacional, algo nocivo não só para as Nações Unidas, mas para toda a comunidade internacional, visto ser importante para o equilíbrio democrático proposto pela Carta da ONU que exista possibilidade de contestação às decisões de seus órgãos.

Este capítulo tem como objetivo discutir alguns casos particulares que envolveram esse debate, além de entender a legalidade de uma eventual revisão judicial das decisões do Conselho de Segurança. Fazem parte do estudo a Corte Internacional de Justiça, a Corte Europeia com o caso Kadi e o Supremo Tribunal Federal (STF) brasileiro, para uma análise sobre uma suposta revisão efetuada domesticamente.

### 5.1. O CASO LOCKERBIE

Possivelmente o mais notório caso de conflito entre o Conselho de Segurança e a CIJ é a explosão do voo 103 da empresa americana Pan American que sobrevoava a cidade escocesa de Lockerbie em 21 de dezembro de 1988. Investigações apontaram que os responsáveis pelo que se concluiria ser um atentado seriam dois nacionais líbios e tanto Estados Unidos, como Grã-Bretanha, exigiram a extradição dos acusados por parte do país africano para que estes pudessem ser julgados por suas respectivas cortes.

Devido à recusa do governo líbio em extraditar seus nacionais, o Conselho de Segurança impôs sanções ao país que prontamente recorreu à Corte Internacional de Justiça, argumentando que não era obrigado a extraditar os acusados, além de requisitar à CIJ que intimasse estadunidenses e britânicos contra o uso da força em direção à Líbia. A corte decidiu que possuía jurisdição para tratar do caso, o que colocou dois órgãos da ONU em rota de colisão e, também, deu fôlego aos debates sobre a habilidade das cortes internacionais e domésticas contestarem decisões do CSNU.

A possibilidade de revisão judicial das decisões do Conselho de Segurança é um debate recorrente na esfera do Direito Internacional. Os dois lados desta discussão chegam a se encontrar em alguns pontos, mas divergem em uma questão fundamental: um lado entende que o CSNU é soberano em suas decisões, as quais não são passíveis de revisão; a outra vertente crê que a Corte Internacional de Justiça deve ter importante

papel no processo, funcionando como uma espécie de última instância no Direito Internacional<sup>105</sup>.

O argumento utilizado pelos que defendem a soberania plena do CSNU é de que, caso a interferência da CIJ se tornasse algo habitual, isto poderia minar a autoridade do Conselho como o órgão responsável pela manutenção da paz e da segurança internacionais. Esta concepção entende que a Carta da ONU não é uma constituição, mas uma estrutura de segurança coletiva a qual possui o Conselho no topo<sup>106</sup>. A outra vertente defende que a Corte deve ser o último bastião na defesa da legitimidade do sistema da ONU, tendo assim a responsabilidade de decidir sobre a legalidade das ações dos outros órgãos quando necessário.

A diferença essencial entre as duas versões é uma diferente interpretação da Carta da ONU. Como já foi discutido no presente trabalho, as interpretações da Carta diferem quanto ao escopo de atuação do Conselho de Segurança, principalmente sobre as questões presentes em seu Capítulo VII; ao mesmo tempo, “[...] a Carta não possui provisões abordando diretamente a revisão, interpretação, ou invalidação de resoluções do Conselho de Segurança [...] por parte da CIJ<sup>107</sup>”.

Com relação a isso, Mello explica que não existe, de fato, o controle de legalidade dos atos do Conselho de Segurança<sup>108</sup>, ao passo que Trindade considera improvável que a revisão das decisões do Conselho pela CIJ se torne algo recorrente e, se isto vier a ocorrer, seria por iniciativa interna do CSNU, não por imposição de forças externas<sup>109</sup>. É importante ressaltar que a participação da CIJ neste processo pode se dar de duas maneiras: a contenciosa, onde a Corte contesta uma decisão do CSNU, geralmente a pedido dos réus, criando uma nova situação legal sobre determinado assunto; e o modo consultivo, onde a Corte se limita a dar pareceres sobre decisão do Conselho, algo que não as impede de ser colocadas em execução<sup>110</sup>. Tais

---

<sup>105</sup> ALVAREZ, José E. Judging the Security Council. *American Journal of International Law*. 90, 1996, pp. 1-39.

<sup>106</sup> Ibid.

<sup>107</sup> ANGEHR, Mark. The International Court of Justice's Advisory Jurisdiction and the Review of Security Council and General Assembly Resolutions. *Northwestern University Law Review*, Chicago, v. 2, n. 103, p.1007-1037, 2009.

<sup>108</sup> MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. 15. ed., p. 648.

<sup>109</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. 4. ed., p. 35.

<sup>110</sup> CHESTERMAN, Simon; Lehnardt, CHIA. *The Security Council as World Judge? The Powers and Limits of the UN Security Council in Relation to Judicial Functions*. Institute for International Law and

recomendações estão previstas no Artigo 96 da Carta da ONU, expressando que, se necessário, o CSNU e a Assembleia Geral podem recorrer à CIJ para requisitar um parecer opinativo sobre qualquer questão legal<sup>111</sup>.

De acordo com Djordjevic<sup>112</sup>, a Corte costuma tomar bastante cuidado e ser reservada em relação às suas opiniões revisórias. Oposto a isso está o comportamento de alguns juízes da CIJ que, em seus pareceres individuais, frequentemente se mostram contrários às decisões emitidas pelo CSNU. Em um modo geral, “a Corte tem negado, ou seja, se revelou como não tendo autorização para o controle judicial ou apelação em relação às decisões do referido órgão da ONU<sup>113</sup>”.

Um exemplo de opinião dissidente é a do Juiz Shahabudeen, durante as ordens preliminares do caso Lockerbie. Em um debate sobre os limites do poder do Conselho de Segurança, ele se opôs ao posicionamento da Corte. Segundo o Magistrado<sup>114</sup>,

A questão agora levantada (...) é se uma decisão do Conselho de Segurança pode superar direitos dos Estados, e, se isso for possível, se há alguma limitação aos poderes do Conselho em caracterizar uma situação como justificadora da tomada de uma decisão envolvendo tais conseqüências. Há algum limite para os poderes de apreciação do Conselho? No equilíbrio de forças fixando a estrutura das Nações Unidas na ordem internacional em evolução, há algum ponto concebível além do qual uma questão legal possa propriamente se levantar a respeito da competência do Conselho de Segurança, para produzir tais resultados superadores?

Esta opinião divergente não é algo isolado e costuma acontecer de maneira frequente nos pareceres consultivos da Corte, no entanto, as decisões finais do órgão tendem a ser mais brandas. Isto se dá principalmente porque existe um forte elemento político a ser considerado nesta constante balança de poderes entre os órgãos da ONU e, tendo em vista que, no momento, a CIJ é consultada a pedidos do CSNU, decisões que diverjam de maneira brusca do Conselho podem prejudicar a legitimidade da própria Corte.

---

Justice, New York School of Law. Nova Iorque, 2006. Disponível em <[http://www.iilj.org/research/documents/panel\\_3\\_report.pdf](http://www.iilj.org/research/documents/panel_3_report.pdf)>. Acesso em: 06/05/2013

<sup>111</sup> DJORDJEVIC, Stevan. The Control of the Legality of the Acts of the United Nations Security Council. **Faculty of Law of the University Of Belgrade: Law And Politics**, Belgrade, v. 4, n. 1, p.371-387, 2000.

<sup>112</sup> Ibid.

<sup>113</sup> Ibid.

<sup>114</sup> **CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA**. Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libya Arab Jamahiriya vs United States of America). Provisional Measures, Order of 14 April 1992 . Tradução nossa.

Assim, alguns autores defendem uma maior autonomia da Corte para que seus magistrados possam julgar as ações dos outros órgãos da ONU com maior independência. É o caso de Angehr<sup>115</sup>, segundo ele, a CIJ deve trabalhar para aumentar sua independência reconsiderando quaisquer resoluções de outros órgãos da ONU que contenham interpretações da lei internacional.

Como visto anteriormente, o CSNU vem buscando adaptar-se às exigências do cenário internacional e isso significa que algumas de suas resoluções adquiriram um caráter mais específico e até individual. De acordo com Reinisch<sup>116</sup>, quanto maior a especificidade e intensidade das sanções, maior a chance de os afetados questionarem tais medidas, visto que é grande a probabilidade de que firam os direitos humanos básicos previstos pelo direito internacional, como o direito a um julgamento imparcial, direito à privacidade, à propriedade, etc. Os atingidos pelas resoluções do CSNU, que ordenam a proibição de viagens internacionais ou o congelamento de bens, tem levantado reclamações sobre a violação de direitos fundamentais por parte do Conselho.

Em decorrência das limitações hoje existentes no sistema de revisão judicial na esfera da ONU, Chesterman e Lehnardt apontam que é importante o CSNU exercer uma auto restrição, visto que ele próprio acaba por ser seu maior revisor<sup>117</sup>. Trindade afirma que a autocontenção como forma de controle de legalidade possui base jurídica e existe de fato<sup>118</sup>, se manifestando no envio – por parte do CSNU – à CIJ para um parecer ou a formação de comissões *ad hoc* para o mesmo efeito.

Um exemplo de tribunal *ad hoc* é o Tribunal para a Ex-Iugoslávia, formado pelo Conselho de Segurança com o fim de julgar os acusados de crimes humanitários na Guerra dos Balcãs (1991 – 1999). O Tribunal foi contestado por um dos acusados, Dusko Tadic, que argumentou não ser possível o TPEI julgá-lo, pois não teria competência para tal. O Tribunal *ad hoc* decidiu que ele próprio não teria competência para questionar a decisão tomada pelo CSNU que o criou<sup>119</sup>.

---

<sup>115</sup> ANGEHR, Mark. The International Court of Justice's Advisory Jurisdiction and the Review of Security Council and General Assembly Resolutions. **Northwestern University Law Review**, Chicago, v. 2, n. 103, p.1007-1037, 2009.

<sup>116</sup> REINISCH, August. Should Judges Second-Guess the UN Security Council? **International Organizations Law Review**, Leiden, n. 6, p.257-291, 2009.

<sup>117</sup> CHESTERMAN, Simon; LEHNARDT, CHIA. **The Security Council as World Judge?** The Powers and Limits of the UN Security Council in Relation to Judicial Functions. Institute for International Law and Justice, New York School of Law. Nova Iorque, 2006. Disponível em <[http://www.iilj.org/research/documents/panel\\_3\\_report.pdf](http://www.iilj.org/research/documents/panel_3_report.pdf)>. Acesso em: 06/05/2013.

<sup>118</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direito das organizações internacionais**. 4. ed., p. 35.

<sup>119</sup> KAMEL, Antoine Youssef. A Atuação do Conselho de Segurança da ONU: Democrática ou Discricionária. **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais**, Curitiba, n. , p.41-56, 2012.

Em Lockerbie, por sua vez, o Estado líbio recorreu à CIJ para contestar uma decisão do CSNU; a corte, ao decidir que possuía jurisdição no caso, estabeleceu um precedente que até hoje gera discussões. A reclamação líbia partiu do seu entendimento que as sanções impostas pelo Conselho de Segurança pela Resolução 731 entravam em conflito direto com o Artigo nº 7 da Convenção de Montreal sobre aviação civil. Devidamente assinada pela Líbia, tal protocolo, neste artigo, remete a um princípio fundamental do direito internacional, o *dedere aut judicare*, que permite ao Estado de origem de um acusado decidir pela extradição para julgamento em jurisdição estrangeira ou por realizar o processo de maneira interna<sup>120</sup>.

Duas semanas antes da decisão da CIJ sobre o pedido da Líbia por medidas cautelares que protegessem o país perante a ameaça americana de impor embargos econômicos, aéreos e outras sanções, o CSNU emitiu a Resolução 748 que determinava: o cumprimento imediato da Resolução 731<sup>121</sup>; o comprometimento do governo líbio a cessar qualquer forma ação terrorista e suporte a grupos terroristas; e estendeu diversas sanções à Líbia, principalmente no campo da aviação e embargos de armas<sup>122</sup>. Mais adiante, em novembro de 1993, o CSNU passou a Resolução 883, que condenava a falha do governo líbio em cumprir com as Resoluções 731 e 748; desta vez, estava expresso o pedido de extradição dos dois acusados para o Reino Unido ou os Estados Unidos<sup>123</sup>.

Apesar de a Resolução 748 ter sido aprovada depois de a Líbia entrar com o pedido de medidas cautelares, a Corte decidiu levá-la em consideração. Com isso, a CIJ indeferiu o pedido líbio, decidindo que as partes eram obrigadas a aceitar e levar adiante as Resoluções do Conselho de Segurança, se baseando no Artigo 25 da Carta da ONU. Embora tenha considerado os direitos da Líbia sob a Convenção de Montreal insuficientes para concessão de medidas cautelares, a Corte decidiu que tal decisão não

---

<sup>120</sup> ROBERTS, Ken. **Second-Guessing the Security Council**: The International Court of Justice and Its Powers of Judicial Review. *Pace International Law Review*, v. 7, n. 2, p.282-326, 1 abr. 1995.

<sup>121</sup> Resolução CSNU, 21 de janeiro de 1992. Demonstrava a preocupação do Conselho com a falta de colaboração da Líbia no caso do acidente do voo 103 e determinava que o país aceitasse sua responsabilidade no caso, auxiliando as investigações. Além disso, encorajava os outros Estados membros a pressionar o país africano nessa questão.

<sup>122</sup> ROBERTS. Op. Cit.

<sup>123</sup> Ibid.

afetaria sua posição em outras questões que poderiam ser levantadas mais tarde sobre este mesmo caso<sup>124</sup>.

Embora a Corte eventualmente tenha negado o pedido da Líbia por medidas cautelares, alguns de seus juízes fizeram questão, em seus pareceres individuais, de deixar em aberto uma base jurídica para uma possível concessão de tais medidas. Uma análise mais profunda dessa decisão da Corte pode ser tida pelos pareceres individuais de alguns juízes, como o do Juiz Shahabudeen, visto anteriormente. O Juiz Weeramantry mostrou preocupação com os limites da jurisdição do Conselho de Segurança, segundo ele, “[...] isso significa que o CSNU exerce suas funções livre de quaisquer limitações, ou há um limite circunscrito de normas e princípios dentro dos quais suas responsabilidades devem ser exercidas<sup>125</sup>”? De acordo com o Juiz, os princípios expostos no Capítulo 1 da Carta da ONU estabelecem alguns limites para os poderes do Conselho de Segurança<sup>126</sup>.

Alguns juízes demonstraram uma clara preocupação em não criar base para um possível conflito entre diferentes ordenamentos das Nações Unidas<sup>127</sup>. É o caso do Juiz Oda, que declarou preferir evitar problemas decorrentes de uma decisão baseada no direito à soberania. Ele indicou que, enquanto nenhum Estado é obrigado a extraditar seus nacionais a não ser que haja uma obrigação exercida por um tratado, a extradição pode ser perseguida com base na legislação criminal internacional<sup>128</sup>. No entanto, o mesmo magistrado afirmou que “[...] uma decisão do Conselho de Segurança, quando devidamente tomada no exercício de sua competência, não pode ser sumariamente reaberta<sup>129</sup>. Pode-se entender, por essa declaração, que o Juiz Oda busca dar margem de manobra à CIJ em caso de o Conselho agir fora de sua área de competência.

---

<sup>124</sup> MARTENCZUK, Bernd. The Security Council, the International Court and Judicial Review: What Lessons from Lockerbie?. **European Journal Of International Law**, v. 10, n. 3, p.517-547, 1999.

<sup>125</sup> Lockerbie (Lybia v. U.K.), CIJ, 1992, p. 61. Opinião divergente do Juiz Weeramantry. Tradução nossa. Texto original: But does this mean that the Security Council discharges its variegated functions free of all limitations, or is there a circumscribing boundary of norms or principles within which its responsibilities are to be discharged? Acesso em: 06/06/2013. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/89/7229.pdf>>.

<sup>126</sup> Ibid. p. 65.

<sup>127</sup> ROBERTS, Ken. Second-Guessing the Security Council: The International Court of Justice and Its Powers of Judicial Review. **Pace International Law Review**, v. 7, n. 2, p.282-326, 1 abr. 1995.

<sup>128</sup> Ibid.

<sup>129</sup> Lockerbie (Lybia v. UK), CIJ, 1992, p.18. Declaração do Juiz Oda. Tradução nossa. Texto original: [...] a decision of the Security Council, properly taken in the exercise of its competence, cannot be summarily reopened.



O Juiz Bedjaoui, em sua opinião divergente, assentou que uma resolução que impeça a Corte de exercer propriamente suas funções pré-determinadas pode ser passível de revisão de sua legalidade<sup>130</sup>, apesar de não ter deixado claro quais seriam as funções da Corte que deveria ser respeitadas pelo Conselho de Segurança. O magistrado ressaltou a importância da distinção do papel dos dois importantes órgãos da ONU; segundo ele, enquanto ambos estão envolvidos na mesma questão, o Conselho de Segurança faz um papel essencialmente político e a CIJ desempenha uma função jurídica<sup>131</sup>. Ainda segundo ele, enquanto a Corte trata da questão da extradição dos nacionais líbios, o CSNU trabalha em cima do suposto terrorismo de Estado, uma verdadeira ameaça à paz e segurança internacional.

A decisão da CIJ por negar o pedido da Líbia se baseou no fato de o órgão entender que “O requerente deve demonstrar que há falta de uma solução simples, rápida e adequada na legislação existente e que medida cautelar é necessária para evitar danos irreparáveis e lesões<sup>132</sup>”. Algo que não ocorreu no caso líbio. A decisão da CIJ ainda colocou que “[...] em conformidade com o artigo 103 da Carta da ONU, as obrigações das partes a esse respeito prevalecem sobre suas obrigações decorrentes de qualquer outro acordo internacional, incluindo a Convenção de Montreal<sup>133</sup>”.

Seguindo o contencioso, em fevereiro de 1998, a corte decidiu sobre a sua jurisdição para julgar o processo. Durante o intervalo de seis anos entre o primeiro julgamento e este, a Líbia havia mudado suas queixas perante a corte, sendo estas<sup>134</sup>:

---

<sup>130</sup> Lockerbie. (Lybia v. UK), CIJ, 1992, p. 44. Opinião divergente do Juiz Bedjaoui.

<sup>131</sup> Ibid.

<sup>132</sup> ROBERTS, Ken. Second-Guessing the Security Council: The International Court of Justice and Its Powers of Judicial Review. **Pace International Law Review**, v. 7, n. 2, p.282-326, 1 abr. 1995.

<sup>133</sup> Lockerbie (Lybia v. United States). CIJ, 1992, **Questions of interpretation and application of the 1971 Montreal Convention arising from the aerial incident at Lockerbie (Libyan Arab jamahiriya v. United States) (provisional measures)**. Tradução nossa. Texto original: [...] in accordance with Article 103 of the Charter, the obligations of the parties in that respect prevail over their obligations under any other international agreement, including the Montreal Convention.

<sup>134</sup> Lockerbie (Lybia v. United States), CIJ, 1992, p. 9. Objeções preliminares. Tradução nossa. Texto original: (a) that the Montreal Convention is applicable to this dispute; (b) that Libya has fully complied with all of its obligations under the Montreal Convention and is justified in exercising the criminal jurisdiction provided for by that Convention; (c) that the United States has breached, and is continuing to breach, its legal obligations to Libya under Article 5, paragraphs 2 and 3, Article 7, Article 8, paragraph 3, and Article 11 of the Montreal Convention ; (d) that the United States is under a legal obligation to respect Libya's right not to have the Convention set aside by means which would in any case be at variance with the principles of the United Nations Charter and with the mandatory rules of general international law. prohibiting the use of force and the violation of the sovereignty, territorial integrity, sovereign equality and political independence of States." Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/89/7249.pdf>>. Acesso em: 07/07/2013

- a) que a Convenção de Montreal é aplicável a essa disputa;
- b) que a Líbia cumpriu como um todo com as suas obrigações sob a Convenção de Montreal e tem o direito de exercer a jurisdição criminal prevista por esta Convenção;
- c) que os Estados Unidos violaram, e continuam a violar, suas obrigações legais para com a Líbia sob o Artigo 5º, § 2 e 3; Artigo 7º; Artigo 8, § 3, e Artigo 11º da Convenção de Montreal;
- d) que os Estados Unidos estão sob a obrigação legal de respeitar o direito da Líbia de não ter a Convenção deixada de lado de maneira que estivesse, de algum modo, em desacordo com os princípios da Carta da ONU e com regras mandatórias do direito internacional proibindo o uso da força e a violação da soberania, integridade territorial e independência política dos Estados.

Estados Unidos e Grã-Bretanha, respondentes da ação, objetaram contra os argumentos do querelante, arguindo que a Corte não possuía jurisdição para lidar com aquelas reivindicações e que estas eram inadmissíveis<sup>135</sup>. Mais especificamente, em relação reivindicação (d), os respondentes disseram não caber à Corte decidir sobre a legalidade de ações que estavam em conformidade com o direito internacional, e que foram instituídas por eles para assegurar a entrega dos dois acusados. Segundo EUA e Grã-Bretanha, a única disputa existente era entre a Líbia e o Conselho de Segurança, o que não poderia ser julgado sob o Artigo 14 da Convenção de Montreal<sup>136</sup>.

A Corte rejeitou tais alegações por parte dos respondentes e decidiu que possuía, sim, jurisdição sobre a matéria. O argumento apontado foi que, por as partes divergirem na questão de se a destruição do avião da Pan Am deveria ser julgado, ou não, pela Convenção de Montreal, existia uma disputa relativa à interpretação e aplicação desta Convenção existia<sup>137</sup>. Além disso, a CIJ descartou a importância das Resoluções 748 (1992) e 883 (1993) – outro argumento dos respondentes – na matéria do julgamento, alegando que, por terem entrado em vigor após o pedido inicial da Líbia, não eram relevantes para o processo. Quanto à resolução 731 (1992), adotada antes do pedido, a Corte decidiu que ela não poderia ser um impedimento, visto que era uma mera recomendação, não constituindo obrigação<sup>138</sup>.

No dia 27 de fevereiro, de 1998, a CIJ decidiu – por 12 votos a três – que possuía jurisdição para julgar o contencioso entre as partes sob a Convenção de Montreal. “A CIJ estava, agora, diretamente em rota de colisão com o Conselho de

---

<sup>135</sup> Lockerbie (Lybia v. United States), CIJ, 1992, p. 12. Objeções preliminares

<sup>136</sup> MARTENCZUK, Bernd. The Security Council, the International Court and Judicial Review: What Lessons from Lockerbie?. **European Journal Of International Law**, v. 10, n. 3, p.517-547, 1999.

<sup>137</sup> Ibid.

<sup>138</sup> Ibid.

Segurança<sup>139</sup>”. O Artigo 35, §1 da Carta da ONU deixa claro que um Estado requisitar a atenção do CSNU a qualquer situação que entenda configurar uma controvérsia prevista no Artigo 34<sup>140</sup>, que, por sua vez diz

ARTIGO 34 - O Conselho de Segurança poderá investigar sobre qualquer controvérsia ou situação suscetível de provocar atritos entre as Nações ou dar origem a uma controvérsia, a fim de determinar se a continuação de tal controvérsia ou situação pode constituir ameaça à manutenção da paz e da segurança internacionais.

Pode-se dizer que a explosão de uma bomba orquestrada por um Estado se encaixa no previsto em tal artigo e é plausível de investigação por parte do Conselho. Por outro lado, o Artigo 38 do estatuto da CIJ lhe dá jurisdição para decidir, de acordo com o direito internacional, disputas submetidas a ela. O Artigo 36 do estatuto prevê que a Corte poderá opinar sobre quaisquer convenções ou tratados vigentes que obrigue os Estados envolvidos na controvérsia<sup>141</sup>. Tendo em vista que os três países em questão são signatários da Convenção de Montreal sobre aviação civil, é plausível que a CIJ tenha decidido favoravelmente pela sua jurisdição no assunto.

## 5.2 O CASO KADI

Yassin Abdullah el-Kadi é um empresário saudita que foi colocado em uma lista do Conselho de Segurança que incluía suspeitos de associação com a Al-Qaeda e Osama Bin Laden. Em decorrência disso, teve sanções direcionadas à sua pessoa por parte da União Europeia, que havia transposto as resoluções do CSNU que seriam atacadas por Kadi na Corte Europeia de Justiça (CEJ). O réu baseou seu protesto no fato de que não havia sido informado de sua inclusão em tal lista, de modo que seu direito à legítima defesa ficou prejudicado. Além disso, o congelamento de seus bens violaria o direito básico à propriedade.

---

<sup>139</sup> ZUBEL, Eric. The Lockerbie Controversy: Tension Between The International Court of Justice and the Security Council. **Annual Survey Of International & Comparative Law**, ., v. 5, n. 1, p.259-288, 2010. Tradução nossa. Texto original: The ICJ was now on a direct collision course with the Security Council.

<sup>140</sup> ARTIGO 35 - 1. Qualquer Membro das Nações Unidas poderá solicitar a atenção do Conselho de Segurança ou da Assembléia Geral para qualquer controvérsia, ou qualquer situação, da natureza das que se acham previstas no Artigo 34.

<sup>141</sup> Estatuto da Corte Internacional de Justiça. Disponível em: <[http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/ji\\_cortes\\_internacionais/cij-estat\\_corte\\_intern\\_just.pdf](http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/ji_cortes_internacionais/cij-estat_corte_intern_just.pdf)>

Em primeira instância, o pedido do réu para ser retirado da chamada lista negra foi negado pela Corte de Primeira Instância (CPI) da Corte Europeia, pois tal órgão entendeu que não possuía autoridade para revisar a decisão da UE, já que ele derivava diretamente de uma resolução obrigatória do CSNU<sup>142</sup>. A CPI entendeu, no entanto, que possuía a capacidade de julgar sobre uma suposta violação das normas de *jus cogens* por parte do CSNU, algo que afirmou não ter ocorrido e, portanto, julgou improcedente o pedido do réu<sup>143</sup>.

Ao ser submetido à Grande Câmara (GC)<sup>144</sup> para o apelo final, o pedido de Kadi foi visto de uma maneira diferente. A GC entendeu que os atos comunitários, mesmo aqueles que implementam resoluções do Conselho de Segurança, são passíveis de revisão<sup>145</sup>. Desta maneira, a CEJ basicamente eliminou a prerrogativa de que para que uma decisão só pode ser revisada se o seu caráter for questionável em relação ao *jus cogens*. Pelo contrário, a Corte afirmou que “[...] todos os atos comunitários devem respeitar os direitos fundamentais, tal respeito constitui uma condição da sua legalidade que cabe ao Tribunal fiscalizar, no âmbito do sistema completo de soluções jurídicas estabelecidas pelo Tratado<sup>146</sup>”.

Levantados estes fatos, a Corte Europeia afirmou que

Neste sentido, à luz das circunstâncias concretas que envolveram a inclusão dos nomes dos recorrentes na lista de pessoas e entidades abrangidas pelas medidas restritivas contidas no Anexo I do regulamento em questão, verifica-se que os direitos da defesa, em particular o direito de ser ouvido e o direito à revisão judicial efetiva desses direitos, evidentemente não foram respeitados<sup>147</sup>.

---

<sup>142</sup> REINISCH, August. Should Judges Second-Guess the UN Security Council? **International Organizations Law Review**, Leiden, n. 6, p.257-291, 2009.

<sup>143</sup> Ibid.

<sup>144</sup> Grand Chamber. A mais alta instância da Corte Europeia de Justiça.

<sup>145</sup> **European Court of Justice**. Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P. Kadi v. Council and Commission, 2008.

<sup>146</sup> Ibid. Tradução nossa. Texto original: all Community acts must respect fundamental rights, that respect constituting a condition of their lawfulness which it is for the Court to review in the framework of the complete system of legal remedies established by the Treaty. Disponível em: < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005J0402:EN:HTML>> Acesso em: 11/06/2013

<sup>147</sup> Ibid. §334. Tradução nossa. Texto original: In this regard, in the light of the actual circumstances surrounding the inclusion of the appellants' names in the list of persons and entities covered by the restrictive measures contained in Annex I to the contested regulation, it must be held that the rights of the defence, in particular the right to be heard, and the right to effective judicial review of those rights, were patently not respected.

Além de dar razão ao réu sobre a falta de respeito para com seus direitos de defesa, a Corte também acatou que houve uma restrição injusta de seu direito à propriedade<sup>148</sup>. Tendo isto em vista, a CEJ anulou a medida do Conselho Europeu responsável por colocar o Sr. Kadi como alvo da resolução do Conselho de Segurança.

O caso Kadi é considerado o principal responsável pela introdução, por parte do CSNU, de um mecanismo de revisão interna de suas decisões. Foi criado, em 2009, um escritório para um ombudsman independente. O trabalho desta pessoa, de acordo com a Resolução 1904<sup>149</sup>, fica sendo processar os pedidos de indivíduos ou entidades que devem ser retirados da lista que os associa com o terrorismo internacional. É importante ressaltar que o ombudsman não tem a autoridade para decidir por si sobre a retirada de um listado, mas deve reunir evidências, trocar informações com os listados e enviar relatórios ao comitê responsável pelas sanções.

Em junho de 2011, no entanto, o CSNU aumentou consideravelmente os poderes do ombudsman. Desde então, qualquer pedido que não seja rejeitado por consenso pelo Comitê de Sanções em até 60 dias se torna efetivo<sup>150</sup>; isto significa que a retirada de um nome da lista deve se dar por 9 entre 15 votos do Conselho e pode ser vetada pelos membros permanentes<sup>151</sup>. Desde que assumiu essa função, até maio de 2012, o escritório do ombudsman tinha retirado 13 de 27 nomes analisados da lista negra do Conselho de Segurança.

A decisão do Caso Kadi pela Corte Europeia de Justiça pode ser considerada um marco na questão da revisão judicial de atos do Conselho de Segurança. Novamente, a discussão se volta para os prós e contras desta jurisprudência. Um dos argumentos contra é que, com a constatação, por parte de cortes domésticas ou comunitárias, de que uma resolução do Conselho de Segurança fere preceitos do direito internacional e é, portanto, ilegal, as próximas decisões do CSNU podem ter sua autoridade enfraquecida. Além disso, uma decisão apontada inválida pela Corte Europeia – como no Caso Kadi – pode fazer com que os membros da Comunidade Europeia passem a não adotar

---

<sup>148</sup> **European Court of Justice**. Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P, §370. Kadi v. Council and Commission, 2008.

<sup>149</sup> Resolução CSNU 1904, 2009. Disponível em <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/656/62/PDF/N0965662.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 12/06/2013

<sup>150</sup> KOKOTT, Juliane; SOBOTTA, Christoph. The Kadi Case: Constitutional Core Values and International Law – Finding the Balance?. **The European Journal Of International Law**, Oxford, v. 23, n. 4, p.1015-1024, 2012.

<sup>151</sup> Ibid.

propriamente as resoluções do CSNU. Isto, eventualmente, pode gerar um conflito entre o órgão da ONU e a UE<sup>152</sup>.

Por outro lado, uma decisão favorável às cortes domésticas dá aos Estados uma maior sensação de autonomia.

De uma perspectiva nacional, frequentemente sob a ótica do direito constitucional, a proteção de valores base como os direitos humanos geralmente vão prevalecer sobre a posição internacionalista, pró-Organizações Internacionais também contida na lei doméstica<sup>153</sup>.

De um ponto de vista puramente teórico, a conclusão seria de que os Estados não podem justificar o desacordo com suas obrigações internacionais. Mesmo o conflito com obrigações assumidas sob tratados de direitos humanos não é o suficiente para o não cumprimento com as decisões da ONU, segundo o Artigo 103 da Carta. No entanto, são muitas as discussões sobre tal assunto no âmbito do direito internacional, não sendo possível, assim, uma decisão definitiva sobre esta questão<sup>154</sup>.

De qualquer maneira, esse suposto “ato de rebelião” da Corte Europeia que respinga no Conselho de Segurança da ONU pode ser visto como uma manifestação dos Estados de que não concordam com algumas atitudes do Conselho de Segurança, assim como entendem que é necessária uma espécie de democratização e uma maior transparência nas ações do órgão.

### 5.3 O Brasil e um possível poder de revisão judicial do Supremo Tribunal Federal

Segundo o Artigo 102 da Constituição Federal,

Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

[...]

e) o litígio entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Território;

Tendo isso em vista, é correto afirmar que a Suprema Corte brasileira seria responsável por julgar um suposto litígio gerado por uma resolução do Conselho de Segurança da ONU. No entanto, existem outros fatores que se interpõem entre o que

---

<sup>152</sup> REINISCH, August. Should Judges Second-Guess the UN Security Council? **International Organizations Law Review**, Leiden, n. 6, p.257-291, 2009.

<sup>153</sup> Ibid.

<sup>154</sup> Ibid.

está expresso na legislação e uma possível atuação, de fato, do STF em um suposto contencioso deste tipo.

É sabido que o Brasil tem, também expresso em sua Constituição, o respeito e a defesa dos direitos humanos. Além disso, como membro da ONU, o país está submetido às decisões de seus órgãos, tal como o Conselho de Segurança; no entanto, existe um forte debate na comunidade internacional sobre os limites do CSNU, assim como seu suposto potencial para solapar outras convenções e tratados, tradicionais fontes do direito internacional. Foi visto anteriormente que a Corte Internacional de Justiça e a Corte Europeia agiram em relação a este assunto, pois entenderam que possuíam jurisdição para analisar as decisões do CSNU que, supostamente infringiam normas fundamentais do direito internacional.

Veremos, mais adiante, alguma jurisprudência de cortes domésticas ao tratarem de decisões advindas de organismos internacionais. Antes, no entanto, é preciso ir mais a fundo na relação brasileira com as recentes normativas sobre o terrorismo internacional que surgiram nos últimos tempos.

O Brasil busca se adequar aos novos paradigmas da segurança internacional – da qual o combate ao terrorismo faz parte –, para isso, não mede esforços para intensificar a cooperação com a comunidade internacional nesse quesito. O país aderiu aos 12 acordos internacionais referentes ao terrorismo no âmbito das Nações Unidas e cumpre integralmente as recomendações do Grupo de Ação Financeira Internacional Contra a Lavagem de Dinheiro (GAFI)<sup>155</sup>.

No entanto, a diplomacia brasileira apresenta proposta bastante independente em relação às resoluções coercitivas do CSNU, buscando se opor aos excessos decorrentes do previsto Capítulo VII da Carta da ONU<sup>156</sup>. Segundo o Ministro Antônio de Aguiar Patriota, na última passagem do Brasil como membro do Conselho de Segurança,

[...] nas poucas ocasiões em que o Brasil não se associou a uma decisão do Conselho, ou contribuiu pela abstenção para que uma decisão não fosse adotada (6 vezes no total), estiveram em jogo questões relacionadas à autorização (no caso da suspensão do embargo, ao término) de medidas coercitivas pelo CSNU. Admitida a existência de toda uma gama de questões delicadas que se situam no âmbito do Capítulo VI da Carta, são as medidas que contemplam a coerção as que geram maior controvérsia e comportam maior risco de afetar negativamente a imagem das Nações Unidas, por esta

---

<sup>155</sup> WOLOSZYN, André Luís. **Aspectos Gerais E Criminais Do Terrorismo E A Situação Do Brasil**. Disponível em: <[http://www.defesanet.com.br/docs/aspectos\\_socio-criminais\\_do\\_terrorismo.pdf](http://www.defesanet.com.br/docs/aspectos_socio-criminais_do_terrorismo.pdf)>. Acesso em: 13/06/2013.

<sup>156</sup> CUNHA, Ciro Leal M. da. **Terrorismo internacional e política externa brasileira após o 11 de setembro**. 2010. 216 f. Dissertação (Mestrado) - Instituto Rio Branco, Brasília, 2009.

razão nos concentramos nelas<sup>157</sup>.

### O Chanceler ainda demonstrou preocupação com o futuro do Conselho:

Para um país que não tem interesse em enfraquecer o multilateralismo, o desafio que se apresenta é o de conviver com a imprevisibilidade inerente aos métodos decisórios do Conselho de Segurança, evitando, na medida do possível, que eles se distanciem da letra e do espírito da Carta, sem contudo assumir um legalismo intransigente que acabe por levar as grandes potências militares, e sobretudo os EUA, a preferir a ação independente e unilateral e contribua indiretamente para marginalizar o Conselho de Segurança. Um Conselho excessivamente ativo e intrusivo pode ser um problema ao invés de uma solução. Mas um Conselho irrelevante talvez comporte ameaças ainda maiores para convivência internacional<sup>158</sup>.

O atual Ministro da Defesa, Celso Amorim, mostra estar em sintonia com Patriota quanto à atuação do Conselho de Segurança.

Garantir que a imposição da ordem internacional pelo Conselho de Segurança seja fundada na justiça – e não apenas no poder – exige, antes de mais nada, que a autorização da coerção seja disciplinada por uma agenda multilateral, capaz de refletir interesses políticos coletivos e coerentes com os dispositivos da Carta da ONU. O recurso a medidas de Capítulo VII não pode nem ser posto a serviço de agendas individuais, nem ser arbitrário ou excessivamente liberal, sob pena de uma desvalorização do critério da ameaça à paz e segurança internacionais como gatilho acionador da coerção, e sob risco de uma intervenção indevida e indiscriminada em assuntos internos (como se sabe o Artigo 2.7 da Carta proíbe a ingerência em assuntos internos salvo em situações colocadas sob a égide do Capítulo VII)<sup>159</sup>.

Ambos os diplomatas evidenciam preocupação com atitudes do Conselho que entendem poder diminuir a legitimidade do órgão. Como visto anteriormente, a integridade do CSNU e o respeito que os membros da ONU tem por suas decisões é essencial para a manutenção da paz e segurança mundiais. É em decorrência disso que o Brasil participa de iniciativas para a democratização do órgão, pleiteando, inclusive uma alteração na composição de seus membros permanentes.

Pode-se dizer que o Brasil busca fazer o possível para evoluir, juntamente com a comunidade internacional, no combate ao terrorismo; no entanto, o país mantém uma posição clara sobre o respeito que o Conselho de Segurança deve ter na sua interpretação da Carta da ONU, principalmente em relação a seu Capítulo VII. Em

---

<sup>158</sup> PATRIOTA, Antonio de Aguiar, **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva**, Brasília, Instituto Rio Branco/Funag/Centro de Estudo Estratégicos, 1998.

<sup>159</sup> AMORIM, Celso, Entre o desequilíbrio unipolar e a multipolaridade: o Conselho de Segurança da ONU no período pós-Guerra Fria, in Dupas, Gilberto; Vigevani, Tullo (orgs.), **O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional**, São Paulo, Alfa-Ômega, 1999.



decorrência disto, é possível conjecturar sobre uma possível intervenção da corte maior brasileira em uma possível decisão do CSNU que venha a conflitar com o ordenamento jurídico nacional. Para melhor entendermos isto, serão analisadas – a seguir – alguns casos de querelantes que recorreram a cortes domésticas para reverter decisões de organismos internacionais.

A justiça suíça congelou os bens de Youssef Nada, depois que ele foi incluído na lista consolidada do Conselho de Segurança, responsável por apontar os suspeitos de envolvimento com terrorismo, sob a égide da Resolução 1267. Quando o processo contra ele foi arquivado por falta de evidência, o Sr. Nada requisitou, junto à justiça, que fossem retiradas as sanções econômicas feitas contra sua pessoa<sup>160</sup>. O pedido foi negado, pois a justiça suíça entendeu, em um primeiro momento, que o bloqueio tinha origem em uma resolução do CSNU que constituía uma obrigação domesticamente. O apelo do Sr. Nada ao Supremo Tribunal suíço também não surtiu efeitos, visto que a corte entendeu que possuía um escopo de ação bastante limitado para revisar os atos do Conselho de Segurança<sup>161</sup>.

Segundo Tzanakopoulos<sup>162</sup>, no momento em que uma corte doméstica decide por analisar a uma ação derivada de ato do CSNU, existem quatro possibilidades distintas pelas quais é provável que tal análise se desenrole:

a) abstenção

Quando uma corte doméstica reconhece que pode estar batendo de frente com uma resolução do Conselho de Segurança, a tendência é que sua reação seja restrita. O autor cita o caso *Dubsky* contra a República da Irlanda, onde a corte irlandesa argumentou que não era apropriado para ela nem interpretar uma resolução do CSNU. Em *Sayadi e Vinck* perante a Corte de Primeira Instância de Bruxelas<sup>163</sup>, o tribunal se declarou incapaz por não ter jurisdição para interferir em resoluções das Nações Unidas.

b) revisão de baixa intensidade sob o direito internacional

O autor argumenta que, caso uma corte decida não se abster, mas, de fato, revisar uma medida advinda do Conselho de Segurança, tal revisão será, provavelmente, muito respeitosa para com a decisão do órgão da ONU. Não só por causas pragmáticas,

---

<sup>160</sup> REINISCH, August. Should Judges Second-Guess the UN Security Council? **International Organizations Law Review**, Leiden, n. 6, p.257-291, 2009.

<sup>161</sup> Ibid.

<sup>162</sup> TZANAKOPOULOS, Antonios. Domestic Court Reactions to UN Security Council Sanctions. In: REINISCH, August. **Challenging Acts of International Organizations Before National Courts**. Oxford: Oxford Scholarship Online, 2010. p. 62-87. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1480184](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1480184)>. Acesso em: 07 jun. 2013.

<sup>163</sup> Brussels Court of First Instance

mas pelo entendimento de que as medidas do CSNU só estão sujeitas ao *jus cogens*. Esta alternativa pode ser vista tanto na decisão da Corte Geral da União Europeia (antigo Tribunal de Primeira Instância) no caso Kadi, quanto no caso Nada.

c) interpretação consistente

Tzanakpoulos explica que uma terceira maneira das cortes nacionais revisarem decisões do Conselho de Segurança é focar sua interpretação no julgamento da medida adotada internamente, o que, necessariamente, julga a medida internacional. Isto se baseia no fato de que as decisões do CSNU referentes à entrada de uma pessoa física ou jurídica na lista consolidada, que inclui suspeitos de apoiar o terrorismo, precisam ser ratificadas por uma medida jurídica que as internalize no ordenamento do respectivo país.

O autor destaca dois casos que representam este tipo de tratamento: o ramo holandês da Al-Haramin Foundation, listado sob o regime da resolução 1267, recorreu à justiça da Holanda contra uma medida que ordenava sua dissolução e a apropriação, por parte do Estado, de seus bens. A corte ordenou que tais ações iam além do congelamento de bens previsto pela resolução 1267 e que havia sido imposto pelo Conselho de Segurança.

Em Bosphorus, uma aeronave registrada pela empresa turca homônima, arrendada junto à companhia iugoslava JAT foi apreendida pela justiça da Irlanda enquanto reabastecia no território do país. Isto se deu em decorrência do regulamento 990/93 do Conselho da Comunidade Europeia que havia aderido à decisão do CSNU que implementava sanções à Iugoslávia, em decorrência da guerra dos Bálcãs<sup>164</sup>. O apelo da Bosphorus Airways foi, inicialmente, bem sucedido junto à Alta Corte europeia, que decidiu, em junho de 1994, que a regulação 990/93 não era aplicável à aeronave. No entanto, tal decisão foi revertida quando a Corte aceitou um apelo por parte do Estado irlandês, em 1996.

d) anulação da medida doméstica

Uma corte doméstica só decidirá pela anulação de uma medida doméstica quando reconhecer que, ao fazê-lo, não estará entrando em confronto com a resolução do Conselho de Segurança. Evitando os obstáculos impostos pelo Artigo 103 da Carta da ONU, por possíveis problemas referentes à hierarquia das normas internacionais, ou pela relevância do CSNU na manutenção da paz internacional, a corte doméstica pode

---

<sup>164</sup> Comunicado à imprensa, 30/06/2005. Diretório de Comunicação do Conselho de Europa. Disponível em: <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=876671&Site=COE>>. Acesso em: 19/06/2013

proceder com a revisão da medida interna, longe das amarras que lhe prendem no plano do direito internacional.

O autor aponta que o caso mais claro deste tipo de revisão judicial se dá no já visto caso Al-Kadi, onde a Corte Europeia de Justiça entendeu que o ato de impor sanções ao respectivo indivíduo, de acordo com a Resolução do CSNU, era um ato comunitário por direito e, portanto, poderia ser revisto sob a égide do direito da comunidade europeia.

Somam-se a estes outros casos importantes para a jurisdição estabelecida na questão das cortes domésticas desafiando medidas internacionais. Em Othman, a justiça inglesa apelou às obrigações do país junto Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDH) e a Convenção da ONU Contra a Tortura para impedir que o réu fosse deportado para seu país de origem – a Jordânia – em decorrência de sua inclusão no regime da Resolução 1267<sup>165</sup>.

No caso Abdelrazik – um cidadão com dupla nacionalidade sudanesa e canadense –, a justiça do Canadá proibiu o retorno deste nacional ao país em razão de sua inclusão na lista consolidada sob a Resolução 1267, argumentando que tal decisão por parte do CSNU implicava que o réu estava sujeito a uma proibição de viagens internacionais e um congelamento de seus bens. Sem nunca ter sido acusado formalmente, o réu recorreu à justiça canadense, que entendeu, em segunda instância, que as medidas impostas pelo Conselho de Segurança não impediam o seu retorno ao país<sup>166</sup>.

A conclusão que pode ser tirada da jurisprudência criada é que, quando uma corte doméstica reconhece uma conexão clara entre a medida enaltecida pelo Conselho de Segurança e o ato doméstico, é improvável que ocorra uma revisão judicial do fato. Mesmo que ocorra uma possível discordância por parte dos juízes domésticos em relação à legislação internacional é improvável que se coloquem em rota de colisão com o CSNU, tendo em vista o receio que as cortes domésticas possuem em relação a um possível descumprimento das normas internacionais.

---

<sup>165</sup> Special Immigrations Appeal Commission. Mohammed Othman (Abu Qatada). Data do Julgamento: 12/11/2012. Disponível em: <[http://www.siac.tribunals.gov.uk/Documents/Othman\\_substantive\\_judgment.pdf](http://www.siac.tribunals.gov.uk/Documents/Othman_substantive_judgment.pdf)> Acesso em: 20/06/2013

<sup>166</sup> TZANAKOPOULOS, Antonios. Domestic Court Reactions to UN Security Council Sanctions. In: REINISCH, August. **Challenging Acts of International Organizations Before National Courts**. Oxford: Oxford Scholarship Online, 2010. p. 62-87. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1480184](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1480184)>. Acesso em: 07 jun. 2013.

No caso brasileiro, em particular, existe um fator adicional no relacionamento do país com o CSNU: a intenção brasileira de tornar-se membro permanente do órgão. Deste modo, o Brasil busca atuar com cautela em suas discordâncias com o Conselho, trabalhando para combinar os anseios nacionais com a toada do CSNU, sempre respeitando as diretrizes internas.

Tendo isto em vista, é possível assumir que, em virtude dos casos analisados e do contexto brasileiro no cenário internacional, uma suposta atuação do STF relacionada a uma suposta revisão de resolução do CSNU seria deveras ousada.

Em um contexto em que a intensidade da atuação do CSNU vem aumentando cada vez mais, autores como Rezek<sup>167</sup> afirmam que as decisões das organizações internacionais deveriam ser consideradas fontes de direito internacional, tamanha a sua importância hoje no contexto mundial. Tal situação é algo que restringe ainda mais o poder de revisão do STF.

O ordenamento jurídico – tanto doméstico quanto internacional – é baseado em uma hierarquia. O STF é a mais alta corte brasileira, prevalecendo sobre todas as outras instâncias no país; por sua vez, o Tribunal está sujeito a ordenamentos internacionais superiores, como a CIJ e o CSNU. Como foi visto anteriormente, uma alternativa para um suposto questionamento de resolução do Conselho por parte do STF seria a defesa dos direitos humanos, como já foi tentado por outras cortes domésticas. Embora se discuta o escopo das legislações do CSNU, é aceito – de modo geral – que estas devem primar pelo respeito ao *jus cogens* e aos tratados de direitos humanos.

De qualquer modo, como as chamadas resoluções legislativas do Conselho de Segurança necessitam de internalização por parte dos Estados, pode se entender que estes ficariam sujeitos à revisão por parte do STF, caso o Tribunal entendesse que a norma internacional em pauta não estivesse de acordo com alguma obrigação assumida pelo Brasil em nível de Constituição ou segundo algum tratado ratificado pelo país<sup>168</sup>.

---

<sup>167</sup> REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público**: curso elementar. 10.ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p.41.

<sup>168</sup> FARIA, Luiz Carlos de. **A Implementação da UNSCR 1540: Mecanismos de Combate ao Terrorismo e à Proliferação de Armas de ADM no Brasil e nos Estados Unidos**. 2008. 367 f. Tese (Doutorado) - Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

## 6. CONCLUSÕES

Ao longo deste trabalho, foram levantadas diversas informações sobre a atuação do Conselho de Segurança da ONU e seu importante papel na manutenção da estabilidade do cenário internacional. Sobre isto, entende-se que, de acordo com os preceitos estabelecidos na Carta da ONU, o CSNU goza de um amplo escopo de atuação, tendo como objetivo a manutenção da paz e da segurança internacional. No entanto, também foi verificado que este é um conceito bastante subjetivo, podendo ser moldado pelo próprio Conselho, de acordo com suas intenções.

Mesmo os autores que escrevem sobre o assunto divergem quando se discute sobre os limites da atuação do Conselho de Segurança. Alguns atribuem ao órgão uma autonomia maior, justificando que seu poder é essencial para a manutenção da ordem no sistema internacional; outra corrente ressalta a importância do respeito às leis do direito internacional, aos princípios da ONU e aos tratados internacionais. É aceito, de maneira geral, que o CSNU deve primar pelo respeito às normas imperativas do direito internacional: o *jus cogens*.

Exemplo da maleabilidade do arcabouço jurídico no qual está inserido o órgão, em uma interpretação branda do Capítulo VII da Carta da ONU, o Conselho de Segurança decidiu editar resoluções de caráter legislativo, como a 1373 e a 1540 – possivelmente as mais conhecidas neste contexto. Aceitas em um primeiro momento, as resoluções legislativas são, hoje, motivo de discussão na comunidade internacional, tendo em vista que as decisões do CSNU tomadas sob o regramento do referido Capítulo VII tem caráter vinculativo e obrigatório e que tais resoluções não visam um alvo em específico, como de praxe, mas atinge todos os Estados-membros. Soma-se a isso o fato de que uma vez editada, uma resolução desse tipo passa ter caráter de lei, de modo que seu descumprimento pode ensejar responsabilização internacional a um Estado.

Novamente, existe divergência no campo acadêmico sobre a atuação do CSNU. Sobre as resoluções legislativas, alguns argumentam que são aceitáveis, visto que foram passadas em tempos que a comunidade internacional enfrentava uma ameaça nova e sem precedentes – o terrorismo internacional –, algo que exigia medidas enérgicas por parte do órgão responsável por manter a paz internacional. Por outro lado, autores

encaram tais atitudes com cautela, colocando que seu caráter é demasiado generalista e abstrato.

Independente de concordar ou não com as resoluções antiterrorismo propostas pelo CSNU, o fato de que elas são obrigatórias demanda aos Estados sua internalização. No caso brasileiro, isto se dá por meio de decretos presidenciais – como foi visto ao longo do trabalho. O combate ao terrorismo internacional é, no entanto, prejudicado pela divergência na maneira como o terrorismo é encarado nas inúmeras legislações domésticas que o abordam. Isto se dá muito pelo fato de que o termo “terrorismo”, em si, possui diversas acepções em diferentes ordenamentos jurídicos. A falha de um consenso no que tange à definição do terrorismo atrapalha o seu combate.

No Brasil, existem, no momento, dois projetos de lei em trâmite para atualizar a definição de terrorismo na legislação brasileira. Atualmente, o termo está enquadrado em legislações de cunho autoritário e que remetem à época da ditadura militar, como a Lei de Segurança Nacional. De qualquer modo, o país se mostra bastante preocupado com o enfrentamento a esta ameaça, o que pode ser comprovado pelos diversos acordos e tratados internacionais antiterrorismo assinados e ratificados pelo Estado brasileiro.

O cerne do trabalho girou em torno de um possível conflito entre o ordenamento nacional ou comunitário com normativas editadas pelo Conselho de Segurança da ONU. Partindo de dois casos chave: Lockerbie e Kadi, cujos veredictos levantaram tal possibilidade, foram estudados os possíveis rumos que as cortes domésticas poderiam tomar na abordagem de tal questão.

Não existem respostas absolutas neste debate. Por um lado, existe o tema alçado na contenda do caso Lockerbie, nele, supõe-se que, enquanto uma decisão favorável por parte da CIJ sobre regular a ação do Conselho de Segurança poderia minar a sua soberania, ao adotar uma postura passiva, a Corte Internacional de Justiça não estaria cumprindo com seu propósito de fiscalizar o direito no âmbito internacional – colocando em risco, assim, sua autoridade. Da mesma maneira, é possível levantar a seguinte questão: o fato de cortes domésticas e comunitárias se aventurarem juridicamente contra o Conselho de Segurança representaria uma maior autonomia por parte dos Estados ou um desrespeito à lei internacional?

De qualquer maneira, os contenciosos domésticos com o CSNU continuam ocorrendo, sejam eles em litígio direto com a normativa proposta pelo órgão da ONU ou desafiando as resoluções de modo indireto ao questionar as ações que internalizavam tais resoluções. Em geral, as decisões são brandas e, por muitas vezes, se limitam a

ratificar o que foi estabelecido pelo CSNU. Sobre a possibilidade real de revisão, é possível concluir que ela aumenta quando uma corte estabelece que a conexão entre uma respectiva resolução do CSNU e o argumento utilizado pelo querelante é fraca. De modo que é possível aferir que as cortes domésticas evitam, sim, um embate direto com o Conselho de Segurança.

Especificamente no caso brasileiro, soma-se a esta tradição das cortes evitarem o confronto, o contexto político e diplomático do país em relação às instituições multilaterais. Enquanto o Brasil foi ativo no questionamento de certas decisões do CSNU que entendia ultrapassarem seus limites de atuação, a doutrina internacional do país tende à aproximação dos mecanismos da ONU. Além disso, existe a antiga reivindicação brasileira por um assento permanente no Conselho de Segurança, algo que poderia dificultar mais ainda uma ação do STF que entrasse em confronto com o órgão.

Por fim, é possível concluir que, embora a capacidade do STF julgar um litígio advindo de um organismo multilateral esteja expressa na Carta Magna, e exista jurisprudência internacional nesta questão, há outros fatores jurídicos e extrajurídicos que interferem em uma possível atuação do Tribunal em um contencioso entre o CSNU e a legislação brasileira.

## REFERÊNCIAS

ALVAREZ, José E. Judging the Security Council. **American Journal of International Law**. 90, 1996, pp. 1-39.

AMORIM, Celso, Entre o desequilíbrio unipolar e a multipolaridade: o Conselho de Segurança da ONU no período pós-Guerra Fria, in Dupas, Gilberto; Vigevani, Tullo (orgs.), **O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional**, São Paulo, Alfa-Ômega, 1999.

ANDRADE, Isabela Piacentini de. Conselho de segurança da onu: legislador internacional? **Revista Ius Gentium: Teoria e Comércio no Direito Internacional**, Florianópolis, v. 1, n. 1, p.166-180, jul. 2008.

ANGEHR, Mark. The International Court of Justice's Advisory Jurisdiction and the Review of Security Council and General Assembly Resolutions. **Northwestern University Law Review**, Chicago, v. 2, n. 103, p.1007-1037, 2009.

BIANCHI, Andrea. Assessing the Effectiveness of the UN Security Council's Anti-terrorism Measures: The Quest for Legitimacy and Cohesion. **The European Journal Of International Law**, v. 5, n. 17, p.881-919, 2007.

\_\_\_\_\_. Security Council's Anti-terror Resolutions and their Implementation by Member States. **Journal Of International Criminal Justice**, Oxford, v. 5, n. 4, p.1044-1073, 2006.

CABRAL, Carolina Polidori. **Do confronto ao terrorismo no brasil e no mundo e da necessidade de um direito internacional especializado na matéria**. 2010. Monografia (Graduação em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.

CHESTERMAN, Simon; Lehnardt, CHIA. **The Security Council as World Judge? The Powers and Limits of the UN Security Council in Relation to Judicial Functions**. Institute for International Law and Justice, New York School of Law. Nova Iorque, 2006.

CONSTANTINIDES, Aristotle. **An Overview of Legal Restraints on Security Council Chapter VII Action with a Focus on Post-Conflict Iraq**, 2009.

CUNHA, Ciro Leal M. da. **Terrorismo internacional e política externa brasileira após o 11 de setembro**. 2010. 216 f. Dissertação (Mestrado) - Instituto Rio Branco, Brasília, 2009.

DJORDJEVIC, Stevan. The Control of the Legality of the Acts of the United Nations Security Council. **Faculty of Law of the University Of Belgrade: Law And Politics**, Belgrade, v. 4, n. 1, p.371-387, 2000.

FARIA, Luiz Carlos de. **A Implementação da UNSCR 1540: Mecanismos de Combate ao Terrorismo e à Proliferação de Armas de ADM no Brasil e nos**



**Estados Unidos**. 2008. 367 f. Tese (Doutorado) - Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

FITZGERALD, Amber. Security Council Reform: Creating a More Representative Body of the Entire U.N. Membership. **Pace International Law Review**, v. 319, n. 12, p.321-341, 2000.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. **Para uma interpretação democrática da Lei de Segurança Nacional**.

KAMEL, Antoine Youssef. A Atuação do Conselho de Segurança da ONU: Democrática ou Discricionária. **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais**, Curitiba, n. , p.41-56, 2012.

KOKOTT, Juliane; SOBOTTA, Christoph. The Kadi Case: Constitutional Core Values and International Law – Finding the Balance?. **The European Journal Of International Law**, Oxford, v. 23, n. 4, p.1015-1024, 2012.

LAVALLE, Roberto. A Novel, If Awkward, Exercise in International Law-Making: Security Council Resolution 1540. **Netherlands International Law Review**, 2004, pp 411-437.

L.G. Nascentes da Silva, **A estruturação de uma política internacional sobre anti-terrorismo sob a ótica da teoria dos regimes internacionais**, Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais da UnB, Brasília, 2003, p. 08 - 28

LIMA, Cristiane Helena de Paula. **O caráter obrigatório das decisões do conselho de segurança das nações unidas**. , 2011.

MARTENCZUK, Bernd. The Security Council, the International Court and Judicial Review: What Lessons from Lockerbie?. **European Journal Of International Law**, v. 10, n. 3, p.517-547, 1999.

MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. 15. ed., p. 648.

MONTEIRO, Raquel. **O Fenômeno do Terrorismo e a Resposta do Conselho de Segurança das Nações Unidas**.2011. 63 f. Dissertação (.) - Uniceub, Brasília, 2011.

NIETO-NAVIA, Rafael. **International Preemptory Norms (*Jus Cogens*) And International Humanitarian Law**. [S.I.:s.n.] p. 2-3.

NORMAN, Paul. The United Nations and counter-terrorism after September 11: towards an assessment of the impact and prospects of counter-terror 'spill-over' into international criminal justice cooperation. **British Society Of Criminology**, Portsmouth, n. , p.98-116, 2004.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar, **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva**, Brasília, Instituto Rio Branco/Funag/Centro de Estudo Estratégicos, 1998.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público: curso elementar**. 10.ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p.41.

REINISCH, August. Should Judges Second-Guess the UN Security Council? **International Organizations Law Review**, Leiden, n. 6, p.257-291, 2009.

ROBERTS, Ken. **Second-Guessing the Security Council: The International Court of Justice and Its Powers of Judicial Review**. **Pace International Law Review**, v. 7, n. 2, p.282-326, 1 abr. 1995.

ROSAND, Eric. Security Council Resolution 1373, the Counter-Terrorism Committee, and the Fight against Terrorism. **The American Journal Of International Law**, Dasda, v. 97, n. 2, p.333-341, Abril, 2003

\_\_\_\_\_. The Security Council as “Global Legislator”: *ultra vires* or ultra innovative? **Fordham International Law Journal**, 2005, vol. 28, n. 3, p. 542-590.

SANTOS, Gilmar Luciano. **Terrorismo e o sistema jurídico brasileiro**, 2011

SHAW, Malcolm N. **International law**. 6. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

SZASZ, Paul. **The American Journal of International Law**, Vol. 96, No. 4 (Oct., 2002), pp. 901-905

TALMON, Stefan. The Security Council As World Legislature. **The American Journal Of International Law**, v. 99, n. 1, p.175-193, jan. 2005.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direito das organizações internacionais**. 4. ed., p. 35.

TZANAKOPOULOS, Antonios. Domestic Court Reactions to UN Security Council Sanctions. In: REINISCH, August. **Challenging Acts of International Organizations Before National Courts**. Oxford: Oxford Scholarship Online, 2010. p. 62-87.

VIZZOTTO, Vinicius Diniz. **A restrição de direitos fundamentais e o 11 de setembro**.

WET, Erika de. **The chapter seven powers of the United Nations Security Council**. Portland: Hart, 2004. 413 p.

WOLOSZYN, André Luís. **Aspectos Gerais E Criminais Do Terrorismo E A Situação Do Brasil**.

WOOD, Sir Michael. **The UN security council and international law: The Security Council's Powers and their Limits.** Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

\_\_\_\_\_. The Law of Treaties and the UN Security Council: Some Reflections In: CANNIZZARO, Enzo. **The Law of Treaties Beyond the Vienna Convention.** Oxford: Oxford University Pres, 2011. p. 272-285

ZUBEL, Eric. The Lockerbie Controversy: Tension Between The International Court of Justice and the Security Council. **Annual Survey Of International & Comparative Law**, ., v. 5, n. 1, p.259-288, 2010