

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Direito
Programa de Pós-graduação em Direito

Rodrigo Machado Franco

**A LEGALIDADE DE CONTRAMEDIDAS DE TERCEIROS SOB O DIREITO
INTERNACIONAL:**
o papel da *opinio juris* no desenvolvimento de uma norma permissiva

Belo Horizonte
2025

Rodrigo Machado Franco

**A LEGALIDADE DE CONTRAMEDIDAS DE TERCEIROS SOB O DIREITO
INTERNACIONAL:
o papel da *opinio juris* no desenvolvimento de uma norma permissiva**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Lucas Carlos Lima

BELO HORIZONTE
2025

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Queiroz - CRB-6/2233.

F825l	Franco, Rodrigo Machado A legalidade de contramedidas de terceiros sob o direito internacional [manuscrito]: o papel da <i>opinio juris</i> no desenvolvimento de uma norma permissiva / Rodrigo Machado Franco. - 2025. 277 f. Orientador: Lucas Carlos Lima. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito. Bibliografia: f. 213-277. 1. Direito internacional público - Teses. 2.Responsabilidade do Estado - Teses. 3. Atos unilaterais (Direito internacional público) - Teses. I. Lima, Lucas Carlos. II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito. III. Título. CDU: 341
-------	--



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO



FOLHA DE APROVAÇÃO

*A Legalidade de Contramedidas de Terceiros sob o Direito Internacional:
o papel da opinio juris no desenvolvimento de uma norma permissiva*

RODRIGO MACHADO FRANCO

Dissertação submetida à Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Direito, como requisito para obtenção do grau de mestre em DIREITO, área de concentração DIREITO E JUSTIÇA.

Aprovada em 06 de fevereiro de 2025, pela banca constituída pelos membros:

Prof(a). Lucas Carlos Lima – Orientador
UFMG

Prof(a). George Rodrigo Bandeira Galindo
Universidade de Brasília

Prof(a). Paolo Palchetti
Université Paris I Panthéon Sorbonne

Belo Horizonte, 07 de abril de 2025.

Marcelo Maciel Ramos
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMG



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO



ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DO ALUNO

RODRIGO MACHADO FRANCO

Realizou-se, no dia 06 de fevereiro de 2025, às 16:00 horas, em Plataforma Virtual, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada *A Legalidade de Contramedidas de Terceiros sob o Direito Internacional: o papel da opinio juris no desenvolvimento de uma norma permissiva*, apresentada por RODRIGO MACHADO FRANCO, número de registro 2023660615, graduado no curso de DIREITO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em DIREITO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). Lucas Carlos Lima - Orientador (UFMG), Prof(a). George Rodrigo Bandeira Galindo (Universidade de Brasília), Prof(a). Paolo Palchetti (Université Paris I Panthéon Sorbonne).

A Comissão considerou a dissertação:

(X) Aprovada, tendo obtido a nota 100 (cem).

() Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 06 de fevereiro de 2025.

Lucas Carlos Lima

Prof(a). Lucas Carlos Lima (Doutor) Nota:

Documento assinado digitalmente
gov.br GEORGE RODRIGO BANDEIRA GALINDO
Data: 06/02/2025 16:48:44-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof(a). George Rodrigo Bandeira Galindo (Doutor) Nota: 100

Prof(a). Paolo Palchetti (Doutor) Nota:

100

Paolo Palchetti

AGRADECIMENTOS

Proust escreve que “a lembrança das coisas passadas não é necessariamente a lembrança das coisas como elas eram”. Um par de anos é tempo suficiente para colecionar várias lembranças – mas também para revesti-las pela pátina da imaginação. Seja como for, as memórias dos meses que separam janeiro de 2023 e janeiro de 2025 serão sempre tingidas pelas companhias que os povoaram.

Agradeço ao orientador desta dissertação, Prof. Lucas Carlos Lima, em quem encontro um modelo de inventividade, argúcia e disciplina – três traços que se fazem presentes na orientação rigorosa, mas acima de tudo são causa do êxito do projeto mais ambicioso de inserção internacional e busca pela excelência em pesquisa do Grupo de Pesquisa em Cortes e Tribunais Internacionais Stylus Curiarum (UFMG/CNPq).

Agradeço aos demais pesquisadores do Stylus Curiarum, cuja amizade e diálogo intelectual incessantes representam um verdadeiro tesouro e estímulo: Sarah Tonani, Ana Luísa Rocha, Rafael Melo, Fernanda Lamounier, Maria Clara Farias, Lucas Mendes, Isabela Matos, Bernardo Mageste, Amael Notini, Sofia Oliveira, Luisa Lobato, Gabriela Cavalieri, Camilla Freitas, José Lopes, Ana Luísa Vaz e Pedro Pawlowski.

Agradeço ao Prof. Paolo Palchetti, ao Prof. George Galindo e ao Prof. Aziz Saliba por aceitarem o convite para compor a banca avaliadora e pela generosidade em ler e discutir o trabalho. Ao Prof. Aziz Saliba agradeço também a presença constante e os estimulantes debates sobre o fenômeno das sanções unilaterais sob o direito internacional.

Agradeço à minha mãe, Juza, cujo amor e sabedoria estiveram presentes em todos os momentos, e cujo apoio incondicional aos meus sonhos está na raiz da minha gratidão.

Agradeço à minha avó, Norma, companhia bem-humorada e leal, amorosa e inteligente, incorrigivelmente mercurial e sempre carinhosa

Agradeço ao meu pai, José Flávio, pelo aprendizado no convívio com a diferença e pelo exemplo de disciplina e perseverança.

Agradeço a todos os amigos que tornam a minha vida mais completa e instigante, ainda que apartados pela distância.

Proust também escreve que “os verdadeiros paraísos são os paraísos perdidos”. Mas perder um paraíso é também poder recordá-lo, imaginá-lo, inventá-lo – ao lado e para além dos paraísos por vir, que já se anunciam, tênues luzes a despontar no horizonte.

Diritto e coercibilità non sono evidentemente la stessa cosa, per quanto intimo possa essere il loro rapporto. Infatti, dal punto de vista oggettivo, la norma che stabilisce la coercibilità è necessariamente distinta da quella che stabilisce il diritto a cui la coazione deve servire, perché il diritto di costringere è un accessorio del diritto principale, un mezzo per la sua realizzazione e non più...

(Dionisio Anzilotti. Teoria Generale della Responsabilità dello Stato: Parte Prima, 1902.)

If we cannot explain customary international law when it is in flux, we cannot explain it at all. It is the change (or lack of change) in the system over time, the continuing attitude of States and other actors to it, that must be considered first: the content of a customary norm is the product of that dialectical process.

(James Crawford. Chance, Order, Change, 2013.)

A community interest does not fall from the sky.

(Georg Nolte. The International Law Commission and Community Interests, 2019.)

RESUMO

A permissibilidade da prática de contramedidas de terceiros sob o direito internacional é uma questão candente do direito da responsabilidade dos Estados. Em 2001, a Comissão de Direito Internacional (CDI) concluiu que os Estados não-lesados estavam autorizados a reagir a violações de obrigações devidas à comunidade internacional como um todo ou a um grupo de Estados apenas por meio de “medidas lícitas”, excluindo a reação via contramedidas. Este trabalho tem como objetivo aferir se, passadas aproximadamente duas décadas, o acúmulo de *opinio juris* dos Estados permite afirmar que existe uma norma permissiva de contramedidas de terceiros sob o direito internacional costumeiro. O resultado da codificação de 2001 dos Artigos sobre Atos Internacionalmente Ilícitos (ARSIWA) indica que, àquele momento, a *opinio juris* não era conclusiva quanto à existência de uma norma permissiva. Essa conclusão é autorizada pela análise da prática estatal “embrionária”, dos relatórios dos 5 *rapporteurs* especiais dos ARSIWA e pelos comentários dos Estados membros do 6º Comitê da Assembleia Geral da ONU. No período 2001-2024, é possível identificar um acúmulo crescente de *opinio juris*, seja a pela indução realizada a partir da prática estatal de contramedidas de terceiros, seja a partir de evidências da convicção jurídica dos Estados. Entretanto, ao longo do mesmo período foram acumuladas evidências de uma *opinio juris* “reativa” – isto é, contrária à emergência de uma norma permissiva de contramedidas de terceiros. Este fenômeno coibiu o reconhecimento de uma norma permissiva pois impediu a indução da *opinio juris* a partir da prática suficientemente generalizada de contramedidas de terceiros. Além disso, demonstrou uma cisão entre a convicção jurídica de Estados desenvolvidos e Estados em desenvolvimento. Entretanto, a *opinio juris* reativa apresenta três problemas: (i) a frequente utilização da expressão “medidas coercitivas unilaterais” para descrever contramedidas de terceiros, (ii) a incongruência entre a prática dos Estados autores da *opinio juris* reativa e suas respectivas convicções jurídicas e (iii) a relevância da conduta passiva para fins de identificação da *opinio juris* (aquiescência). Estes três problemas produzem um enfraquecimento relativo da *opinio juris* reativa e podem ter como consequência o fortalecimento da *opinio juris* corroborativo de uma norma permissiva no futuro.

Palavras-chave: Contramedidas de terceiros; responsabilidade dos Estados; sanções unilaterais;

ABSTRACT

The permissibility of third-party countermeasures under international law is a prominent issue in the law of state responsibility. In 2001, the International Law Commission (ILC) concluded that non-injured states were authorised to react to violations of obligations owed to the international community as a whole or to a group of states only by means of ‘lawful measures’, excluding reaction via countermeasures. The aim of this dissertation is to ascertain whether, after approximately two decades, the accumulation of *opinio juris* by states makes it possible to affirm that there is a norm permissive of third-party countermeasures under customary international law. The result of the 2001 codification of the Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts (ARSIWA) indicates that, at that time, *opinio juris* was not conclusive as to the existence of a permissive norm. This conclusion is authorised by the analysis of ‘embryonic’ state practice, the reports of the 5 special *rapporteurs* of ARSIWA and the comments of the member states of the 6th Committee of the UN General Assembly. In the period 2001-2024, it is possible to identify a growing accumulation of *opinio juris*, either by induction from state practice of third-party countermeasures, or from evidence of the legal conviction of states. However, over the same period, evidence of a ‘reactive’ *opinio juris* – that is, contrary to the emergence of a norm permissive of third-party countermeasures – has also been accumulated. This phenomenon hindered the recognition of a permissive norm because it prevented the induction of *opinio juris* based on the sufficiently widespread practice of third-party countermeasures. It also demonstrated a split between the legal convictions of developed and developing states. However, there are three problems with reactive *opinio juris*: (i) the frequent use of the expression ‘unilateral coercive measures’ to describe third-party countermeasures, (ii) the incongruity between the practice of the states authoring reactive *opinio juris* and their respective legal convictions and (iii) the relevance of passive conduct for the purposes of identifying *opinio juris* (acquiescence). These three problems produce a relative weakening of the reactive *opinio juris* and may have the consequence of strengthening the corroborative *opinio juris* of a permissive norm in the future.

Keywords: Third party countermeasures; State responsibility; unilateral sanctions; unilateral coercive measures; *erga omnes* obligations.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUDH	Alto Comissariado das Nações Unidas sobre Direitos Humanos
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
ALBA	Aliança Bolivariana para Países de Nossa América
ARSIWA	Artigos sobre Responsabilidade dos Estados por Atos Internacionalmente Ilícitos
ASB	Autonomous Sanctions Bill
BCR	Banco Central da Rússia
BIT	Acordo Bilateral de Investimentos
BRICS	Grupo Brasil-Rússia-Índia-China-África do Sul
CAATSA	Countering America's Adversaries Through Sanctions Act
CADH	Convenção Americana de Direitos Humanos
CAT	Convenção contra a Tortura
CCG	Conselho de Cooperação do Golfo
CDESC	Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
CDH	Comitê de Direitos Humanos
CDI	Comissão de Direito Internacional
CEDEAO	Comunidade de Estados da África Ocidental
CEDH	Convenção Europeia de Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais
CEJ	Corte Europeia de Justiça
CELAC	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CERD	Convenção sobre a Eliminação de Todos os Tipos de Discriminação Racial
CIJ	Corte Internacional de Justiça
CPESC	Comitê de Política Externa e Segurança
CPJI	Corte Permanente de Justiça Internacional
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CVDT	Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados
CVRD	Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas
FAIS	Federal Act on the Implementation of International Sanctions
FEFTA	Foreign Exchange and Foreign Trade Act
FSMA	Financial Services and Markets Act
GAPS	Grupo de Amigos do Povo Sírio

GATT	Acordo Geral em Tarifas e Comércio
G20	Grupo dos 20
G7	Grupo dos 7
G77	Grupo dos 77
IEEPA	International Emergency Economic Powers Act
ILSA	Iran and Libya Sanctions Act
IWGS	Grupo Internacional de Trabalho sobre Sanções
JCPOA	Joint Comprehensive Plan of Action
MAA	Monetary Authority Act
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency
MNA	Movimento Não-Alinhado
OIC	Organização para Cooperação Islâmica
OMC	Organização Mundial do Comércio
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
PESC	Política Externa e de Segurança Comum
PIDCP	Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
RSA	Russia Sanctions Act
SAMLA	Sanctions and Anti Money Laundering Act
SEMA	Special Economic Measures Act
SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TUE	Tratado da União Europeia
TWAA	Trading with the Enemy Act
UA	União Africana
UE	União Europeia

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
1.1. Metodologia.....	19
1.2. Estrutura do texto.....	20
 CAPÍTULO I: CODIFICAÇÃO E DESENVOLVIMENTO PROGRESSIVO DE UMA NORMA PERMISSIVA DE CONTRAMEDIDAS DE TERCEIROS.....	23
1. A codificação do direito das contramedidas nos Artigos sobre Responsabilidade dos Estados por Atos Internacionalmente Ilícitos da CDI.....	23
1.1. Contramedidas como excludente de ilicitude	29
1.2. Contramedidas versus suspensão de tratados por violação substantiva	31
1.3. Contramedidas como meio de implementação da responsabilidade internacional	33
1.3.1. Objetos e limites das contramedidas.....	33
1.3.2. Obrigações não afetadas por contramedidas	36
1.3.3. Proporcionalidade	39
1.3.4. Requisitos procedimentais e cessação	41
2. Contramedidas de terceiros nos Artigos sobre Responsabilidade dos Estados por Atos Internacionalmente Ilícitos da CDI	44
2.1. A invocação da responsabilidade internacional e o “Estado lesado”	47
2.1.1. A invocação da responsabilidade internacional por Estados lesados	49
2.1.2. A invocação da responsabilidade internacional por Estados terceiros “não-lesados”	51
2.2. A adoção de contramedidas por Estados não-lesados	56
2.2.1. A prática estatal “embrionária”	59
2.2.2. A contribuição dos <i>rappoteurs</i> especiais	71
2.2.3. A contribuição dos governos no 6º Comitê da Assembleia Geral	80
2.2.4. A adoção do Art. 54 e a interpretação da expressão “ <i>lawful measures</i> ”	83
3. Conclusões preliminares: um <i>non liquet</i> codificativo.....	91
 CAPÍTULO II: A IDENTIFICAÇÃO DE <i>OPINIO JURIS</i> DE UMA NORMA PERMISSIVA DE CONTRAMEDIDAS DE TERCEIROS	95
1. A <i>opinio juris</i> na identificação do direito internacional costumeiro.....	95
1.1. A identificação de <i>opinio juris</i> por meio de evidências.....	97

1.2.	O paradoxo da <i>opinio juris</i> : convicção jurídica individual do Estado versus convicção jurídica coletiva.....	100
1.3.	Indução de <i>opinio juris</i> a partir de uma prática geral suficientemente generalizada.....	103
2.	A identificação de <i>opinio juris</i> de uma norma permissiva de contramedidas por Estados não-lesados.....	107
2.1.	Evidências da prática de contramedidas por Estados não-lesados	110
2.1.1.	Restrições de exportações e importações e outras medidas comerciais.....	112
2.1.2.	Congelamento de ativos de indivíduos	118
2.1.3.	Congelamento ou confisco de ativos de Estados e seus órgãos	121
2.1.4.	Medidas financeiras.....	126
2.1.5.	Medidas adotadas pela União Europeia	130
2.2.	Evidências de <i>opinio juris</i> de uma norma permissiva de contramedidas de terceiros	137
2.2.1.	Declarações de Estados ou grupos de Estados	138
2.2.2.	Publicações oficiais dos Estados e de organizações internacionais.....	144
2.2.3.	Legislação doméstica	146
2.2.4.	Decisões de cortes internacionais	150
2.2.5.	Resoluções de organizações internacionais	154
3.	Conclusões preliminares.....	156

CAPÍTULO III: A IDENTIFICAÇÃO DA *OPINIO JURIS* REATIVA A UMA NORMA PERMISSIVA DE CONTRAMEDIDAS DE TERCEIROS E SEUS PROBLEMAS..... 159

1.	O papel da <i>opinio juris</i> reativa na consolidação de uma norma costumeira de contramedidas de terceiros.....	159
1.1.	Como obstáculo à indução de <i>opinio juris</i> a partir de uma prática suficientemente generalizada	162
1.2.	Como evidência de uma cisão da <i>opinio juris</i> entre Estados desenvolvidos e em desenvolvimento.....	165
2.	Incompatibilidades inerentes: características da <i>opinio juris</i> dos Estados sobre a não-permissibilidade de contramedidas de terceiros	168
2.1.	Contramedidas de terceiros como violação ao princípio da não-intervenção	169
2.2.	Contramedidas de terceiros como abuso de direitos.....	172
2.3.	Contramedidas de terceiros como violação de obrigações de direitos humanos	175
2.4.	Contramedidas de terceiros como incompatíveis com os requisitos e limites para a prática de contramedidas	180

3. Evidências de <i>opinio juris</i> reativa ao desenvolvimento de uma norma permissiva de contramedidas de terceiros	183
3.1. Declarações de Estados ou grupos de Estados	184
3.2. Resoluções de organizações internacionais	197
4. Os problemas de uma <i>opinio juris</i> reativa a uma norma permissiva de contramedidas de terceiros	204
4.1. A expressão “medidas coercitivas unilaterais”	205
4.2. Incompatibilidade entre a <i>opinio juris</i> e a prática dos Estados	208
4.3. A aquiescência como evidência de <i>opinio juris</i>	215
5. Conclusões preliminares.....	217
 CONCLUSÃO	 221
 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	 227

INTRODUÇÃO

Em 24 de fevereiro de 2022, a Federação da Rússia deu início a um ataque armado abrangente contra a integridade territorial da Ucrânia. Em uma sessão emergencial da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em 03 de março, foi aprovada (sob 141 votos favoráveis, 5 contrários, 35 abstenções e 12 ausências) a resolução ES 11/1, que caracterizou a ação russa como “uma violação do Art. 2(4) da Carta das Nações Unidas” e demandou à Rússia que “cessasse imediatamente o uso da força contra a Ucrânia”. Em resposta à violação, os Estados Unidos, a União Europeia, o Reino Unido e uma série de Estados alinhados introduziram ou expandiram significativamente regimes de sanções contra Moscou. As sanções incluem a suspensão de importações e exportações, a restrição de acesso a meios de pagamentos e o congelamento de mais de US\$300 bilhões em reservas do Banco Central da Rússia. As sanções têm como objetivo explícito exigir a cessação da contínua presença russa pelo uso da força em violação à integridade territorial da Ucrânia.

As medidas aplicadas contra a Rússia a partir de 2022 não constituem um fenômeno inédito. Embora impressionem por sua envergadura, outros regimes de sanções unilaterais foram implementados no passado (e estão em vigor no presente) em reação a sérias violações de obrigações devidas à comunidade internacional como um todo ou a um grupo de Estados. Em alguns casos, como o da Rússia, as medidas são implementadas em “solidariedade” a um Estado-alvo do ilícito (neste caso, a Ucrânia). Em outros, inexistindo um Estado “lesado”, as medidas se voltam a coibir violações de obrigações devidas a indivíduos ou grupos (e.g., obrigações de direitos humanos). Ambos os fenômenos passaram a ser nomeados, sob o léxico da responsabilidade dos Estados, como “contramedidas de terceiros”, “contramedidas por Estados não-lesados”, “contramedidas coletivas” ou, de forma mais ambígua, embora igualmente prevalente, “medidas coercitivas unilaterais”.

As contramedidas se desenvolveram como mecanismos horizontais de implementação de responsabilidade dos Estados. Sua função clássica é permitir aos Estados a resolução de disputas em um sistema descentralizado. Assim, um Estado lesado por uma violação poderia lançar mão deste mecanismo unilateral para obter a cessação do ato ilícito (se este for contínuo) e a reparação, suspendendo o cumprimento de uma obrigação devida ao Estado responsável. Entretanto, não é absolutamente claro se um Estado não-lesado pela violação estaria legitimado a fazer o mesmo. Se para Grócio “os reis têm direito a requisitar a punição não apenas por danos sofridos por si mesmos ou seus súditos, mas também por danos que não os afetam

diretamente, embora violem em excesso o direito natural”¹, sua eloquência não definiu quais os meios legítimos para reação ou quais “violações em excesso” ensejariam a faculdade de retaliação. Igualmente inconclusivas parecem ter sido os esforços mais recentes de codificação.

A permissibilidade de contramedidas de terceiros sob o direito internacional geral foi longamente debatida durante o processo de codificação dos Artigos sobre Responsabilidade dos Estados por Atos Internacionalmente Ilícitos (ARSIWA) pela Comissão de Direito Internacional (CDI). Em 2001, o Art. 54 do projeto final restringiu apenas à prática de “medidas lícitas” as possibilidades de reação por Estados não-lesados contra às violações de obrigações devidas à comunidade internacional ou a um grupo de Estados – excluindo, portanto, medidas que envolvam a suspensão ou não-cumprimento de obrigações devidas ao Estado responsável, como as contramedidas. A opção por não concluir definitivamente (ou por não desenvolver progressivamente) pela existência de uma norma permissiva delegou à prática dos Estados a tarefa de, nos anos posteriores, esclarecer a posição jurídica dessas medidas sob o direito internacional. Entretanto, esta tarefa provou-se particularmente difícil em função da profunda discordância política sobre a eficácia, a pertinência ou mesmo a propriedade moral de tais medidas. Tais dificuldades já fizeram com que as sanções unilaterais fossem descritas como “uma prática política ambígua, carente de justificativa jurídica”.²

Esta dissertação tem como objetivo revisitar o tema da permissibilidade de contramedidas de terceiros sob o direito internacional após 20 anos da codificação silenciosa do Art. 54 pela CDI. Ela visa a responder à seguinte questão: entre 2001 e 2024, teria a convicção jurídica dos Estados (*opinio juris*) se alterado de modo a permitir identificar, sob o direito internacional geral, uma norma costumeira permissiva de contramedidas de terceiros? Na tentativa de submeter o tema a um escrutínio puramente jurídico – ou, ao menos, juridicamente relevante – a investigação escolheu por analisá-lo sob o quadro formal da teoria das fontes do direito internacional, mais especificamente sob o processo de desenvolvimento e identificação do costume internacional. Como é conhecido, a identificação de uma norma costumeira compreende, por um lado, a identificação de evidências de uma prática reiterada e geral executada pelos Estados e, por outro, de evidências de uma convicção jurídica (*opinio juris*) a partir da qual a prática em questão é descrita como exigida ou permitida pelo direito. Curiosamente, embora o tema da legalidade de contramedidas de terceiros tenha sido

¹ GROTIUS, Hugo. On the Law of War and Peace (Annotated Edition). Cambridge: Cambridge University Press, 2012, cap.20, para. 40.

² HOFER, Alexandra. The Beliefs and Practice of Enforcing Collective Obligations through Unilateral Sanctions. A dissertation submitted to Ghent University under the supervision of Prof. Tom Ruys, 2019, p. 33.

amplamente discutido pela doutrina nas duas últimas décadas, a atenção tem se voltado primordialmente ao primeiro elemento, isto é, à identificação de exemplos da prática de contramedidas por Estados não-lesados. O segundo elemento (*opinio juris*) é, frequentemente, perscrutado de maneira peremptória ou induzido a partir da prática. O resultado é, via de regra, uma tendência a se reconhecer a permissibilidade de tais medidas sob o direito internacional como mero resultado de seu uso disseminado e praticamente constante por um grupo de Estados.

Esta investigação quer inverter a predisposição à análise da prática estatal e, ao contrário, privilegiar a análise da *opinio juris* sobre a permissibilidade de contramedidas de terceiros. Embora seja impossível abandonar em absoluto a análise do elemento objetivo – pois, como demonstrado no Cap. 2, a *opinio juris* dos Estados que adotam contramedidas de terceiros é majoritariamente demonstrada por meio de indução da prática estatal – a investigação das evidências de *opinio juris* dos Estados singularmente consideradas conduziu a um resultado significativamente menos monolítico e definitivo sobre a permissibilidade de tais medidas sob o direito internacional. Sobretudo, a investigação identificou que, em paralelo ao acúmulo de evidências de *opinio juris* “corroborativa” de uma norma permissiva, desenvolveu-se uma ampla e disseminada coleção de evidências de *opinio juris* contrária ao reconhecimento da permissibilidade de contramedidas de terceiros. Uma vez que esta *opinio* representa não apenas a convicção dos Estados frente a uma conduta, mas também sua reação à *opinio juris* permissiva, optou-se por referenciá-la como *opinio juris* “reativa”.

Esta conclusão revela dois efeitos jurídicos sobre a consolidação de uma norma costumeira permissiva. Em primeiro lugar, uma cisão da *opinio juris* relativa ao desenvolvimento desta norma – majoritariamente identificada entre Estados desenvolvidos, de um lado, e Estados em desenvolvimento, do outro. Em segundo lugar, um obstáculo ao processo de indução da *opinio juris* a partir de uma prática suficientemente generalizada. Embora a *opinio juris* não exija o mesmo requisito de generalidade do elemento objetivo, é preciso que haja um mínimo de generalidade e uniformidade da convicção jurídica dos Estados para que uma norma costumeira seja reconhecida. Além disso, o processo de indução da *opinio* só pode prosperar nos casos em que, além de uma prática suficientemente generalizada, inexistir uma convicção jurídica contrária ao reconhecimento da norma. Nenhuma das condições se adequa ao caso da norma permissiva de contramedidas de terceiros.

1.1. Metodologia

A investigação proposta depende da análise de uma grande quantidade de evidências de *opinio juris* e da prática dos Estados. Por esta razão, foi preciso adotar uma metodologia capaz de servir de crivo à escolha de evidências juridicamente pertinentes e representativas da convicção jurídica dos Estados. Ao mesmo tempo, a metodologia escolhida precisava limitar o escopo da análise – uma vez que seria impraticável colher evidências relativas à *opinio juris* de todos os Estados e veiculadas em diversos formatos.

A metodologia adotada estruturou-se da seguinte forma. Em primeiro lugar, foi criado um banco de dados com evidências da prática de Estados autores de contramedidas de terceiros – da qual seria possível inferir a convicção jurídica desses mesmos Estados. As evidências compiladas são, em sua imensa maioria, ordens executivas voltadas à implementação de regimes de sanções por Estados e pela União Europeia. Mais raramente, foram inseridas evidências da prática na forma de legislação doméstica por meio da qual foram implementados regimes sancionatórios. Essas evidências foram coletadas por meio de duas operações: (i) em primeiro lugar, pela busca direta nas plataformas *online* dos órgãos domésticos dos Estados (ou dos órgãos comunitários da UE) responsáveis por implementar sanções unilaterais – frequentemente os ministérios/departamentos do Tesouro ou das Relações Exteriores; (ii) em segundo lugar, pela busca por meio de plataformas digitais colaborativas que acompanham a implementação de sanções unilaterais em todo o mundo em tempo real, como o *Global Sanctions*.³ Embora a maior parte das evidências tenha sido coletada pelo primeiro método, o uso das plataformas colaborativas foi instrumental para suprir eventuais lacunas e para identificar quais Estados aplicaram contramedidas de terceiros no período pertinente.⁴

As evidências da prática foram, posteriormente, discriminadas conforme os seguintes critérios: (i) foram preservadas as evidências que, ao menos plausivelmente, implicavam no descumprimento ou suspensão de uma obrigação internacional oponível ao Estado em questão (caracterizando-se, assim, como uma contramedida), e rejeitadas as evidências que se qualificavam claramente como meras retorsões ou protestos (e.g. banimentos de viagens, ruptura de relações diplomáticas); (ii) foram preservadas as evidências de medidas que foram implementadas, ao menos plausivelmente (e de preferência explicitamente) contra graves

³ GLOBAL SANCTIONS. Law, Practice and Guidance. Disponível em: <https://globalsanctions.com/>

⁴ Os Estados que aplicaram contramedidas de terceiros entre 2001 e 2024 são: Estados Unidos da América, Canadá, Reino Unido, Japão, Austrália, Nova Zelândia, Singapura, Coreia do Sul, Suíça, Noruega, Egito, Bahrein, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos e todos os 27 Estados-membros da União Europeia. Certos casos ambíguos reconhecidos no Cap. 3 não serão elencados aqui.

violações de obrigações devidas à comunidade internacional como um todo ou a um grupo de Estados. Desta forma, restringiu-se o volume de evidências pertinentes àquelas que demonstravam claramente a prática da categoria jurídica de “contramedidas por Estados não-lesados” tal qual definida pelo direito da responsabilidade dos Estados e de uso corrente na literatura – isto é, uma medida aplicada por um Estado não-lesado, mas que possui interesse no cumprimento de uma obrigação coletiva violada e que opta por reagir à violação por meio do descumprimento de uma obrigação devida ao Estado responsável.

Uma segunda etapa implicou na coleta de evidências de *opinio juris* corroborativa de uma norma permissiva de contramedidas de terceiros. Tais evidências foram obtidas, igualmente, a partir (i) de plataformas *online* dos órgãos domésticos dos Estados e dos órgãos de organizações internacionais e (ii) da busca em plataformas digitais colaborativas. As evidências foram encontradas, em sua maioria, na forma de declarações de Estados ou grupos de Estados, publicações oficiais dos Estados e de organizações internacionais, legislação doméstica, decisões de cortes internacionais e resoluções de organizações internacionais. A pesquisa valeu-se também de todas as evidências de *opinio juris* reunidas pela doutrina acessível. As evidências foram apresentadas e referenciadas em inglês, francês, espanhol e português (quando possível, no idioma oficial em que a evidência foi produzida ou em tradução disponibilizada pelo Estado ou organização internacional).

Uma terceira etapa diz respeito à coleta de evidências de *opinio juris* “reativa” a uma norma permissiva de contramedidas de terceiros – i.e., que afirmam a sua ilegalidade sob o direito internacional. Tais evidências foram obtidas a partir (i) de plataformas *online* dos órgãos domésticos dos Estados e dos órgãos de organizações internacionais e (ii) da busca em plataformas digitais colaborativas. Nesse caso, contudo, a maior parte das evidências relevantes advém de manifestações unilaterais dos Estados, declarações multilaterais de grupos de Estados em coalizão, e resoluções de organizações internacionais. Uma vez que o número de Estados já apontados pela doutrina (ainda que esparsamente) como contrários à prática de contramedidas de terceiros é muito elevado, optou-se por apresentar declarações individuais de 37 Estados *ut singuli* – representativos das principais macrorregiões geográficas e sistemas jurídicos do mundo.⁵ Os demais Estados tiveram sua *opinio juris* apresentada por meio de

⁵ Os Estados em questão são: Brasil, Argentina, México, Chile, Colômbia, Venezuela, Cuba, Honduras, África do Sul, Namíbia, Tanzânia, Quênia, Sudão, Eritreia, Etiópia, Uganda, Burkina Faso, Níger, Egito, Argélia, Paquistão, Turquia, Rússia, Irã, Palestina, Líbano, Catar, Armênia, Índia, República Popular da China, Mianmar, Vietnã, Indonésia e Malásia.

veículos multilaterais – por exemplo, pelo voto favorável a resoluções da Assembleia Geral da ONU e de outras organizações internacionais.

As evidências de *opinio juris* corroborativa e reativa foram compiladas e, posteriormente, discriminadas conforme os seguintes critérios: (i) no caso das declarações unilaterais, foram privilegiadas aquelas emitidas por Chefes de Estado e Governo, por Ministros das Relações Exteriores e por Chefes de Missões Permanentes dos Estados perante organizações internacionais. Em alguns casos, foram coletadas evidências emitidas por outras autoridades capacitadas para proferir a *opinio juris* do Estado, pelo menos plausivelmente. (ii) no caso de declarações de grupos de Estados ou resoluções de organizações internacionais, privilegiou-se instrumentos adotados por consenso ou por ampla margem de votos favoráveis, de modo a demonstrar o posicionamento e a convicção jurídica de um número maior de Estados. É claro, em ambos os casos, optou-se por privilegiar as evidências juridicamente mais relevantes, isto é, que veiculam a convicção dos Estados em relação à posição jurídica da prática de contramedidas de terceiros sob o direito internacional (excluindo evidências de condenação puramente política ou moral, embora tenham sido incorporadas evidências “mistas”).

Esses esforços são ainda insuficientes para exaurir todas as evidências de *opinio juris* sobre a permissibilidade de contramedidas de terceiros já produzidas por Estados em suas variadas formas e contextos. Uma compilação exaustiva exigiria (além de atualização constante) a suposição de que as evidências produzidas por todos os Estados estão igualmente disponíveis e acessíveis – à revelia das limitações dos próprios Estados e do autor – e provavelmente resultaria em um trabalho demasiadamente extenso. Além disso, o espaço limitado exigiu que evidências repetitivas ou juridicamente menos interessantes fossem descartadas. Ainda assim, os precedentes apresentados nos Capítulos 2 e 3 permitem um *tour d'horizon* das evidências de *opinio juris* produzidas por Estados de regiões geográficas e posições político-econômicas variadas, bem como em formas distintas.

1.2. Estrutura do Texto

A presente dissertação se divide em uma introdução, três capítulos de argumentação e uma conclusão. O Capítulo I investiga o processo de codificação e desenvolvimento progressivo de uma norma permissiva de contramedidas de terceiros pela Comissão de Direito Internacional. A seção 1 denota a dupla função das contramedidas sob o direito da responsabilidade dos Estados: como excludente de ilicitude (1.1.) diferenciando-as da hipótese

de não-adimplemento de tratados por violação substantiva (1.2.) e como meio para implementação da responsabilidade dos Estados (1.3.). São apresentados também os objetos e limites à prática de contramedidas (1.1.1.), as obrigações que não podem ser afetadas por contramedidas (1.1.2.), o requisito de proporcionalidade (1.1.3.) e os requisitos procedimentais, além das circunstâncias de cessação de uma contramedida (1.1.4.). A seção 2 analisa o processo de codificação e desenvolvimento progressivo durante a codificação dos Artigos sobre Responsabilidade dos Estados por Atos Internacionalmente Ilícitos pela Comissão de Direito Internacional. A título de introdução, investiga-se as hipóteses de invocação da responsabilidade internacional e a noção de Estado lesado (1.1.), com destaque para a invocação da responsabilidade por Estados lesados (1.1.1.) e por Estados “interessados no cumprimento da obrigação”, também chamados de Estados “terceiros” ou Estados “não-lesados” (1.1.2.). A seguir investiga-se a codificação relativa a prática de contramedidas por Estados “não lesados” propriamente dita (1.1.) a partir de três diferentes fontes: a prática estatal embrionária (1.1.1.), a contribuição dos *rapporteurs* especiais da CDI (1.1.2.) e a contribuição dos governos no 6º Comitê da Assembleia Geral da ONU. Finalmente, analisa-se criticamente a adoção do artigo 54 dos ARSIWA e a interpretação da expressão medidas lícitas, crucial para compreensão de seu conteúdo. As Conclusões Preliminares do Capítulo 1 afirmam que a razão primordial pela qual a Comissão de Direito Internacional não codificou uma norma permissiva de contramedidas de terceiros foi a inconclusividade da *opinio juris* dos Estados naquele momento, o que impediu uma codificação definitiva.

O Capítulo II investiga a identificação de *opinio juris* de uma norma permissiva de contramedidas de terceiros. A seção 1 discorre sobre o papel da *opinio juris* na identificação do direito internacional costumeiro, sublinhando a importância das evidências de convicção jurídica do Estado (1.1.), o paradoxo inerente à ideia de *opinio juris* enquanto, por um lado, convicção jurídica individual do Estado e, por outro, convicção jurídica coletiva (1.2.) e, enfim, a hipótese de indução da *opinio* a partir de uma prática suficientemente generalizada (1.3.). A seção 2 apresenta as evidências de *opinio juris* relativas a uma norma permissiva de contramedidas por Estados não-lesados. Em primeiro lugar, são apresentadas as evidências da prática estatal a partir das quais é possível induzir a *opinio juris* (2.1.). Essas evidências são apresentadas na forma de restrições de exportações e importações e outras medidas comerciais (2.1.1.), congelamento de ativos de indivíduos (2.1.2.), congelamento ou confisco de ativos de Estados e seus órgãos (2.1.3.), medidas financeiras (2.1.4.) e medidas adotadas pela União Europeia (2.1.5.). A seguir, são apresentadas as evidências de *opinio juris* “pura” de uma norma permissiva de contramedidas de terceiros (2.2.) na forma de declarações de Estados ou grupos

de Estados (2.2.1), publicações oficiais de Estados e de organizações internacionais (2.2.2.), legislação doméstica (2.2.3), decisões judiciais de cortes internacionais (2.2.4.) e resoluções de organizações internacionais (2.2.5.). As conclusões preliminares do Capítulo 2 afirmam que, entre 2001 e 2024, houve um acúmulo crescente e relevante de evidências de *opinio juris* corroborativa à existência de uma norma permissiva de contramedidas de terceiros que, se considerado isoladamente, seria suficiente para fazer insurgir uma norma costumeira permissiva, uma vez que a *opinio juris* não exige o requisito de generalidade aplicável a prática dos Estados.

O Capítulo III investiga a identificação de uma *opinio juris* reativa a uma norma permissiva de contramedidas de terceiros e os problemas a ela inerentes. A seção 1 discorre sobre o conceito de *opinio juris* reativa e seu papel na consolidação de uma norma costumeira de contramedidas de terceiros, e indica que ela pode servir como obstáculo à indução de *opinio juris* a partir de uma prática suficientemente generalizada (1.1.) e também como evidência da cisão da *opinio juris* entre Estados desenvolvidos e Estados em desenvolvimento (1.2.). A seção 2 investiga uma série de incompatibilidades inerentes entre a prática de contramedidas de terceiros e certas normas primárias do direito internacional – por exemplo, o princípio da não intervenção (2.1.), o princípio de abuso de direito (2.2.), as obrigações decorrentes de instrumentos de direitos humanos (2.3.) e os requisitos e limitações para a prática de contramedidas sobre o direito da responsabilidade do Estado (2.4.). A seção 3 mobiliza as evidências de *opinio juris* reativa ao desenvolvimento de uma norma permissiva de contramedidas de terceiros na forma de declarações de Estados (3.1.) e resoluções de organizações internacionais (3.2.). Finalmente, a seção 4 trata dos problemas relativos à identificação de uma *opinio juris* reativa sob três perspectivas: o uso reiterado da expressão “medidas coercitivas unilaterais” para se referir à prática de contramedidas de terceiros (4.1.), a incompatibilidade entre a *opinio juris* e a prática dos seus Estados autores (4.2.), e a aquiescência ou silêncio como evidência de *opinio juris* (4.3.). As conclusões preliminares do Capítulo 4 afirmam que, embora o período entre 2001 e 2024 tenha conhecido um acúmulo importante de *opinio juris* favorável à permissibilidade de controle de terceiros, a insurgência paralela de uma *opinio juris* reativa impediu a cristalização de uma norma costumeira permissiva, pois, por um lado, serve de obstáculo a indução da *opinio juris* a partir da prática e, por outro, demonstra uma cisão da *opinio juris* entre pelo menos dois grupos de Estados.

CAPÍTULO I: CODIFICAÇÃO E DESENVOLVIMENTO PROGRESSIVO DE UMA NORMA PERMISSIVA DE CONTRAMEDIDAS DE TERCEIROS

O objetivo deste capítulo é apresentar a codificação e o desenvolvimento progressivo do direito das contramedidas de terceiros até a conclusão dos Artigos sobre Responsabilidade Internacional dos Estados por Atos Internacionalmente Ilícitos (“ARSIWA” ou “Artigos”) pela Comissão de Direito Internacional (CDI) em 2001.

A seção 1 apresenta a codificação das duas funções das contramedidas no sistema de regras de responsabilidade dos Estados: excludente de ilicitude e meio para a implementação da responsabilidade do Estado. A seguir, apresenta o quadro jurídico que regula a prática de contramedidas, seus objetos e limites, as obrigações não-afetadas pela sua adoção e os requisitos que coordenam sua prática e cessação codificados nos ARSIWA.

A seção 2 investiga a codificação e o desenvolvimento progressivo de uma norma permissiva de contramedidas de terceiros pela CDI até 2001. Introduz-se as modalidades de invocação da responsabilidade a partir dos Arts. 42 e 48 dos ARSIWA a partir da distinção entre Estados “lesados” e “interessados no cumprimento da obrigação” e, a seguir, a prática estatal e a contribuição dos *rapporteurs* especiais da CDI e dos governos no 6º Comitê da Assembleia Geral da ONU (AGNU).

A seção 3 apresenta conclusões preliminares. Os ARSIWA não atingiram uma conclusão definitiva sobre a permissibilidade de contramedidas adotadas por Estados não-lesados sob o direito costumeiro. Este fenômeno pode ser considerado um “*non-liquet* codificativo” que se deve a um fator preponderante: a ausência do elemento subjetivo (*opinio juris*) para a identificação de uma norma costumeira associada à prática geral de contramedidas de terceiros até a conclusão do projeto.

1. A codificação do direito das contramedidas nos Artigos sobre Responsabilidade dos Estados por Atos Internacionalmente Ilícitos da CDI

O uso de medidas unilaterais para obter reparação e cessação por ilícitos internacionais disseminou-se muito antes do surgimento da própria categoria de “contramedida” ou mesmo do desenvolvimento do direito moderno da responsabilidade dos Estados.⁶ Na ausência de uma

⁶ Sobre a ocorrência de “represálias” desta natureza, ver: NISSEL, Alan Tzvika. *Merchants of Legalism: A History of State Responsibility (1870-1960)*. Cambridge: Cambridge University Press, 2024. Ver também: KURTUL,

autoridade centralizada, os Estados foram frequentemente obrigados a lançar mão de mecanismos de *justice privée* para reequilibrar obrigações jurídicas e proteger os seus direitos.⁷ Contudo, estes mecanismos aparentam-se senão de forma incipiente ao que se compreende, no presente, como contramedidas. Por esta razão, apenas com a codificação do direito da responsabilidade dos Estados, na segunda metade do século XX, é que se pode investigar o fenômeno das contramedidas como parte das normas que regem o ato ilícito internacional e suas consequências.

A escolha da codificação dos ARSIWA como ponto de partida para a análise sobre a permissibilidade da prática de contramedidas por Estados não-lesados se explica por algumas razões: em primeiro lugar, os Artigos da CDI são o mais extensivo projeto de codificação do direito da responsabilidade internacional realizado,⁸ e sua confecção é resultado não apenas da análise da prática e *opinio juris* dos Estados, mas também do trabalho dos *rapporteurs* especiais – cuja *expertise* confere legitimidade ao empreendimento da Comissão.⁹ Em segundo lugar, uma vez que os Artigos são um esforço de reconhecimento de normas costumeiras e utiliza-se do léxico da teoria das fontes do direito internacional como critério de reconhecimento normativo, trata-se de um instrumento útil para identificar as evidências de *opinio juris* sobre a existência de uma norma permissiva de contramedidas de terceiros.¹⁰ Em terceiro lugar, o processo de adoção dos Artigos foi cuidadoso – passando pelos debates no plenário da Comissão sobre cada uma das provisões adotadas, a aprovação por consenso, o escrutínio do

Aytekin Kaan. The Evolving Qualification of Unilateral Coercive Measures: A Historical and Doctrinal Study. *Athena—Critical Inquiries in Law, Philosophy and Globalization*, vol. 2, n. 1, pp. 204-253, 2022.

⁷ Sobre a prática de represálias até 1945, ver: WAMPACH, Christophe. *Armed reprisals from medieval times to 1945*. Baden Baden: Nomos, 2018. Ver também: ALLAND, Denis. *Justice privée et ordre juridique international : étude théorique des contre-mesures en droit international public*. Paris: Pedone, 1994.

⁸ Sobre as iniciativas anteriores de codificação do direito da responsabilidade dos Estados conduzidas pela Harvard Law School e pela Liga das Nações, *inter alia*, ver: SCOTT, Sterling. *Codification of State Responsibility in International Law: A Review and Assessment*. *American Society of International Law (ASIL Proceedings)*, v. 9, p. 1, 1985; BORCHARD, Edwin M. “Responsibility of States,” at the Hague Codification Conference. *American Journal of International Law*, v. 24, n. 3, pp. 517-540, 1930; WHITEMAN, Marjorie M. *The Codification of the Responsibility of States*. *New York University Law Quarterly*, v. 8, p. 186, 1930. Para análises mais recente, ver: LAITHIER, Lucie. *Private Codification Efforts In CRAWFORD, James; PELLET, Alain; OLLESON, Simon (eds.) The Law of International Responsibility*. Oxford: Oxford University Press, 2010; BORRIES, Clementine. *The Hague Conference of 1930 In CRAWFORD, James; PELLET, Alain; OLLESON, Simon (eds.) The Law of International Responsibility*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

⁹ PELLET, Alain. *Responding to the New Needs through Codification and Progressive Development In GOWLLAND-DEBBAS, Vera. Multilateral Treaty-Making: The Current Status of Challenges to and Reforms Needed in the International Legislative Process*. New York: Springer, 2000.

¹⁰ BORDIN, Fernando Lusa. *Reflections of Customary International Law: The Authority of Codification Conventions and ILC Draft Articles in International Law*. *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 63, n. 3, pp. 535-567, 2014, p. 548. “Os desafios epistemológicos envolvidos na comprovação do costume, combinados com a relutância por parte dos Estados em adotar formalmente os textos de codificação, definem o contexto para que juízes internacionais, profissionais, acadêmicos e funcionários do Estado procurem as convenções de codificação e os textos completos de artigos de data como um atalho para o conteúdo do direito internacional consuetudinário.”

Comitê de Redação e dos Estados membros do 6º Comitê da AGNU.¹¹ Finalmente, os artigos produzidos pela CDI (e os ARSIWA, em particular) gozam de redação prescritiva, “resultando em uma apresentação coerente e sistemática das regras pertinentes.”¹² Trata-se do único quadro jurídico apto a regular a prática de contramedidas.

O processo de codificação das normas sobre responsabilidade dos Estados foi inaugurado pela CDI em 1953, quando a Comissão recebeu o mandato do 6º Comitê da AGNU para dar início ao projeto no curso de sua 6ª Sessão.¹³ No ano seguinte foi nomeado o primeiro *rapporteur* especial¹⁴ e, sob os instrumentos de codificação e desenvolvimento progressivo previstos no Art. 1º do Estatuto da Comissão,¹⁵ a CDI inaugurou um de seus mais exitosos empreendimentos. A partir daquele momento, a Comissão foi incumbida da tarefa de fornecer evidências da prática e *opinio juris* constitutivas de regras gerais sobre responsabilidade dos Estados e sintetizá-las em enunciados claros.¹⁶

A codificação se estendeu entre 1955 e 2001 e ocupou um dos postos prioritários na agenda da Comissão.¹⁷ A partir de 1963, quando foi concluído o primeiro relatório do Subcomitê para Responsabilidade dos Estados, o projeto passou a se dedicar à identificação das regras e princípios gerais relativos à responsabilidade internacional.¹⁸ Para coordenar o processo de codificação e promover a compilação doutrinal e da prática estatal, foram nomeados 5 *rapporteurs* especiais: o cubano Francisco García Amador (1956-1961); o italiano Roberto Ago (1969-1980); o neerlandês Willem Riphagen (1980-1986); o italiano Gaetano Arangio-Ruiz (1988-1996) e o australiano James Crawford (1998-2001). Em conjunto, os

¹¹ *Idem*, p. 551.

¹² *Idem*, p. 552.

¹³ AGNU. Resolução 799(VIII) – Request for the codification of the principles of international law governing State responsibility : resolution. A/2589 de 7 de dezembro de 1953. Embora o tema da responsabilidade dos Estados tenha sido inserido na agenda da Comissão de Direito Internacional em sua 1ª sessão (1949), sua codificação permaneceu inerte até 1954. A requisição pelo 6º Comitê demonstra que os ARSIWA foram antes uma demanda dos próprios Estados, e não uma invenção da CDI.

¹⁴ CDI. Report of the International Law Commission Covering the Work of its 7th Session 2 May – 8 July 1955. Official Records of the General Assembly, 10th Session, Supplement No. 9 (A/2934), A/CN.4/94, 1955, p. 42.

¹⁵ A dupla função da Comissão está estipulada no Art. 1º de seu Estatuto e definida pelo Art. 15. No entanto, embora o Estatuto diferencie as funções de desenvolvimento progressivo (Arts.16-17) e codificação (Arts.18-24), na prática, o órgão adota um método de trabalho comum aos dois aspectos de seu mandato. Sobre as duas funções, ver: WATTS, Arthur; WOOD, Michael; SENDER, Omri. Codification and Progressive Development of International Law. Max Planck Encyclopedia of International Law, 2006.

¹⁶ BAXTER, Richard. Treaties and Custom. Haia: Brill, Recueil des cours, 1970.

¹⁷ AGNU. Resolução 1686(XVI) – Future work in the field of the codification and progressive development of international law. A/4425, de 18 de dezembro de 1961.

¹⁸ CDI. Document A/CN.4/152, Yearbook of the International Law Commission, vol. II, Annex 1, 1963. O Secretariado Geral das Nações Unidas também teve um papel relevante nesse sentido, ao menos no início do processo de codificação. Ver: CDI. Digest of the decisions of international tribunals relating to State responsibility, prepared by the Secretariat. A/CN.4/169, Yearbook of the International Law Commission, vol. II, 1964.

rapporteurs produziram 33 relatórios sobre variados aspectos da responsabilidade dos Estados que fundamentaram as versões provisórias dos Artigos.

O instituto das contramedidas foi incorporado à agenda de codificação dos ARSIWA em 1971 pelo 3º Relatório do *rapporteur* especial Roberto Ago.¹⁹ A discussão sobre o tema incluía-se na questão das consequências do ato ilícito internacional e dos direitos do Estado lesado decorrentes da violação de uma obrigação internacional.²⁰ Em seu relatório, Ago reconheceu a “sanção” ou “represália” como uma das consequências do ilícito internacional ao lado da demanda por reparação – sendo a primeira um mecanismo punitivo e a segunda um mecanismo corretivo da situação jurídica entre Estado responsável e Estado lesado.²¹ Para o *rapporteur*, as represálias seriam um mecanismo para punir o Estado recalcitrante – uma posição inspirada em Hans Kelsen, para quem o direito devia ser considerado uma ordem coercitiva em que todo delito enseja um ato punitivo.²² Entretanto, a conclusão de Ago ia na contramão do precedente mais importante disponível à época: o laudo arbitral em *Naulilaa Incident Arbitration* (1928). De acordo com a decisão, as represálias eram

A represália é um ato de justiça (*Selbsthilfehandlung*) por parte do Estado lesado, um ato em resposta - após uma intimação malsucedida - a um ato contrário ao direito das nações por parte do Estado ofensor. Ela tem o efeito de suspender temporariamente, nas relações entre os dois Estados, a observância de uma regra específica do direito das nações. Ela é limitada pela experiência da humanidade e pelas regras de boa-fé aplicáveis nas relações entre os Estados. Ela seria ilegal se um ato anterior, contrário ao direito das nações, não tivesse fornecido os fundamentos para ela. *Ela tende a exigir que o Estado infrator repare o delito ou retorne à legalidade, a fim de evitar novos delitos.*²³

¹⁹ CDI. Third Report on State Responsibility by Mr. Roberto Ago Special Rapporteur. A/CN.4/246 Yearbook of the International Law Commission, Vol. II, 1971.

²⁰ *Idem*, para. 33.

²¹ *Idem*, para. 34. PADDEU, Federica. Justification and Excuse in International Law: Concept and Theory of General Defences. Cambridge Studies in International and Comparative Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2018, p. 251. “As propostas do Relator Especial Ago previam um papel punitivo (ou parcialmente) punitivo para as contramedidas, conforme evidenciado em suas escolhas terminológicas: ele se referiu às contramedidas como sanções (kelsenianas)”.

²² KELSEN, Hans. Pure Theory of Law. Washington D.C.: Lawbook Exchange, 2009, p. 122. Não obstante, Kelsen e Ago diferiam em um ponto: se para o primeiro a reparação e a sanção eram consequências hierarquicamente dispostas do ato ilícito (sendo a primeira subsidiária à segunda), para o segundo as duas consequências agiam em paralelo.

²³ ONU. Responsabilité de l'Allemagne à raison des dommages causés dans les colonies portugaises du sud de l'Afrique (sentence sur le principe de la responsabilité) (Portugal v. Allemagne), RIAA, vol. II, p.1011, 1928, p. 1026. Uma definição muito similar foi adotada pela resolução do *Institut de Droit International* de 1934. No original: “La représaille est un acte de propre justice (*Selbsthilfehandlung*) de l'État lésé, acte répondant — après sommation restée infructueuse — à un acte contraire au droit des gens de l'État offenseur. Elle a pour effet de suspendre momentanément, dans les rapports des deux États, l'observation de telle ou telle règle du droit des gens. Elle est limitée par les expériences de l'humanité et les règles de la bonne foi, applicables dans les rapports d'État à État. Elle serait illégale si un acte préalable, contraire au droit des gens, n'en avait fourni le motif. Elle tend à imposer, à l'État offenseur, la réparation de l'offense ou le retour à la légalité, en évitation de nouvelles offenses”. Grifa-se.

A citação descreve as represálias como um meio para obtenção de reparação e restituição da legalidade – e não para coerção, como sugeria Ago.²⁴ A concepção de *Naulilaa* terminou por tornar-se prevalente entre os membros da Comissão e, nas relatorias seguintes, o instituto das contramedidas passou a ser descrito conforme a concepção cunhada em *Naulilaa*, circunscrevendo o uso de represálias à busca por reparação. Entre a 25ª e a 30ª sessões (1973-1978) – período no qual a adoção provisória sobre os artigos referentes à contramedidas como excludentes de ilicitude se deu – a ideia de que as contramedidas eram um instrumento para se obter a reparação se tornou um consenso na Comissão. Nas palavras do *rapporteur* Arangio-Ruiz, as represálias passaram a ser encaradas como “uma consequência instrumental” do ilícito internacional, um facilitador para a verdadeira consequência – a obtenção de reparação e cessação.²⁵

A partir da década de 1980, o léxico da Comissão abandonou os termos “represália” e “sanção” em benefício de “contramedida”.²⁶ Esta renovação terminológica não foi gratuita: o termo “represália” conotava medidas adotadas pelo uso da força²⁷; por sua vez, “sanção” passou a ser o termo associado à imposição de medidas por organizações internacionais, especialmente pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).²⁸ A reviravolta foi também consequência da adoção do termo “contramedida” pelo tribunal arbitral em *Air Services Agreement of 1946* (1978),²⁹ ao resolver uma disputa entre Estados Unidos e França, e pela Corte Internacional de Justiça (CIJ) em *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran* (1980).³⁰ Nos anos seguintes, o termo contramedida se cristalizou como parte do

²⁴ Para uma discussão clássica sobre a natureza das contramedidas enquanto sanção ou meio de obtenção das consequências da responsabilidade internacional, ver: DE GUTTRY, Andrea. de. *Le rappresaglie non comportanti la coercizione militare nel diritto internazionale*. Milão: Giuffrè, 1985.

²⁵ CDI. Third Report on State Responsibility by Mr. Gaetano Arangio-Ruiz Special Rapporteur. A/CN.4/440. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II(1), 1991.

²⁶ Ver, sobre: ABI-SAAB, Georges. The concept of sanction in international law. In: *United Nations Sanctions and International Law*. Haia: Brill Nijhoff, 2001, pp. 29-41. Ver também: PELLET, Alain; MIRON, Alina. Sanctions. In: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2012.

²⁷ WESTLAKE, John. Reprisals and War. *Law Quarterly Review*, v. 25, p. 127, 1909. Ver também: POTTER, Pitman B. Pacific Blockade or War?. *American Journal of International Law*, v. 47, n. 2, p. 273-274, 1953.

²⁸ GOWLLAND-DEBBAS, Vera. UN sanctions and International Law: An Overview In RUBIO, Mariano Garcia; HADJ-SAHRAOUI, Hassiba (eds.) *United Nations Sanctions and International Law*. Haia: Brill, pp. 1-28, 2001.

²⁹ ONU. Laudo Arbitral em *Air Service Agreement of 27 March 1946 between the United States of America and France*, Reports of International Arbitral Awards, Vol. XVIII, pp. 417-493, 9 de dezembro de 1978. “Tendo, portanto, relembro algumas das circunstâncias essenciais do caso, a Corte considerará, por sua vez, o princípio da legitimidade das *contramedidas* e os limites dessas medidas à luz da existência de um mecanismo de negociações ou de um mecanismo de arbitragem ou solução judicial.”

³⁰ CIJ. Decisão em *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran* (*United States of America v. Iran*), ICJ Reports, de 24 de maio de 1980, para. 53.

vocabulário da CDI e foi reiterado pela CIJ nos casos *Nicaragua* (1986)³¹ e *Gabcikovo-Nagymaros* (1996)³² para descrever medidas *prima facie* ilícitas adotadas por Estados lesados em retaliação a um ilícito anterior em vista de obter reparação.

Uma vez reconhecida a permissibilidade de contramedidas por Estados lesados, a Comissão voltou-se à codificação de regras orientadas a evitar abusos e ao estabelecimento de um quadro jurídico para a adoção de contramedidas. Estas limitações foram, em sua maioria, codificadas a partir de decisões judiciais e arbitrais internacionais, em especial da Corte Internacional de Justiça.³³ Entretanto, as regras são também fruto de um exercício de desenvolvimento progressivo realizado pelos relatórios dos *rapporteurs* especiais.³⁴ Ambos os instrumentos podem ser considerados cânones do projeto de codificação, e sua autoritatividade permitiu o fenômeno de fertilização cruzada entre a Corte e a Comissão.³⁵

A inclusão do instituto das contramedidas aos ARSIWA permite algumas conclusões. Em primeiro lugar, reconheceu-se a possibilidade de implementação unilateral da responsabilidade pelos Estados em um sistema jurídico descentralizado.³⁶ Em segundo lugar, revelou o papel dos Estados enquanto intérpretes da sua própria posição jurídica e dos demais Estados, pois a adoção de contramedidas exige apenas que o Estado lesado tome conhecimento

³¹ CIJ. Decisão em *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (*Nicaragua v United States of America*), ICJ Reports, de 27 de junho de 1986, para. 201.

³² CIJ. Decisão em *Gabcikovo-Nagymaros Project* (*Hungary/Slovakia*), ICJ Reports, de 25 de setembro de 1997, para. 69.

³³ O diálogo entre a CDI e a CIJ se estendeu durante todo o processo de codificação dos ARSIWA e, embora tenha sido particularmente efetivo no que concerne às normas relativas às contramedidas, fertilizou a codificação de praticamente todas as normas inseridas nos Artigos. Essa relação de "fertilização-mútua", embora tenha colaborado ao fortalecimento do projeto institucional de ambos os órgãos e revestido os ARSIWA com uma pátina de certeza jurídica, se deu em detrimento de um apelo mais substantivo à prática dos Estados e a aferição de *opinio juris* a partir de fontes primárias. Sobre o tema, ver: DAILLIER, Patrick. *The Development of the Law of Responsibility Through the Case Law In CRAWFORD, James; PELLET, Alain; OLLESON, Simon (eds.) The Law of International Responsibility*. Oxford: Oxford University Press, 2010. Ver também: PELLET, Alain. *Remarques sur la jurisprudence récente de la Cour internationale de justice sur le domaine de la responsabilité internationale*. In KOHEN, Marcelo; KOLB, Robert; TEHINDRAZANARIVELO, Djacoba L. (eds.) *Perspectives of International Law in the 21st Century*. Liber Amicorum Professor Christian Dominicé in Honor of his 80th Birthday. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, pp. 321-246, 2012.

³⁴ Ver, sobre: DAILLIER, Patrick. *The Development of the Law of Responsibility through the Case-Law*. In: CRAWFORD, James; PELLET, Alain; OLLESON, Simon; PARLETT, Kate. *The Law of State Responsibility*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

³⁵ D'ASPREMONT, Jean. *Canonical Cross-Referencing in the Making of the Law of State Responsibility In FORLATI, Serena; MBENGUE, Makane. The Gabcikovo-Nagymaros Judgment and its Contribution to the Development of International Law*. Leiden: Brill/Nijhoff, 2018. O autor identifica fenômeno da fertilização cruzada especialmente no período final de codificação, em que as decisões da CIJ utilizaram amplamente os trabalhos preliminares da CDI sobre responsabilidade dos Estados para resolver o caso *Gabcikovo-Nagymaros Project*, enquanto, por sua vez, a CDI fez uso das pronúncias da Corte como evidências de *opinio juris* para identificar normas incluídas no projeto – obrigações procedimentais, obrigações não afetadas por contramedidas, proporcionalidade etc.

³⁶ DUPUY, Pierre-Marie. *The Place and Role of Unilateralism in Contemporary International Law*. *The European Journal of International Law*, vol. 11, n. 1, pp. 19-29, 2000.

da lesão e do seu direito de buscar reparação sem necessidade de que um terceiro conheça do ilícito.³⁷ Em terceiro lugar, e após a conclusão dos Artigos, evidenciou-se o que David Caron batizou de “paradoxo da autoridade-forma”³⁸ – isto é, o fato de que um instrumento não-vinculante codificou normas consolidadas no direito costumeiro internacional. Como as regras relativas à prática de contramedidas não tinham sido objeto de codificação anterior, os ARSIWA cumpriram uma função legitimadora de sua fonte costumeira.³⁹ Na medida em que seu conteúdo reflete o direito costumeiro internacional, eles devem ser encarados também como enunciados de normas consuetudinárias.

Na versão final apresentada à AGNU em 2001, as contramedidas ocupam uma dupla função no direito da responsabilidade dos Estados: como excludente de ilicitude (1.1.), não se confundindo com a hipótese de suspensão de tratados por violação substantiva (1.2.) e como meio de implementação da responsabilidade dos Estados (1.3.).

1.1. Contramedidas como excludente de ilicitude

A primeira função operada pelas contramedidas no direito da responsabilidade dos Estados é como circunstância excludente de ilicitude⁴⁰ – ou, no contexto de uma disputa

³⁷ ALLAND, Denis. The Definition of Countermeasures. In CRAWFORD, James; PELLET, Alain; OLLESON, Simon (eds.) *The Law of International Responsibility*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

³⁸ CARON, David. The ILC Articles on State Responsibility: The Paradoxical Relationship between Form and Authority. *The American Journal of International Law*, vol. 96, n. 4, pp. 857-873, 2002.

³⁹ Ver, sobre o fim do processo de codificação dos ARSIWA e seus principais dilemas jurídicos: CRAWFORD, James; PEEL, Jacqueline; OLLESON, Simon. The ILC's Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts: Completion of the Second Reading. *The European Journal of International Law*, vol. 12, n. 5, pp. 963-991, 2001; CRAWFORD, James. The ILC's Articles on Responsibility of States for International Wrongful Acts: A Retrospect. *American Journal of International Law*, vol. 96, n.1, p. 874, 2002; PELLET, Alain. La codification du droit de la responsabilité internationale : Tâtonnements et affrontements In BOISSON DE CHAZOURNES, Laurence; GOWLLAND-DEBAS, Vera (eds.). *L'ordre juridique international, un système en quête d'équité et d'universalité – Liber Amicorum Georges Abi-Saab*. Haia: Kluwer, p. 285-304, 2001; PELLET, Alain. Between Codification and Progressive Development of the Law: Some Reflections from the ILC. *Paris: Forum du Droit International*, vol.6, pp. 15-23, 2004; SPINEDI, Marina. From One Codification to Another: Bilateralism and Multilateralism in the Genesis of the Codification of the Law of Treaties and the Law of State Responsibility. *The European Journal of International Law*, vol. 13, n. 5, pp. 1099-1125, 2001.

⁴⁰ CDI. Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries. *Yearbook of the International Law Commission*, Vol. II, Part Two, 2001, p. 71. Segundo o comentário ao Cap. V dos ARSIWA, as circunstâncias excludentes de ilicitude tem aplicação geral, mas não anulam ou excluem a obrigação cujo descumprimento teve a ilicitude afastada. Logo, assim que as circunstâncias justificadoras da exclusão de ilicitude não mais existirem, o descumprimento da obrigação será considerado ilícito. Ver: *Decisão em Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, ICJ Reports, decisão de 25 de setembro de 1997, para. 47.

judicial, como defesa.⁴¹ As excludentes de ilicitude são aplicáveis a atos *prima facie* ilícitos⁴² – atos em inconformidade com as obrigações internacionais do Estados até que sejam consideradas justificativas que afastem sua ilicitude. Assim, as excludentes “se referem às permissões da ordem jurídica para se envolver em determinada conduta e, como resultado, a conduta em questão deve ser considerada lícita”.⁴³

Embora se tratasse de uma função ancilar das contramedidas,⁴⁴ sua utilização como excludente de ilicitude correspondia à prática estatal no momento da codificação, e foi codificada no Art. 22 dos ARSIWA.⁴⁵ Como excludente, a contramedida não expurga o ato ilícito de sua ilicitude – para fazê-lo seria preciso desconsiderar a obrigação primária violada – mas oferece uma justificativa que afasta a ilicitude em função da circunstância em que o ato foi praticado.⁴⁶ Esta circunstância não derroga a obrigação suspensa pela contramedida, mas transforma o descumprimento em um ato lícito na medida em que este foi praticado em resposta a uma conduta ilícita prévia.⁴⁷ Assim, a contramedida opera como um escudo contra o que seria um ato de descumprimento de uma obrigação internacional.⁴⁸

O Art. 22 não exige nenhuma forma de reconhecimento prévio da ilicitude do ato contra o qual a contramedida é adotada – e.g. por uma decisão judicial. Basta que o Estado em vias de adotá-la avalie a legalidade do ato cometido pelo Estado responsável em relação às obrigações por ele devidas – o que não o exonera de provar, em uma disputa formal, a

⁴¹ LESAFFRE, Hubert. Circumstances precluding wrongfulness in the ILC articles on state responsibility: countermeasures In CRAWFORD, James; PELLET, Alain; OLLESON, Simon; PARLETT, Kate. The Law of State Responsibility. Oxford: Oxford University Press, 2010. Ver também: PADDEU, Federica. Clarifying the Concept of Circumstances Precluding Wrongfulness (Justifications) in International Law. Exceptions and Defences in International Law (OUP), University of Cambridge Faculty of Law Research Paper, n. 18, 2017; CHRISTAKIS, Théodore. Les circonstances excluant l'illicéité: une illusion optique? In Droit du pouvoir, pouvoir du droit: mélanges offerts à Jean Salmon. Bruxelas: Bruylant, pp. 223-270, 2007.

⁴² CIJ. Decisão em Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v United States of America), ICJ Reports, de 27 de junho de 1986, para. 226.

⁴³ PADDEU, Federica. Clarifying the concept of circumstances precluding wrongfulness (justifications) in International Law In PADDEU, Federica; BARTELS, Lorand (eds.). Exceptions in International Law. Oxford: Oxford University Press, 2020.

⁴⁴ PADDEU, Federica. Justification and Excuse in International Law: Concept and Theory of General Defences. Cambridge Studies in International and Comparative Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

⁴⁵ Para uma compilação da prática estatal contemporânea ao projeto, ver: CDI. Eighth Report on State Responsibility by Mr. Roberto Ago Special Rapporteur. A/CN.4/318. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II(1), 1979.

⁴⁶ SICILIANOS, Linos-Alexander. Les réactions décentralisées à l'illicite : Des contre-mesures à la légitime défense. Paris: Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1990. Ver, no mesmo sentido: DE GUTTRY, Andrea. Some Recent Cases of Unilateral Countermeasures and The Problem of Their Lawfulness in International Law. Italian Yearbook of International Law, vol. 7, 1986-1987.

⁴⁷ A visão de que a contramedida não suspende ou derroga a obrigação afetada prevaleceu no processo de codificação pela Comissão de Direito Internacional. Ver: CDI. Third Report on State Responsibility by Mr. James Crawford Special Rapporteur. A/CN.4/507. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II(1), 2000.

⁴⁸ CDI. Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II, Part Two, 2001, p.160.

aplicabilidade da excludente, nem de responder pela própria responsabilidade caso o ato em questão se prove lícito ou a reação se prove desproporcional.⁴⁹ Além disso, a exclusão da ilicitude só será possível na extensão em que a contramedida afetar os direitos do Estado responsável. Qualquer violação de direitos de um Estado terceiro pela contramedida não será coberta pela excludente e deverá ser considerada ilícita.⁵⁰ Enfim, se o Estado responsável cessar o ilícito e cumprir com suas obrigações de reparação, a excludente de ilicitude deixa de ser aplicável e o Estado autor da contramedida volta a ser obrigado a adimplir sua obrigação sob o risco de incorrer em responsabilidade se não o fizer.

1.2. Contramedidas *versus* suspensão de tratados por violação substantiva

Uma confusão frequente se apresenta entre a noção de contramedida como excludente de ilicitude e a faculdade de denúncia ou suspensão de um tratado disponível a um Estado-parte de um instrumento “substancialmente violado” por outra parte.⁵¹ Segundo o Art. 60 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados (CVDT), uma violação substantiva (*material breach*)⁵² de um tratado autoriza a(s) parte(s) inocentes a invocar a violação como causa de extinção ou suspensão do tratado, no todo ou em parte, quer (i) nas relações entre elas e o Estado violador ou (ii) entre todas as partes, por comum acordo. Se houver um Estado especialmente lesado pela violação, este poderá invocá-la como causa para suspender a execução do tratado nas relações entre ele e o Estado responsável. Enfim, qualquer parte que não seja o Estado responsável poderá invocar a violação como causa para suspender a execução do tratado se este for de tal natureza que uma violação substantiva de suas disposições modifique radicalmente a situação das outras partes.⁵³

⁴⁹ *Idem*, p. 72. Por exemplo, em seu memorial escrito no caso *Gabcikovo-Nagymaros*, a Tchecoslováquia apresentou argumentos para corroborar a tese de que a implementação da Variante C deveria ser considerada uma contramedida, exculpando sua responsabilidade.

⁵⁰ CDI. Eight Report on State Responsibility by Mr. Roberto Ago Special Rapporteur. A/CN.4/318. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II(1), 1979.

⁵¹ Segundo o Art. 60 da Convenção de Viena, uma violação substancial de um tratado consiste numa rejeição do tratado não sancionada pela presente Convenção ou na violação de uma disposição essencial para a consecução do objeto ou da finalidade do tratado. Sobre a hipótese, ver: GIEGERICH, Thomas. Article 60: Termination or suspension of the operation of a treaty as a consequence of its breach. In: Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary. Springer Berlin Heidelberg, 2018, p. 1095-1125. Ver também: CRAWFORD, James; OLLESON, Simon. The Exception of Non-Performance: Links between the Law of Treaties and the Law of State Responsibility. Australian Yearbook of International Law, vol. 21, p. 55, 2000.

⁵² Ver, sobre a noção de violação substancial: FITZMAURICE, Malgosia. Material Breach of Treaty: Some Legal Issues. Austrian Review of International and European Law, vol. 6, n. 1, pp. 3-44, 2003; GOMAA, Mohammed M. Suspension or Termination of Treaties on Grounds of Breach. Haia: Brill/Nijhoff, 1996, pp. 61-69.

⁵³ CIJ. Decisão em Appeal Relating to the Jurisdiction of the ICAO Council (India v. Pakistan), ICJ Reports, 18 de agosto de 1972, para. 149; CIJ. Decisão em Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v United States of America), ICJ Reports, de 27 de junho de 1986, para. 380.

As duas faculdades não são excludentes, mas pertencem a campos distintos regidos por lógicas próprias (o direito da responsabilidade e o direito dos tratados). Como ponto em comum, ambas estão disponíveis a partir de uma violação anterior de uma obrigação internacional e, portanto, exigem um vínculo jurídico preexistente entre dois ou mais sujeitos. Além disso, o termo “autoriza” (*entitles*) na redação do Art. 60 sugere que a suspensão do tratado se justifica por uma violação anterior – assim como a contramedida.⁵⁴

No entanto, as contramedidas e a hipótese de “não-adimplemento” cumprem funções diferentes. O não-cumprimento da obrigação pela contramedida visa ao cumprimento das obrigações de cessação e reparação pelo Estado responsável – ou seja, o restabelecimento do equilíbrio das obrigações e direitos dos Estados envolvidos como um todo, e não em relação a uma obrigação em específico. Ao contrário, no direito dos tratados, o Art. 60 visa corrigir o desequilíbrio em uma relação convencional específica submetida à lógica de reciprocidade (*res inter alios acta*) frustrada pela violação cometida por uma das partes.⁵⁵ Isso significa que, sob a CVDT, um Estado não pode suspender suas obrigações sob um tratado em reação a uma violação de outro tratado.⁵⁶ Ao inverso, sob o direito da responsabilidade, “na maior parte dos casos, as contramedidas são caracterizadas pela inexistência de simetria ou de relação próxima entre a regra violada pelo ilícito e a regra infringida pela reação do Estado lesado.”⁵⁷ Além disso, a exceção do Art. 60 não impõe as mesmas condições requeridas para a prática de contramedidas (como a notificação prévia), nem uma justificativa de legitimidade para invocação além da condição de parte do tratado.⁵⁸

Tudo considerado, nada impede que a suspensão de um tratado sob o Art. 60 opere também como contramedida, visando a obter reparação por uma violação daquele tratado. Nesse caso, o ato do Estado será regido duplamente pelo direito da responsabilidade (como

⁵⁴ Ver, sobre: TAMS, Christian. Article 60 In CORTEN, Olivier; KLEIN, Pierre (eds.). The Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary. Oxford: Oxford University Press, 2011. Ver, no mesmo sentido: FORLATI, Serena. Reactions to Non-Performance of Treaties in International Law. Leiden Journal of International Law, vol. 25, n.3, pp. 759-770, 2012.

⁵⁵ SICILIANOS, Linos-Alexander. The Relationship between Reprisals and Denunciation or Suspension of a Treaty. European Journal of International Law, vol. 4, n. 1, 1993. Ver também, no mesmo sentido: XIOURI, Maria. The Breach of a Treaty: State Responses in International Law. Haia: Brill, pp. 69-107, 2021; SIMMA, Bruno; TAMS, Christian. Reacting Against Treaty Breaches In HOLLIS, Duncan (org.) The Oxford Guide to Treaties. Oxford: Oxford University Press, 2020.

⁵⁶ Exceto se os tratados forem conectados entre si e “regularem aspectos distintos, embora intimamente ligados, de um campo particular de suas relações”. Ver: SICILIANOS, Linos-Alexander. The Relationship between Reprisals and Denunciation or Suspension of a Treaty. European Journal of International Law, vol. 4, n. 1, 1993, p. 353.

⁵⁷ *Idem*, p. 354.

⁵⁸ CRAWFORD, James. State Responsibility: The General Part. New York: Cambridge University Press, 2013, pp. 679-680.

contramedida) e pelo direito dos tratados (como suspensão por violação substantiva) e as condições e limites para cada um dos atos também serão aplicáveis em paralelo.⁵⁹

1.3. Contramedidas como meio de implementação da responsabilidade internacional

A segunda função operada pelas contramedidas é a de meio para implementação da responsabilidade internacional – isto é, a *mise-en-oeuvre* das obrigações gerais de cessação e reparação da Parte II dos ARSIWA. O processo de implementação da responsabilidade se inicia com a apresentação de uma reclamação (*claim*) pelo Estado legitimado a fazê-lo por meio de um ato formal que defina a obrigação descumprida, o sujeito recalcitrante e as consequências jurídicas esperadas pelo Estado invocante. A reclamação pode ser apresentada a uma corte internacional ou a algum outro órgão com competência para resolver a controvérsia, conhecer do ato ilícito e ordenar reparações, ou diretamente ao responsável.

Em um sistema jurídico descentralizado, é comum que os Estados prefiram implementar suas reclamações por meio de contramedidas. Isso não implica que esta faculdade seja absoluta.⁶⁰ A partir de uma mescla de acúmulo de precedentes judiciais e desenvolvimento progressivo, os Arts. 49-53 dos ARSIWA estipularam condições para a sua implementação. Essas condições almejam racionalizar a adoção de contramedidas e prevenir abusos decorrentes de disparidades econômicas e políticas entre os Estados envolvidos.

1.3.1. Objetos e limites das contramedidas

O Art. 49(1) estipula duas condições: em primeiro lugar, um Estado lesado só pode adotar contramedidas contra um Estado responsável pelo descumprimento de uma obrigação internacional exigível a ambos; em segundo lugar, a adoção da contramedida deve ter como objetivo a cessação do ilícito e a obtenção de reparação devida ao Estado lesado sob as normas

⁵⁹ SIMMA, Bruno; TAMS, Christian. Reacting Against Treaty Breaches in HOLLIS, Duncan (org.) The Oxford Guide to Treaties. Oxford: Oxford University Press, 2020, p. 1354.

⁶⁰ JOYNER, Daniel H. International legal limits on the ability of states to lawfully impose international economic/financial sanctions. In: RONZITTI, Natalino(ed.). Coercive diplomacy, Sanctions and International Law. Haia: Brill Nijhoff, 2016.

codificadas no Cap. II dos ARSIWA.⁶¹ Essas características distinguem as contramedidas de outras modalidades de sanção, como as retorsões.⁶²

O primeiro obstáculo à relação descrita no Art. 49(1) é a legitimidade do Estado lesado para avaliar a ilicitude da conduta de outro Estado.⁶³ Na ausência de obrigações específicas em que a solução de disputas é delegada a um terceiro, os Estados são aptos para conhecer da sua situação jurídica *vis-à-vis* outros Estados.⁶⁴ Todavia, o caso particular das contramedidas favorece uma interpretação restritiva dessa faculdade, pois a consequência imediata do reconhecimento unilateral de um ilícito pelo Estado invocante é o surgimento de seu direito a não cumprir com uma obrigação por ele devida. Nenhum Estado está autorizado a descumprir suas obrigações injustificadamente.⁶⁵ Por essa razão, um Estado que opte por adotar contramedidas o faz assumindo o risco de que sua avaliação dos fatos se prove infundada e, por consequência, que a excludente de ilicitude seja inaplicável.⁶⁶ Para atenuar este risco, o Estado pode fazer uso de atos de reconhecimento do ilícito por terceiros – e.g., resoluções de organizações internacionais, missões de *fact-finding* etc. Ainda assim, é o Estado que assume o ônus de sua reivindicação sobre o reconhecimento da ilicitude e da adoção da medida.⁶⁷

⁶¹ Essas condições foram reproduzidas pela CIJ em Decisão em Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), ICJ Reports, de 25 de setembro de 1997, para. 83.

⁶² ELAGAB, Omer Yousif. *The Legality of Non-Forcible Countermeasures in International Law*. Oxford: Clarendon Press, 1988. Elagab recorda que o ato ilícito motivador da contramedida deve estar consumado (ou, no caso de um ato contínuo, em curso) no momento em que o Estado retaliador implementa a contramedida.

⁶³ Esse não é um problema recente. A "auto administração" das contramedidas pelo Estado e sua competência para avaliar a legalidade ou ilegalidade de um determinado ato ou omissão foi tema de debate na doutrina em: BASDEVANT, Jules. *Règles générales du droit de la paix*. Recueil de Cours. Haia: Brill, 1936.

⁶⁴ Ver, sobre a posição dos Estados como avaliadores da legalidade de atos de outros Estados: KWIECIEN, Roman. *International Law as Legal System: Legality, Legitimacy, and Legal Position of States*. Polish Review of International and European Law, vol. 4, p. 9, 2015. Alguns autores, contudo, discordam dessa visão e afirmam que um reconhecimento "externo" do ato ilícito por um terceiro é necessário para criar a legitimidade de se adotar contramedidas. Ver, por exemplo: KOROMA, A.G. Foreword In MAROSS, A.; BASSETT, M. (eds.) *Economic Sanctions under International Law: Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy, and Consequences*. Haia: TMC Asser, 2015. "É nesse contexto que podemos ver o perigo potencial de que um Estado agindo unilateralmente, isoladamente, possa determinar incorretamente que houve uma violação do direito internacional ou de uma obrigação internacional por parte do Estado-alvo, quando tal violação ou descumprimento, determinado objetivamente, não ocorreu de fato."

⁶⁵ FORTEAU, Mathias. *La levée et la suspension des sanctions internationales*. *Annuaire Français de Droit International*, vol. 51, n. 1, pp. 57-84, 2005, p.82.

⁶⁶ Por exemplo, ao decidir sobre o caso *Interim Accord* (2011), a CIJ afirmou que as medidas implementadas pela Grécia contra a Macedônia não poderiam ser caracterizadas como contramedidas, pois não haviam sido impostas em retaliação a nenhum ato ilícito cometido pela Macedônia. CIJ. Decisão em *Application of the Interim Accord of 13 September 1995 (Former Yugoslav Republic of Macedonia v. Greece)*, ICJ Reports, de 5 de dezembro de 2011, para. 165.

⁶⁷ ALLAND, Denis. *Countermeasures of General Interest*. *European Journal of International Law*, vol. 13, n. 1, pp. 1221-1239, 2002, p. 1235.

Embora os ARSIWA tenham concluído que as contramedidas não possuem fins coercitivos,⁶⁸ alguns *rapporteurs* questionaram se um mínimo de intenção punitiva residual não subsistiria.⁶⁹ A hipótese é plausível – e provavelmente verdadeira – mas as razões subjetivas do Estado para a adoção de contramedidas são, a princípio, irrelevantes. Os Estados podem nutrir motivos subliminares para além da obtenção de reparação quando reagem a um ilícito.⁷⁰ Contudo, a justificativa interessa somente sob o ângulo objetivo: a alegação de que a contramedida foi adotada para reparar um ilícito sofrido.

O Art. 49(2) revela que o descumprimento das obrigações pela contramedida do Estado lesado deve ser temporário – só pode perdurar enquanto as obrigações de cessação e reparação do Estado recalcitrante não forem satisfeitas.⁷¹ Por sua vez, o Art. 49(3) estipula que as contramedidas devem ser, “na medida do possível”, reversíveis.⁷² Assim, se existirem opções reversíveis, estas devem ser preferíveis em relação a medidas irreversíveis. Contudo, o requisito não é absoluto, pois o Estado responsável pode sofrer lesões de seus direitos enquanto é instado a cumprir com suas obrigações de reparação – e o Estado invocante não será responsável por reparar perdas colaterais uma vez cessado o ilícito.⁷³ Além disso, esta obrigação promove uma inversão do ônus da prova em detrimento do Estado responsável, ao qual caberia provar que o Estado lesado poderia ter optado por uma medida reversível quando não o fez.⁷⁴

⁶⁸ TZANAKOPOULOS, Antonios. The Right to be Free from Economic Coercion. *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, vol. 4, n. 3, 2015. Ver também: RONZITTI, Natalino. Sanctions as instruments of coercive diplomacy: An international law perspective. In: *Coercive Diplomacy, sanctions and international law*. Brill Nijhoff, 2016, p. 23.

⁶⁹ CDI. Fourth Report on State Responsibility by Mr. Gaetano Arangio-Ruiz Special Rapporteur. A/CN.4/444. *Yearbook of the International Law Commission*, Vol. II(1), 1992, para. 4. “Seja como for, mesmo se for constatado que uma intenção punitiva frequentemente está subjacente à decisão dos Estados lesados de recorrer a contramedidas, seria muito difícil conceber a presença de tal intenção como mais do que uma caracterização factual da função das contramedidas”.

⁷⁰ Essas razões podem variar desde a proteção aos direitos humanos, o incentivo ao desarmamento e a repressão ao terrorismo. Ver: RUYSS, Tom. Sanctions, retorsions and countermeasures: concepts and international legal framework. In: HERRIK, L., *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 19–51, 2017.

⁷¹ CRAWFORD, James. Countermeasures as Interim Measures. *European Journal of International Law*, vol. 5, pp. 65-76, 1994.

⁷² CIJ. Decisão em Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), ICJ Reports, de 25 de setembro de 1997, para. 87.

⁷³ Por exemplo, a não obtenção de rendimentos de ativos congelados ou a mera privação de algum benefício oriundo da obrigação suspensa pela contramedida.

⁷⁴ KAMTO, Maurice. The Time Factor in the Application of Countermeasures In CRAWFORD, James; PELLET, Alain e OLLESON, Simon (eds.), *The Law of International Responsibility*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

1.3.2. Obrigações não afetadas por contramedidas

O Art. 50 elenca obrigações que não podem ser violadas ou afetadas indiretamente por contramedidas – sem prejuízo para a liberdade do Estado lesado para optar de quais obrigações deseja suspender o cumprimento ao implementá-las.⁷⁵ Estas obrigações resguardam, em sua maioria, interesses fundamentais dos Estados ou “considerações de humanidade”.⁷⁶

O parágrafo (a) proíbe contramedidas que afetem a proibição ao uso da força inscrita no Art. 2º(4) da Carta da ONU e a norma peremptória análoga sob o direito internacional geral.⁷⁷ Essa limitação decorre não apenas da proibição ao uso da força em si, mas da consciência de que o uso de represálias armadas, no passado, ofereceu margem a sérios abusos e que, pela natureza das coisas, essa possibilidade seria “reservada aos Estados mais poderosos, levando facilmente à perversão da administração da justiça internacional”.⁷⁸ A CIJ esclareceu, em sua Opinião Consultiva *Legality of Nuclear Weapons* (1996) que “represálias envolvendo o uso da força em tempos de paz são consideradas ilícitas”.⁷⁹

O parágrafo (b) proíbe contramedidas que afetem a proteção de direitos humanos fundamentais. Inspirada na ideia de considerações de humanidade veiculada em *Naulilaa* (1928) e *Corfu Channel* (1949), essa exceção à prática de contramedidas foi amplamente apoiada pelos *rapporteurs* especiais dos ARSIWA.⁸⁰ Contudo, a não-afetação de obrigações

⁷⁵ LE MOLI, Ginevra; VIÑUALES, Jorge. Today as Yesterday? Unilateral Coercive Measures and Human Dignity. *Chinese Journal of International Law*, vol. 18, n. 2, pp. 437–447, 2019.

⁷⁶ Reconhecidas pelo *rapporteur* Riphagen como obrigações para a proteção de interesses extra-estatais. CDI. Preliminary Report on State Responsibility by Mr. Willem Riphagen Special Rapporteur. A/CN.4/330. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II(1), 1980, para. 91.

⁷⁷ CORTEN, Olivier; KOUTROULIS, Vaios. The Jus Cogens Status of the Prohibition on the Use of Force: What is Its Scope and Why Does it Matter? In: TLADI, Dire. *Peremptory Norms of General International Law (Jus Cogens)*. Brill Nijhoff, pp. 629-667, 2021. O caráter costumeiro da proibição, por sua vez, foi reconhecido em CIJ. Decisão em *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States of America), ICJ Reports, decisão de 27 de junho de 1986.

⁷⁸ CIJ. Decisão em *Corfu Channel* (United Kingdom v. Albania), ICJ Reports, de 9 de abril de 1949, p. 159.

⁷⁹ CIJ. Opinião Consultiva em *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, ICJ Reports, de 8 de julho de 1996, para. 246. Esta diferenciação é particularmente afirmada por Arangio-Ruiz em seu 3º Relatório à CDI, que vê a proibição ao uso da força sob o Art. 2(4) da Carta como incontroversa e absoluta. O *rapporteur* também exclui a possibilidade de que a proibição do uso da força se estenda à proibição da “coerção econômica” – tese apoiada pelos pronunciamentos de alguns Estados socialistas e em desenvolvimento. Ver em: CDI. Third Report on State Responsibility by Mr. Gaetano Arangio-Ruiz Special Rapporteur. A/CN.4/440. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II(1), 1991, para. 101. Ver também: DE GUTTRY, Andrea. *de. Le rappresaglie non comportanti la coercizione militare nel diritto internazionale*. Milão: Giuffrè, 1985.

⁸⁰ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Basic Considerations of Humanity in Relation to State Responsibility. In: *International Law for Humankind*. Haia: Brill/Nijhoff, pp. 453-468, 2020. Ver, nesse sentido: CDI. Fifth Report on State Responsibility by Mr. Willem Riphagen Special Rapporteur. A/CN.4/380. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II(1), 1984; CDI. Fourth Report on State Responsibility by Mr. Gaetano Arangio-Ruiz Special Rapporteur. A/CN.4/444. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II(1), 1992, para 80-93. Ver, também: BORELLI, Silvia; OLLESON, Simon. *Obligations Relating to Human Rights and Humanitarian Law In CRAWFORD, J.; PELLET, Alain; OLLESON, S. (eds.) The Law of International Responsibility*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

de direitos humanos apresenta alguma ambiguidade. Por um lado, o artigo parece proibir a suspensão de obrigações de direitos humanos como meio para se implementar contramedidas. Por outro, sugere proibir contramedidas capazes de afetar direitos humanos indiretamente por meio da suspensão do cumprimento de outras obrigações durante a adoção da medida.⁸¹

Esta limitação decorre da natureza singular das obrigações de direitos humanos – isto é, de sua função protetiva dos direitos de indivíduos que não são partes de convenções mas são titulares dos direitos por elas garantidos.⁸² Uma contramedida em descumprimento a obrigações de direitos humanos não suspenderia uma obrigação devida ao Estado violador, mas sim a um terceiro (o indivíduo) que não é autor de nenhum ilícito e, portanto, não pode ter seus direitos suspensos por uma contramedida. Além disso, os Comentários ao Art.50(b) esclarecem que “sofrimentos colaterais infligidos sobre os grupos mais vulneráveis do Estado-alvo” são também cobertos pela obrigação de não-afetação.⁸³ Menos clara é a posição dos Artigos sobre a afetação por contramedidas de direitos “restituíveis” – e.g. à propriedade – ou ainda direitos cuja violação implica em danos menos gravosos.⁸⁴ A prática estatal parece indicar uma tolerância maior à afetação dessas obrigações (por meio do congelamento de ativos de indivíduos, por exemplo).

O parágrafo (c) proíbe contramedidas que afetem obrigações do direito internacional humanitário decorrentes das Convenções de Genebra de 1949 e de seus protocolos adicionais de 1977, assim como das Convenções da Haia de 1899 e 1907, que refletem extensivamente o direito costumeiro. Todavia, as represálias beligerantes sob o direito humanitário constituem uma espécie distinta, e se encontram fora do escopo dos ARSIWA.⁸⁵ Por último, o parágrafo

⁸¹ LE MOLI, Ginevra; VIÑUALES, Jorge E. Letter to the Journal Today as Yesterday? Unilateral Coercive Measures and Human Dignity. *Chinese Journal of International Law*, v. 18, n. 2, pp. 437-447, 2019.

⁸² Basta recordar o *dictum* da CIJ em sua Opinião Consultiva *Legality of Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (1951) segundo o qual “as partes contratantes não tem nenhum interesse próprio; elas têm unicamente um interesse comum, qual seja, o alcance dos propósitos maiores que são a *raison d'être* da Convenção. Por consequência, em uma Convenção deste tipo, não se pode falar de vantagens e desvantagens individuais dos Estados, ou da manutenção de um perfeito equilíbrio entre direitos e deveres [entre as partes].” CIJ. Opinião Consultiva em Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, ICJ Reports, 1951, para 23.

⁸³ CDI. Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries. *Yearbook of the International Law Commission*, Vol. II, Part Two, 2001, p. 72.

⁸⁴ CDI. Third Report on State Responsibility by Mr. Gaetano Arangio-Ruiz Special Rapporteur. A/CN.4/440. *Yearbook of the International Law Commission*, Vol. II(1), 1991, para. 111-115. Essa ideia está consubstanciada nos 3º e 4º Relatórios do *rapporteur* Arangio-Ruiz, que recorda que “nem todos os direitos humanos ou interesses individuais” poderiam ser qualificados como não-afetáveis por contramedidas. Segundo o *rapporteur*, a situação é especialmente incerta no que concerne à legalidade de contramedidas aplicadas contra a propriedade de estrangeiros no exterior. O relatório argumenta que tais medidas podem ser consideradas em inconformidade a um suposto critério de razoabilidade. Ver também para. 83 do 4º Relatório (1992).

⁸⁵ DUSABE, Protogène. The Critical Analysis on the ‘Belligerent Reprisals’ as Means of Enforcement of the International Humanitarian Law. PhD Thesis, University of Amsterdam, 2015.

(d) proíbe que contramedidas derroguem normas peremptórias do direito internacional – uma conclusão consequente da própria inderrogabilidade do *jus cogens*.⁸⁶

O Art. 50(2)(a) assevera que o Estado que adotar contramedidas não está isento de cumprir com suas obrigações sob mecanismos de solução de controvérsias para com o Estado responsável quando aplicáveis à disputa que levou à imposição das medidas. Estas obrigações podem variar desde obrigações de negociação até cláusulas compromissórias de solução judicial de controvérsias em tratados.⁸⁷ Isso não significa que o Estado esteja impedido de adotar contramedidas enquanto busque a solução da controvérsia por outro meio, exceto se o meio em questão for uma corte internacional com competência para emitir uma decisão vinculante sobre a disputa, como prevê o Art. 52(3)(b) dos ARSIWA.⁸⁸

O Art. 50(2)(b), por sua vez, afirma que o Estado que adota contramedidas não está isento de cumprir suas obrigações relativas à inviolabilidade de agentes, missões e arquivos diplomáticos. Esses privilégios e imunidades são garantidos a partir da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas (CVRD), e visam a preservar a condução pacífica das relações diplomáticas.⁸⁹ Na medida em que os agentes diplomáticos se submeteram de boa fé à proteção do Estado acreditado, sua integridade pessoal e patrimonial não pode servir de objeto a contramedidas. O mesmo não parece ser o caso para o direito diplomático como um todo, já que obrigações menos nucleares desse regime podem “com toda a precaução, formar o objeto de contramedidas proporcionais”.⁹⁰ Mesmo assim, muitas das possibilidades de reação sob o direito diplomático constituem faculdades dos Estados acreditantes e acreditados (como a convocação de embaixadores ou a declaração de *persona non grata*) e não constituiriam propriamente uma contramedida.

Algumas hipóteses de restrição à afetação de obrigações por contramedidas não foram incluídas no projeto final de Artigos. Por exemplo, o *rapporteur* Riphagen argumentou que

⁸⁶ COSTELLOE, Daniel. Legal consequences of peremptory norms in international law. New York: Cambridge University Press, 2017. Ver também: KLEINLEIN, Thomas. Jus Cogens as the ‘Highest Law’? Peremptory Norms and Legal Hierarchies. Netherlands Yearbook of International Law, vol. 46, pp. 173-210, 2015. Alguns sistemas regionais de direitos humanos reconhecem normas peremptórias regionais. Por exemplo, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) reconhece a prática de desaparecimento forçado como norma *jus cogens*. Ver, sobre: LIMA, Lucas Carlos; MAROTTI, Loris. Duas ideias irreconciliáveis? Regionalismo e Jus Cogens no Direito Internacional. Revista de Direito Internacional, vol. 20, n. 1, 2023.

⁸⁷ CIJ. Decisão em Appeal Relating to the Jurisdiction of the ICAO Council (India v. Pakistan), ICJ Reports, decisão de 1972, para. 53. “Em nenhum caso uma suspensão unilateral pode, *per se*, tornar inoperantes cláusulas que atribuem jurisdição, pois um de seus propósitos é, justamente, permitir o teste da validade da suspensão.”

⁸⁸ Ver, sobre: SIMMA, Bruno. Counter-measures and dispute settlement: a plea for a different balance. European Journal of International Law, v. 5, p. 102, 1994.

⁸⁹ CIJ. Decisão em United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran), ICJ Reports, de 24 de maio de 1980, para 86.

⁹⁰ SICILIANOS, Linos-Alexander. Les réactions décentralisées à l’illicite : Des contre-mesures à la légitime défense. Paris: Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1990.

obrigações pertencentes a um regime autocontido não poderiam ser alvo de contramedidas em função do potencial de destruição do regime como um todo.⁹¹ Em seu 4º Relatório, o *rapporteur* Arangio-Ruiz afirmou que o pertencimento a um regime autocontido por um Estado não necessariamente significaria uma derrogação do direito à adoção de contramedidas.⁹² A ideia não foi incorporada pela Primeira Leitura.

1.3.3. Proporcionalidade

O requisito de proporcionalidade no Art. 51 estabelece que a contramedida deve ser “comensurável à lesão sofrida, levando em conta a gravidade do ato internacionalmente ilícito e os direitos em questão”. Ao impor um dever de prudência ao Estado, a proporcionalidade, como princípio geral do direito, busca impedir que a contramedida crie um novo estado de desequilíbrio no sentido inverso.⁹³

O artigo denota que o ônus infligido pela contramedida ao Estado lesado não pode ser “fora de proporção” ao dano causado pelo ato ilícito cometido pelo Estado responsável – sob pena de subverter o propósito das contramedidas. O Cap. II dos ARSIWA é claro ao afirmar que, embora um Estado responsável deva prover reparação completa pelo dano causado, a restituição não deve “envolver um fardo fora de proporção ao benefício”, a compensação “deve ser limitada ao dano efetivamente sofrido (...) excluindo danos indiretos ou remotos” e a satisfação não pode exigir atos humilhantes.⁹⁴ Assim, o artigo exige equivalência quantitativa entre retaliação e ato ilícito.

No entanto, a Comissão optou por uma redação que incorporasse também a aferição qualitativa da proporcionalidade. Os comentários aos Artigos argumentam que o Art. 51

⁹¹ CDI. Preliminary Report on State Responsibility by Mr. Willem Riphagen Special Rapporteur. A/CN.4/330. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II(1), 1980, para. 92- 93. A hipótese foi repetida em seu terceiro relatório (para. 75):

⁹² CDI. Fourth Report on State Responsibility by Mr. Gaetano Arangio-Ruiz Special Rapporteur. A/CN.4/444. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II(1), 1992, para. 120-122.

⁹³ A proporcionalidade é um princípio geral do direito presente em várias áreas do direito internacional, notadamente o uso da força, direito internacional humanitário, o direito do mar e os direitos humanos. Ver, sobre: KOLB, Robert. La proportionnalité dans le cadre des contre-mesures et des sanctions – essai de clarification conceptuelle In FORLATI, Laura Picchio e SICILIANOS, Lino-Alexander (eds.), Economic Sanctions in International Law. Leiden: Martinus Nijhoff, 2004; NEWTON, Michael; MAY, Larry. Proportionality in International Law. Oxford: Oxford University Press, 2014 e FRANCK, Thomas M. On proportionality of countermeasures in international law. American Journal of International Law, v. 102, n. 4, pp. 715-767, 2008; WICKER, Christian. The concepts of proportionality and state crimes in international law. Frankfurt am Main: Lang, 2006; ROSSELET, Sébastien. Les contre-mesures à travers le prisme du principe de proportionnalité. Genebra: Schulthess, 2020.

⁹⁴ CDI. Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II, Part Two, 2001, p. 72, p. 96

condiciona o teste de proporcionalidade primariamente à lesão sofrida, mas exorta a levar em consideração “os direitos em questão (...), o que inclui não apenas os efeitos do ato ilícito sobre o Estado lesado mas também sobre os direitos do Estado responsável”.⁹⁵ Isso não significa que as contramedidas devam ser simétricas – i.e. afetarem a contraprestação da obrigação afetada – embora a proporcionalidade seja mais facilmente atendida nesse caso.⁹⁶

A codificação do Art. 51 foi inspirada pela jurisprudência internacional.⁹⁷ Além dos laudos arbitrais canônicos,⁹⁸ a síntese da CDI sobre o teste de proporcionalidade baseou-se na definição da CIJ em *Gabcikovo-Nagymaros* (1997).⁹⁹ Ao aferir se a instalação do projeto de desvio do curso do rio Danúbio (Variante C) pela Tchecoslováquia seria uma contramedida adequada contra a falha da Hungria em cooperar para a implementação do tratado que previa a construção conjunta do sistema de diques Gabcikovo-Nagymaros, a Corte afirmou que:

A Tchecoslováquia, ao assumir unilateralmente o controle de um recurso compartilhado e, assim, privar a Hungria de seu direito a uma parte equitativa e razoável dos recursos naturais do Danúbio – com os efeitos contínuos do desvio dessas águas na ecologia da área ribeirinha de Szigetkoz – não respeitou a proporcionalidade exigida pelo direito internacional.¹⁰⁰

A fórmula adotada pela Corte revela que a contramedida não foi comensurável com a lesão sofrida e extrapolou sua função como meio para obtenção de reparação. Além disso, a renúncia das partes ao seus direitos de exploração unilateral de recursos do Danúbio se deu somente no escopo do projeto conjunto, de modo que “a falha de uma das partes ao performar suas obrigações (...) não poderia atribuir à parte contrária o direito de explorar os recursos

⁹⁵ *Idem*, p. 135.

⁹⁶ CRAWFORD, James. *State Responsibility: The General Part*. New York: Cambridge University Press, 2013.

⁹⁷ O'KEEFE, Robert. Proportionality. In CRAWFORD, James; PELLET, Alain e OLLESON, Simon (eds.), *The Law of International Responsibility*. Oxford: Oxford University Press, 2010. No mesmo sentido, ver: CANNIZZARO, Enzo. *Il Principio della Proporzionalità nell'Ordinamento Internazionale*. Milão: Giuffrè, 2000.

⁹⁸ Ver, para três exemplos clássicos: ONU. Laudo Arbitral em Portuguese Colonies Case (Naulilaa Incident), II, Recueil RIAA, 1928, p.1028; ONU. Laudo Arbitral em Company General of the Orinoco Case, Reports of International Arbitral Awards, Vol. II, 31 de julho de 1905, p. 1098 e ONU. Laudo Arbitral em Air Service Agreement of 27 March 1946 between the United States of America and France, Reports of International Arbitral Awards, Vol. XVIII, pp. 417-493, 9 de dezembro de 1978, p.17.

⁹⁹ BEDERMAN, David J. Counterintuiting countermeasures. *American Journal of International Law*, vol. 96, n. 4, pp. 817-832, 2002, p. 822. É interessante notar que, tanto na decisão em *Gabcikovo-Nagymaros* quanto no Art. 51 dos ARSIWA foram adotadas descrições positivas do requisito de proporcionalidade, em inconformidade com o esboço de artigo adotado anteriormente pela CDI em 1995 que afirmava que as contramedidas “não deveriam ser fora de proporção”.

¹⁰⁰ CIJ. Decisão em *Gabčíkovo-Nagymaros Project* (Hungary/Slovakia), ICJ Reports, decisão de 25 de setembro de 1997, para. 85. “Czechoslovakia, by unilaterally assuming control of a shared resource, and thereby depriving Hungary of its right to an equitable and reasonable share of the natural resources of the Danube - with the continuing effects of the diversion of these waters on the ecology of the riparian area of the Szigetkoz - failed to respect the proportionality which is required by international law”.

unilateralmente”,¹⁰¹ ou seja, de impor uma pena ao descumprimento da obrigação. Essa conclusão inspirou a CDI a considerar que a proporcionalidade pode ser aferida também em termos de necessidade – uma contramedida será considerada desproporcional se houver outros meios menos intrusivos de levar o Estado responsável a cumprir com suas obrigações.¹⁰² Isso significa que é preciso avaliar se a medida imposta se trata da alternativa menos intrusiva e se inclui uma avaliação sobre os objetivos e sua eficácia.¹⁰³

Em suma, o teste de proporcionalidade se tornou uma espécie de parte integrante do próprio conceito de contramedida – para Thomas Franck, “somente se a provocação [contra a qual a contramedida age em retaliação] for ilícita *e também* a contramedida for proporcional é que a sua ilicitude será exculpada”.¹⁰⁴ No entanto, o teste continua dependente das circunstâncias nas quais a contramedida é praticada e das obrigações envolvidas, o que serve como dificultador à sua aplicação em casos de contramedidas de terceiros, pois, nesse contexto, espera-se a cooperação dos emissores para garantir a proporcionalidade.

1.3.4. Requisitos procedimentais e cessação

Os requisitos procedimentais à prática de contramedidas estão elencados no Art. 52. São obrigações cumulativas e têm a função de preservar os meios de resolução pacífica de controvérsias disponíveis antes da adoção de contramedidas.

Antes de executar a contramedida, o Estado deve cumprir dois requisitos preliminares segundo o Art.52(1): (a) convocar (“*call upon*”) o Estado responsável a cumprir com suas obrigações sob a Parte II dos ARSIWA¹⁰⁵ e (b) notificá-lo da decisão de adotar contramedidas, oferecendo uma proposta de negociação (“*sommation*”).¹⁰⁶ Esses dois requisitos estabelecem

¹⁰¹ CANNIZZARO, Enzo. The Role of Proportionality in the Law of International Countermeasures. *European Journal of International Law*, vol. 12, n. 5, pp. 889-916, 2001, p. 898.

¹⁰² FRANCK, Thomas. On proportionality of countermeasures in international law. *American Journal of International Law*, vol. 102, n. 4, pp. 715-767, 2008, p. 722. Essa dimensão foi explorada em ROSSELET, Sébastien. *Les contre-mesures à travers le prisme du principe de proportionnalité*. Genebra: Schulthess, 2020.

¹⁰³ HOFER, A. The proportionality of unilateral “targeted” sanctions: whose interests should count? *Nordic Journal of International Law*, vol. 89, 2020. “No contexto das sanções, pode-se também questionar se o objetivo buscado pelo sancionador é apropriado. Afinal, elas são ferramentas políticas que podem servir a um amplo espectro de objetivos. Isso equivale a uma “abordagem funcional” da proporcionalidade. Dessa forma, a proporcionalidade de uma sanção variaria de acordo com o objetivo perseguido pelo emissor”.

¹⁰⁴ FRANCK, Thomas. On proportionality of countermeasures in international law. *American Journal of International Law*, vol. 102, n. 4, pp. 715-767, 2008, p. 763.

¹⁰⁵ Esse requisito foi retirado *verbatim* da decisão da Corte em *Gabcikovo-Nagymaros*. CIJ. Decisão em *Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, ICJ Reports, decisão de 25 de setembro de 1997, para 84. “O Estado lesado deveria ter convocado o Estado responsável pelo ato ilícito a abandonar sua conduta ilícita e a repará-la.”

¹⁰⁶ IWASAWA, Yuji; IWATSUKI, Naoki. Procedural Conditions. In: CRAWFORD, James; PELLET, Alain; OLLESON, Simon (eds.), *The Law of International Responsibility*. Oxford: Oxford University Press, 2010. O

o momento inicial da contramedida – o ponto a partir do qual o descumprimento de uma obrigação pelo Estado lesado será beneficiado pela excludente de ilicitude. Somente após a recusa do Estado responsável em cumprir com os deveres de reparação e cessação (e à negociação) é que as contramedidas serão justificáveis.¹⁰⁷

O reconhecimento desses dois requisitos, embora sustentados pela prática, não vem sem desvantagens. Um Estado que possui ativos em instituições financeiras incorporadas no Estado autor da contramedida pode transferir os recursos para fora de sua jurisdição para evitar seu congelamento – ou se adiantar na sua liquidação enquanto não se esgota o requisito de intimação e a negociação é mantida às aparências – tornando as contramedidas ineficazes.¹⁰⁸ Assim, o Art. 52(2) serve de exceção ao parágrafo anterior ao garantir ao Estado lesado a possibilidade de apelar a contramedidas urgentes se necessário para preservar seus direitos, sem, contudo, afastar suas obrigações sobre o Art.52(1). Este dispositivo é análogo ao critério para imposição de medidas cautelares por cortes internacionais para preservar os direitos do Estado lesado e salvaguardar o objeto da disputa. Nessa hipótese, o Estado autor da contramedida poderia congelar ativos ou prosseguir ao não-cumprimento de uma contraprestação devida por um tratado para evitar a prevaricação do Estado responsável.

O Art. 52(3) prevê duas circunstâncias em que contramedidas não devem ser adotadas ou devem ser suspensas. A primeira delas (a), mais evidente, trata-se do momento posterior à cessação do ilícito. Todavia, é possível se questionar se o ato ilícito aqui mencionado inclui o inadimplemento da obrigação de reparar. Caso positivo, a exigência de suspensão da contramedida não seria aplicada senão desde o momento em que o Estado responsável tenha restituído a legalidade ou compensado o dano, mesmo se já cumprida a cessação.

A hipótese mais contenciosa é a prevista em (b): contramedidas não devem ser adotadas caso a disputa esteja pendente perante uma corte com autoridade para emitir uma decisão

requisito de notificação ou *somation* é consubstanciado pelo comportamento das partes em vários processos judiciais internacionais, como em *Appeal Relating to the Jurisdiction of the ICAO Council e United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran* na Corte Internacional de Justiça. Ver, sobre: CDI. Fourth Report on State Responsibility by Mr. Gaetano Arangio-Ruiz Special Rapporteur. A/CN.4/444. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II(1), 1992.

¹⁰⁷ KAMTO, Maurice. The Time Factor in the Application of Countermeasures In CRAWFORD, James; PELLET, Alain e OLLESON, Simon (eds.), *The Law of International Responsibility*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

¹⁰⁸ Por esse motivo, a limitação de notificação não pode ser considerada resultado da codificação, *stricto sensu*. A prática estatal acumula uma série de precedentes em que nenhuma notificação foi apresentada anteriormente à imposição da medida – sem protesto do Estado alvo ou de terceiros. Ver: CDI. Fourth Report on State Responsibility by Mr. Gaetano Arangio-Ruiz Special Rapporteur. A/CN.4/444. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II(1), 1992, paras. 36-40.

vinculante.¹⁰⁹ A relação entre a adoção de contramedidas e o cumprimento de obrigações de resolução pacífica de controvérsias foi uma das mais difíceis questões enfrentadas durante a codificação.¹¹⁰ As versões anteriores deste artigo foram alteradas até atingir sua forma final, que privilegia os meios judiciais – provavelmente por sua capacidade de emitir medidas cautelares que, em teoria, tornariam supérfluas as contramedidas.¹¹¹ Em *Air Services Agreement of 1946* (1978) o tribunal evocou esta hipótese afirmando que “na medida em que o tribunal possui os meios para alcançar os objetivos que justificaram as contramedidas (...) o direito das partes para adotar tais medidas desaparece”¹¹² não sem acrescentar que a restrição dos poderes do tribunal pode impedir que a competência para adotar contramedidas não desapareça em sua totalidade.¹¹³

O Art. 52(4) estabelece, todavia, que a previsão de (3) não deve ser aplicada caso o Estado responsável não implemente de boa fé os mecanismos de solução de controvérsias. A postura do Estado responsável será determinante para se estabelecer a legitimidade para se adotar contramedidas. Em *Air Services Agreement* (1978) o tribunal notou que não acreditava ser possível reconhecer “uma regra proibitiva do uso de contramedidas durante negociações, em especial quando estas forem acompanhadas de uma oferta de um procedimento visando a solução da disputa”,¹¹⁴ de modo que elas podem se tornar até mesmo necessárias caso a parte contrária se recuse a cooperar. Essa não-cooperação pode assumir diversas formas – desde o término abrupto das negociações, recusas em considerar pontos-de-vista e interesses adversos

¹⁰⁹ A “disputa pendente” aqui parece se referir tanto ao *status* da decisão de mérito quanto a ordens de medidas cautelares ou outras decisões liminares.

¹¹⁰ Em 1994, o American Journal of International Law (AJIL) e o European Journal of International Law (EJIL) promoveram um simpósio que revela o grau de desacordo entre comissionados sobre o caráter de pré-requisito dos mecanismos de solução de controvérsias (judiciais ou não) perante a possibilidade de adoção de contramedidas. Ver: SIMMA, Bruno. Counter-measures and Dispute Settlement: a Plea for a Different Balance. *European Journal of International Law*, v. 5, n. 1, p. 102, 1994; TOMUSCHAT, Christian. Are counter-measures Subject to Prior Recourse to Dispute Settlement Procedures?. *European Journal of International Law*, v. 5, p. 77, 1994; SCHACHTER, Oscar. Dispute Settlement and Countermeasures in the International Law Commission. *American Journal of International Law*, v. 88, n. 3, pp. 471-477, 1994; ARANGIO-RUIZ, Gaetano. Counter-measures and Amicable Dispute Settlement Means in the Implementation of State Responsibility: A Crucial Issue Before the International Law Commission. *European Journal of International Law*, v. 5, p. 20, 1994. A conclusão de Arangio-Ruiz em seu quarto relatório sobre o tema é reveladora: “A incerteza em torno do status da prática e da jurisprudência, combinada com a generalidade - e frequente imprecisão – da linguagem dos tratados, não permite tirar conclusões fáceis com relação ao impacto exato das obrigações de solução de controvérsias sobre a liberdade dos Estados de recorrer a represálias (...)”.

¹¹¹ CRAWFORD, James. *State Responsibility: The General Part*. New York: Cambridge University Press, 2013, p. 702.

¹¹² ONU. *Laudo Arbitral em Air Service Agreement of 27 March 1946 between the United States of America and France*, Reports of International Arbitral Awards, Vol. XVIII, pp. 417-493, 9 de dezembro de 1978, para. 96.

¹¹³ *Idem*.

¹¹⁴ *Ibid.*, paras. 90-91.

até violações de regras de boa-fé.¹¹⁵ O requisito de boa-fé foi reiterado pela decisão da CIJ em *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran* (1980), segundo a qual a postura dos EUA de proceder a uma operação de resgate dos reféns seria proibida na medida em que poderia ser considerada uma “operação calculada para frustrar o respeito ao processo judicial nas relações internacionais”.¹¹⁶

O Art. 53 rege o processo de cessação das contramedidas, que devem ser terminadas assim que o Estado responsável tenha cumprido com suas obrigações de cessação e reparação. A regra impede que as contramedidas se tornem permanentes e que extrapolem a duração do ilícito.

As regras codificadas nos Arts. 22 e 49-53 dos ARSIWA demonstram que a Comissão foi convencida do papel das contramedidas adotadas por Estados lesados como excludentes de ilicitude e meio para a implementação da responsabilidade – embora não sem estipular, por meio de uma mescla entre codificação e desenvolvimento progressivo, um quadro jurídico de limitações e condições para a adoção de contramedidas.

2. Contramedidas de terceiros nos Artigos sobre Responsabilidade dos Estados por Atos Internacionalmente Ilícitos da CDI

Embora os ARSIWA tenham reconhecido o direito dos Estados lesados de adotar contramedidas, a extensão desse direito aos Estados não-lesados revelou-se muito mais incerta. Em inconformidade às contramedidas bilaterais, as “contramedidas por Estados não-lesados” ou “contramedidas de terceiros” evocam a possibilidade de que um Estado cujos direitos não foram lesados pelo ato ilícito cometido – ou que não esteja nem mesmo remotamente ligado à controvérsia concreta por ele iniciada – possa adotar contramedidas em retaliação ao Estado responsável, na medida em que possui algum interesse no cumprimento da obrigação violada. Assim, as contramedidas de terceiros teriam a função de implementar a responsabilidade por violações de obrigações *erga omnes* e *erga omnes partes*.

¹¹⁵ ONU. Laudo Arbitral em Lac Lanoux (França v Espanha), RIAA, 285/307, de 16 de novembro de 1957, para 11.

¹¹⁶ CIJ. Decisão em *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran* (United States of America v. Iran), ICJ Reports, de 24 de maio de 1980, para. 35(c).

Contramedidas de terceiros não são criaturas do laboratório da CDI. O exercício da solidariedade por meio de contramedidas contra violações especialmente graves já havia sido aventado muito antes no início do processo de codificação por Heffter¹¹⁷ e Bluntschli¹¹⁸, assim como por Anzilotti – não sem uma importante ressalva:

Não é de forma alguma nossa intenção excluir a possibilidade e a legitimidade de uma ação coletiva dos Estados para a proteção do direito internacional; acreditamos apenas que esta ação deve permanecer *fora da instituição da responsabilidade internacional* e ser julgada com critérios muito diferentes. Os Estados não têm o direito nem o dever de reprimir tais violações do direito internacional, mas apenas de reagir contra as violações que os ofendem diretamente.¹¹⁹

A conclusão de Anzilotti sumariza o desafio enfrentado um século depois pela Comissão: codificar, a partir da prática reconhecida como direito, uma regra permissiva ou proibitiva quanto a adoção de contramedidas por Estados não-lesados. À primeira vista, este desafio era comparável a tantas outras ocasiões em que a Comissão foi convocada a codificar normas relativas a práticas parcamente reguladas pelo direito internacional. Entretanto, o caso das contramedidas de terceiros impôs uma dificuldade adicional: como as contramedidas são, por definição, atos que envolvem o não-cumprimento de uma obrigação, elas não poderiam ser consideradas lícitas se praticadas por terceiros – exceto se a excludente aplicável às contramedidas por Estados lesados fosse extensível à conduta de Estados não-lesados.

Um segundo problema diz respeito à identificação de uma norma permissiva internacional a partir de práticas, por definição, em inconformidade com obrigações internacionais. Atos ilícitos não podem servir como evidências da prática constitutiva de uma norma de direito internacional.¹²⁰ Se a Corte Permanente de Justiça Internacional (CPJI) concluiu em *S.S. Lotus* (1927) que “limitações à soberania dos Estados não podem ser presumidas”¹²¹, sua sucessora afirmou, em 1996, que a inexistência de uma proibição ao uso

¹¹⁷ HEFFTER, August Wilhelm. *Le droit international public de l'europe*. Paris: Adeg, 2011, p. 277.

¹¹⁸ BLUNTSCHLI, Johann Kaspar. *Le droit international codifié*. Paris: Guillaumin, 1874, p. 191.

¹¹⁹ ANZILOTTI, Dionisio. *Teoria Generale della Responsabilità dello Stato nel diritto internazionale*. Florença: Lumache, 1902, p. 90. No original: “*Non è assolutamente nostra intenzione escludere la possibilità e la legittimità di un'azione collettiva da parte degli Stati per la tutela del diritto internazionale; riteniamo solo che tale azione debba rimanere al di fuori dell'istituto della responsabilità internazionale ed essere giudicata con criteri molto diversi. Gli Stati non hanno né il diritto né il dovere di reprimere tali violazioni del diritto internazionale, ma solo di reagire alle violazioni che li offendono direttamente*”.

¹²⁰ Como decorrência do princípio *ex injuria jus non oritur*. LAGERWALL, Anne. *Le principe ex injuria jus non oritur en droit international*. Bruxelas: Bruylant, 2006. Um bom exemplo da aplicação do princípio é a obrigação de não-reconhecimento de atos ilícitos e suas consequências inscrita no Art. 41(2) dos ARSIWA.

¹²¹ CPJI. Decisão em *The Case of the S.S. Lotus (France v. Turkey)*, PCIJ Reports, de 7 de setembro de 1927, pp.18-19.

de armas nucleares não implicaria necessariamente em sua permissibilidade.¹²² Em outras palavras: da ausência de proibição clara *non sequitur* uma norma permissiva. Um exemplo mais concreto advém da Opinião Consultiva *Kosovo* (2008). Na ocasião, a Corte teve que se haver com uma série de pronunciamentos de Estados participantes no procedimento consultivo, os quais recordavam que o Conselho de Segurança da ONU já havia reconhecido como “ilegais” uma série de declarações unilaterais de independência. A Corte, reconhecendo não existir uma norma proibitiva geral de declarações de independência sob o direito internacional, afirmou que:

(...) em todos esses casos o Conselho de Segurança estava fazendo uma determinação com relação à situação concreta existente no momento em que essas declarações de independência foram feitas; a ilegalidade ligada às declarações de independência, portanto, não se originou do caráter unilateral dessas declarações como tal, mas do fato de que elas estavam, ou estariam, ligadas ao uso ilegal da força ou a outras violações flagrantes das normas do direito internacional geral, em particular aquelas de caráter peremptório (*jus cogens*). (...). O caráter excepcional das resoluções enumeradas acima parece confirmar à Corte que nenhuma proibição geral contra declarações unilaterais de independência pode ser inferida da prática do Conselho de Segurança.¹²³

O mesmo raciocínio pode ser aplicado à prática de contramedidas de terceiros: vez que implicam no não-cumprimento de obrigações internacionais, contramedidas de terceiros são, *prima facie*, proibidas sob o direito internacional e exigem uma justificativa para serem reconhecidas como lícitas. Se a possibilidade de que esta excludente esteja disponível não pode ser descartada, daí não se segue necessariamente que a prática de contramedidas de terceiros seja permitida. O fato de que as contramedidas de terceiros são atos em inconformidade com as obrigações do Estado não as condenam à ilicitude ou à licitude – e a solução para este dilema só pode advir de um exame detido do processo de formação de uma norma permissiva de contramedidas de terceiros sob o direito costumeiro internacional.

¹²² CIJ. Opinião Consultiva em *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, ICJ Reports, de 8 de julho de 1996, para. 97.

¹²³ CIJ. Opinião Consultiva em *Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo*. ICJ Reports, 22 de julho de 2010, para. 81. No original: “*in all of those instances the Security Council was making a determination as regards the concrete situation existing at the time that those declarations of independence were made; the illegality attached to the declarations of independence thus stemmed not from the unilateral character of these declarations as such, but from the fact that they were, or would have been, connected with the unlawful use of force or other egregious violations of norms of general international law, in particular those of a peremptory character (jus cogens). In the context of Kosovo, the Security Council has never taken this position. The exceptional character of the resolutions enumerated above appears to the Court to confirm that no general prohibition against unilateral declarations of independence may be inferred from the practice of the Security Council*”.

Para compreender a conclusão da CDI sobre a legalidade da prática de contramedidas por Estados não-lesados, é preciso antes investigar seu tratamento das hipóteses de invocação da responsabilidade por Estados não-lesados (que compõe a base do argumento para a implementação da responsabilidade por contramedidas) (2.1.). A seguir, a investigação se volta à prática estatal sobre contramedidas de terceiros (2.2.1), aos relatórios dos *rappoteurs* especiais (2.2.2) e aos comentários dos governos no 6º Comitê da AGNU (2.2.3) com o objetivo de demonstrar que a opção pela não-codificação de uma norma permissiva desta categoria nos ARSIWA se deveu a um fator principal: a inexistência de *opinio juris* associada à prática.

2.1. A invocação da responsabilidade internacional e o “Estado lesado”

A possibilidade de que um Estado não-lesado seja legitimado a adotar contramedidas depende, antes de tudo, de sua legitimidade para invocar a responsabilidade internacional sob alguma das hipóteses codificadas nos ARSIWA.¹²⁴ As hipóteses de invocação estão elencadas no Capítulo 1 da Parte III, e correspondem aos casos em que um Estado possui legitimidade (*standing*) para apresentar uma reclamação internacional por meios relativamente formais que apontem o ato ilícito cometido e a demanda por reparação correspondente.¹²⁵ O elemento definidor das hipóteses de invocação é o conceito de “Estado lesado” introduzido pelo *rappporteur* especial Riphagen em seu 4º relatório (1983) como:

o Estado cujo direito, de acordo com uma regra consuetudinária do direito internacional, foi lesado pela violação; ou (b) se a violação for uma violação de uma obrigação imposta por um tratado, o Estado parte desse tratado, se for estabelecido que a obrigação foi estipulada em seu favor; ou (c) se a violação for uma violação de uma obrigação de acordo com uma sentença ou outra decisão vinculativa na solução de uma controvérsia por uma instituição internacional, o Estado parte da controvérsia.¹²⁶

¹²⁴ CDI. Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II, Part Two, 2001, p. 72, p. 117. Como, por exemplo, a apresentação de uma reclamação perante uma corte internacional ou um pedido formal de reparações enviado por via bilateral. Protestos efetuados por vias diplomáticas informais não podem ser considerados como invocação da responsabilidade no sentido dos ARSIWA.

¹²⁵ PEEL, Jacqueline. Notice of Claim by an Injured State In CRAWFORD, James; PELLET, Alain; OLLESON, Simon (eds.), The Law of International Responsibility. Oxford: Oxford University Press, 2010.

¹²⁶ CDI. Fourth Report on State Responsibility by Mr. Willem Riphagen Special Rapporteur. A/CN.4/366. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II(1), 1983, para. 123. No original: “*The injured State is: (a) the State whose right under a customary rule of international law is infringed by the breach; or (b) if the breach is a breach of an obligation imposed by a treaty, the State party to that treaty, if it is established that the obligation was stipulated in its favour; or (c) if the breach is a breach of an obligation under a judgment or other binding decision in settlement of a dispute by an international institution, the State party to the dispute*”.

Esta definição foi adotada em 1985 pela Comissão como base para o Artigo Provisório 5º, que estipulou três diferentes categorias de Estados envolvidos na relação de responsabilidade: o Estado responsável, o Estado lesado e os demais Estados obrigados a adotar posições de não-neutralidade diante da violação.¹²⁷ O Estado lesado teria prioridade na invocação, embora o terceiro grupo também estivesse apto a invocá-la subsidiariamente.

O Artigo Provisório 5º foi criticado pelo sucessor de Riphagen. Embora reconhecesse que a posição jurídica do Estado era determinante para se identificar o laço de responsabilidade e suas consequências, Arangio-Ruiz argumentava que esta posição não deveria ser definida pela *existência* de lesão, mas sim pelo *grau* da lesão sofrida.¹²⁸ Sua opinião era de que, na ausência de lesão a seus direitos, ainda que mínima, um Estado não estaria apto a invocar a responsabilidade.¹²⁹ Assim, ao invés de distinguir entre Estados lesados e não-lesados, o *rapporteur* optou pela distinção entre Estados “direta” ou “indiretamente” lesados. Ambos seriam considerados lesados para fins de invocação, embora suas respectivas posições garantissem faculdades diferentes.¹³⁰ Os Estados “indiretamente lesados” teriam o direito de exigir cessação e não-repetição ao Estado responsável, mas não compensação ou restituição – prerrogativas do Estado “diretamente lesado”.¹³¹

Em que pese sua coerência lógica, a proposta não foi incorporada aos Artigos. Ao contrário: a proposta original de Riphagen foi reformulada em 1996, no curso da Primeira Leitura, resultando na seguinte versão do Art. 40: “Estado lesado é qualquer Estado cujo direito é infringido pelo ato de outro Estado, se este ato constituir, de acordo com a Parte I, um ato internacionalmente ilícito daquele Estado”, desta vez sublinhando o papel definidor da titularidade do direito violado na definição da legitimidade para invocar sua violação.¹³²

O Art. 40 tinha o mérito de incorporar uma noção clara de Estado lesado e suficientemente ampla a ponto de considerar a hipótese de invocação por terceiros no caso de violações de obrigações *erga omnes* e *erga omnes partes*. Contudo, para o *rapporteur* James Crawford, o artigo falhou em distinguir entre diferentes tipos de obrigação – reduzindo a

¹²⁷ CDI. Preliminary Report on State Responsibility by Mr. Willem Riphagen Special Rapporteur. A/CN.4/330. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II(1), 1980, para. 28. Estados não-neutros teriam algumas obrigações específicas perante o ilícito e suas consequências, como o não-reconhecimento e a abstenção.

¹²⁸ CDI. Fourth Report on State Responsibility by Mr. Gaetano Arangio-Ruiz Special Rapporteur. A/CN.4/444. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II(1), 1992, para. 137.

¹²⁹ CDI. Third Report on State Responsibility by Mr. Gaetano Arangio-Ruiz Special Rapporteur. A/CN.4/440. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II(1), 1991, para. 90.

¹³⁰ *Idem*, para. 95

¹³¹ CDI. Fourth Report on State Responsibility by Mr. Gaetano Arangio-Ruiz Special Rapporteur. A/CN.4/444. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II(1), 1992, para. 144.

¹³² CDI. Yearbook of the International Law Commission, 1998/II(1), pp. 138-139.

relação de responsabilidade a um sinalagma entre direito e obrigação – desconsiderando a singularidade da posição de Estados “não-lesados”, “indiretamente lesados” ou “especialmente afetados”.¹³³ Além disso, a retração ao bilateralismo era inadequada à implementação da responsabilidade pela violação de obrigações “integrais” (e.g. de direitos humanos ou de proteção ambiental) em que nenhum Estado teria “direitos” violados. Assim, o Art. 40 “agregou o que deveria ter sido desagregado”¹³⁴ – esses e outros defeitos tornaram a sua sobrevivência insustentável.

A solução proposta por Crawford partia da distinção entre Estados lesados e “Estados interessados no cumprimento da obrigação violada”. Dali em diante, “lesão” e “interesse jurídico” passaram a diferenciar Estados cujos direitos foram efetivamente violados pelo ilícito e Estados que, sujeitos à mesma obrigação, tinham somente o interesse em garantir a cessação da violação e a reparação em benefício do Estado lesado – se houver – ou da comunidade internacional. A proposta foi bem-aceita na CDI e permitiu o abandono da concepção sinalagmática que servia de base ao Artigo Provisório 40. Como resultado, o Art. 40 foi dividido, na versão final dos Artigos, em dois diferentes dispositivos que preveem hipóteses distintas de invocação da responsabilidade: a invocação pelo Estado lesado (Art. 42) e por outros Estados que não o Estado lesado (Art. 48).

2.1.1. A invocação da responsabilidade internacional por Estados lesados

O Art. 42 apresenta a modalidade de invocação da responsabilidade por um Estado em três hipóteses: (a) no caso em que a obrigação violada seja devida ao Estado lesado individualmente¹³⁵ ou (b) no caso em que a obrigação seja devida a um grupo de Estados ou à comunidade internacional como um todo, mas cuja violação (i) afeta especialmente o Estado

¹³³ O Art. 40 era fundado sobre a concepção de que toda obrigação correspondia, necessariamente, a um direito de um (ou mais) Estado(s). Essa equivalência entre direito e obrigação ia na contramão do próprio *dictum* da CIJ em *Barcelona Traction*, segundo o qual algumas obrigações, embora não correspondessem propriamente a direitos de nenhum Estado, encontravam-se sob o interesse da comunidade internacional como um todo em preservá-las. Ver, sobre: BEDERMAN, David J. Article 40 (2)(E) & (F) of the ILC Draft Articles on State Responsibility: Standing of Injured States under Customary International Law and Multilateral Treaties In: Proceedings of the ASIL Annual Meeting. Cambridge University Press, pp. 291-295, 1998.

¹³⁴ PAJNKIHAR, Grega. Invocation of International Responsibility. In: State Succession to Responsibility for Internationally Wrongful Acts. Leiden: Brill/Nijhoff, 2023.

¹³⁵ CDI. Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II, Part Two, 2001, p. 72, p. 117. "Exemplos sob o escopo do subparágrafo (a) são relações estabelecidas sob um tratado bilateral. Se um Estado viola uma obrigação de cumprimento que é devida especificamente a outro Estado, este último é um Estado lesado para fins do Art. 42." Outros exemplos são as obrigações e direitos decorrentes de atos unilaterais vinculantes ou de decisões de cortes e tribunais internacionais.

invocante¹³⁶ ou (ii) é de tal natureza de modo a alterar radicalmente a posição de todos os Estados submetidos à obrigação no que diz respeito à continuidade de seu cumprimento.¹³⁷ Em todas essas hipóteses, o Estado legitimado a invocar é o Estado lesado.

O processo de invocação é limitado por alguns requisitos procedimentais. O ato de invocação deve ser acompanhado de uma notificação ao Estado responsável que especifique a conduta exigida do Estado recalcitrante de modo a cessar o ato ilícito e a modalidade de reparação exigida (Art. 43). Além disso, via de regra, reclamações não serão admissíveis nos casos em que sobrevenha qualquer regra restritiva quanto ao exercício da proteção diplomática ou a exaustão de recursos internos (Art. 44) bem como são passíveis de renúncia (*waiver*) e de sofrer os efeitos de aquiescência por razão de sua conduta (Art.45). Estes requisitos, como deixa claro o Art. 48(3), são aplicáveis a todas as hipóteses de invocação.¹³⁸

Além de invocar a responsabilidade direta (e.g. uma reclamação bilateral ao Estado responsável) ou indiretamente (e.g. uma reclamação judicial), o Estado lesado pode optar por adotar contramedidas para tornar sua demanda efetiva. Porém, as hipóteses do Art. 42 não legitimam a adoção de contramedidas por Estados não-lesados. Nas hipóteses em (b), embora a obrigação seja devida a um grupo de Estados ou à comunidade internacional, a invocação da responsabilidade é ainda baseada na titularidade da obrigação violada (em i) ou na possibilidade de cumprimento da obrigação (em ii) e não em qualquer outro elemento alheio à lesão ao direito do Estado.¹³⁹ Os Estados “não especialmente afetados” pela violação (em i) ou que não estão submetidos à obrigação que alterou radicalmente a posição dos demais Estados devem ser tratados sob a hipótese de invocação do Art. 48.

¹³⁶ Um exemplo desta segunda hipótese são as normas de imunidades e privilégios diplomáticos a partir das Convenções de Viena sobre Relações Diplomáticas (CVRD) de 1961. Embora os Estados possam reconhecer o regime de normas de imunidades diplomáticas como um interesse geral – como o fez a CIJ em *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran* – isto não significa que a relação de direito e obrigação advinda da Convenção não se realize entre o Estado acreditado e o Estado acreditante. Pelo contrário, uma violação das obrigações relativas a imunidades e privilégios presentes nessas convenções demarca precisamente um Estado lesado – i.e. o Estado acreditante dos diplomatas que tiveram suas imunidades e privilégios descumpridos.

¹³⁷ Um exemplo são as obrigações de preservação do meio ambiente marinho sob a Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar (UNCLOS), as obrigações de não reclamar em todo ou em parte o território da Antártica como parte da área sob soberania nacional sob o Tratado da Antártica de 1959 ou ainda as obrigações de desarmamento e não-proliferação sob o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares. Ver, sobre: SACHARIEW, K. State Responsibility for Multilateral Treaty Violations: Identifying the ‘Injured State’ and its Legal Status. *Netherlands International Law Review*, vol. 35, n. 3, 1988.

¹³⁸ Sobre os requisitos procedimentais de invocação, ver: KAWASAKI, Kyoji. The “Injured State” in the International Law of State Responsibility. *Hitotsubashi Journal of Law and Politics*, vol. 28, n. 1, pp. 17-31, 2000.

¹³⁹ FERNANDEZ, Gemmo Bautista. Revisiting the Concepts of Rights, Obligations, and Injury in the Invocation of State Responsibility in Inter-State Adjudication. *Philippine Law Journal* v. 91, p. 832, 2018. Ver também: MOHEBI, Mohsen; BAZZAR, Vahid. Concept of Invocation to International Responsibility with Emphasis on the Draft Articles of International Law Commission (2001). *Public Law Studies Quarterly*, v. 48, n. 1, p. 201-222, 2018.

2.1.2. A invocação da responsabilidade internacional por Estados terceiros “não-lesados”

O Art. 48 diz respeito à invocação da responsabilidade por Estados que não o(s) Estado(s) lesados.¹⁴⁰ Estes Estados podem ser denominados Estados “terceiros”, Estados “não-lesados” ou ainda Estados “interessados no cumprimento da obrigação violada”¹⁴¹ e estão legitimados a invocar a responsabilidade internacional nas seguintes circunstâncias:

- (a) Se a obrigação violada é devida a um grupo de Estados incluindo aquele Estado, e foi estabelecida para a proteção de um interesse coletivo deste grupo, ou
- (b) Se a obrigação violada é devida à comunidade internacional como um todo.¹⁴²

Os Estados legitimados a invocar a responsabilidade em uma dessas hipóteses podem reclamar do Estado responsável: (a) a cessação do ato ilícito e garantias de não-repetição e (b) o cumprimento da obrigação de reparar no interesse do Estado lesado ou dos beneficiários da obrigação violada.¹⁴³ Essas duas faculdades demonstram que a invocação por Estados terceiros é complementar àquela pelo(s) Estado(s) lesado(s), pois este(s) guarda(m) a prerrogativa de reclamar para si todas as modalidades de reparação pertinentes. Embora o pedido de cessação pareça refletir logicamente o direito do Estado não-lesado de usufruir do fim da lesão ao seu “interesse jurídico”, a Comissão admitiu que a demanda por reparação em nome do(s) Estado(s) ou sujeito(s) lesado(s) envolvia “algum grau de desenvolvimento progressivo”.¹⁴⁴

¹⁴⁰ As primeiras preocupações em relação à posição dos Estados não-lesados ou terceiros no sistema de invocação da responsabilidade aparecem em CDI. Third Report on State Responsibility by Mr. Willem Riphagen Special Rapporteur. A/CN.4/354. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II(1), 1982. Riphagen alerta para a existência de violações “constitutivas” (termo que não foi retido pelo projeto) ou “extra-estatais” que não lesariam um Estado em particular mas sim um interesse legalmente protegido por um grupo de Estados. Não obstante, Riphagen também afirmava que a proteção de interesses gerais não garantiria um *locus standi* para a invocação da responsabilidade por qualquer Estado – antecipando em uma década o *dictum* da Corte Internacional em *East Timor*.

¹⁴¹ Esta é a terminologia adotada pelos ARSIWA. GAJA, Giorgio. States having an interest in compliance with the obligation breached. In: CRAWFORD, James; PELLET, Alain; OLLESON, Simon; PARLETT, Kate. The Law of State Responsibility. Oxford: Oxford University Press, 2010.

¹⁴² CDI. Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II, Part Two, 2001, p. 72, p. 121. No original: “If the obligation breached is owed to a group of States including that State, and was established for the protection of a collective interest of that group, or If the obligation breached is owed to the international community as a whole”.

¹⁴³ DE WET, Erika. Invoking obligations *erga omnes* in the twenty-first century: Progressive developments since Barcelona Traction. South African Yearbook of International Law, v. 38, n. 1, p. 2-19, 2013. É relativamente raro que um Estado terceiro demande reparações em nome do Estado lesado. A demanda pela cessação do ilícito – especialmente em ilícitos contínuos, como a ocupação de território pelo uso da força – é mais comum.

¹⁴⁴ CDI. Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II, Part Two, 2001, p. 72, p. 121.

O Art.48 desenvolve as consequências no campo da invocação da responsabilidade dos conceitos de obrigações coletivas (*erga omnes* e *erga omnes partes*).¹⁴⁵ A noção de obrigações *erga omnes* ou de “obrigação devida à comunidade internacional como um todo” foi introduzida pela CIJ no caso *Barcelona Traction* (1970).¹⁴⁶ O conceito foi reproduzido na jurisprudência futura da Corte, assim como sua implicação para a ideia de Estado “lesado”.¹⁴⁷ A consequência do reconhecimento dessa espécie de obrigação é a legitimidade de Estados para invocar a responsabilidade internacional de um sujeito a partir da violação de uma obrigação *erga omnes*.¹⁴⁸ Segundo a Corte, “a importância dos direitos envolvidos (...) como a proibição de atos de agressão e de genocídio, assim como os princípios e regras concernentes aos direitos básicos da pessoa humana, inclusive proteção contra a escravidão e a tortura” justificariam esta distinção, de modo que todos os Estados possuiriam um “interesse jurídico em sua proteção”.¹⁴⁹ Já as obrigações *erga omnes partes* são aquelas estabelecidas por um grupo de Estados com o objetivo de preservar um interesse coletivo daquele grupo.¹⁵⁰ As duas espécies se diferenciam pela sua fonte: se as primeiras originam-se no direito internacional geral, as últimas têm origem convencional. Em ambos os casos, de acordo com Pierre d'Argent, as obrigações coletivas caracterizam-se pelo seu conteúdo:

O interesse comum em questão nas obrigações coletivas é diferente, (...), porque não se reduz a um interesse na existência do regime jurídico estabelecido pelo instrumento jurídico (...). O interesse comum que anima as obrigações coletivas existe, não apenas em relação às próprias normas que as originam, mas em relação aos valores comuns que essas obrigações pretendem proteger.¹⁵¹

¹⁴⁵ Ver, sobre a noção de obrigações *erga omnes* (*partes*): CRAWFORD, James Crawford, *Multilateral Rights and Obligations in International Law – Recueil des Cours*. Haia: Brill, 2006.

¹⁴⁶ CIJ. Decisão em *Barcelona Traction* (Belgium v Spain), ICJ Reports, decisão de 5 de fevereiro de 1970, para. 33. Ver, sobre: SCOBIE, Iain. The Invocation of Responsibility for the Breach of ‘Obligations under Peremptory Norms of General international Law’. *European Journal of International Law*, vol. 13, n. 5, pp. 1201-1220, 2002. Ver, no mesmo sentido: PROUKAKI, Elena Katselli. *The Problem of Enforcement in International Law: Countermeasures, the non-injured state and the idea of international community*. Londres: Routledge Research in International Law, 2010.

¹⁴⁷ CIJ. Opinião Consultiva em *Legal Consequences of Separation of Chagos Archipelago from Mauritius in 1965*, ICJ Reports, de 25 de fevereiro de 2019, para. 180; CIJ. Opinião Consultiva em *Legal Consequences of the Construction of a Wall in Occupied Palestinian Territories*, ICJ Reports, de 9 de julho de 2004, para.157, entre outros. Ver, sobre: THIRLWAY, Hugh. *Injured and Non-Injured States before the International Court of Justice*. In: *International Responsibility Today*. Leiden: Brill Nijhoff, 2005, p. 311-328.

¹⁴⁸ TANAKA, Yoshifumi. *The legal consequences of obligations erga omnes in international law*. *Netherlands International Law Review*, v. 68, pp. 1-33, 2021.

¹⁴⁹ CIJ. Decisão em *Barcelona Traction* (Belgium v Spain), ICJ Reports, decisão de 5 de fevereiro de 1970, para. 34.

¹⁵⁰ D'ARGENT, Pierre. *Les Obligations Internationales*. Recueil des Cours. Haia: Brill, 2019, p. 70.

¹⁵¹ *Idem*, p.70. No original: “L'intérêt commun en jeu dans les obligations collectives est différent (...) parce qu'il ne se réduit pas à un intérêt à l'existence du régime juridique établi par l'instrument juridique (...). L'intérêt commun qui anime les obligations collectives existe non seulement par rapport aux règles mêmes qui en sont à l'origine, mais aussi par rapport aux valeurs communes que ces obligations visent à protéger”. Uma definição

O Art. 48 representa um esforço de desenvolvimento progressivo explicitamente admitido pela CDI, mas justificado pela necessidade de proteger juridicamente os interesses coletivos da comunidade internacional.¹⁵² Até a conclusão dos ARSIWA, disputas iniciadas por Estados não-lesados cuja legitimidade para invocação se baseasse nas hipóteses do Art. 48 eram inexistentes. É interessante perceber, segundo Dupuy, que a expansão do reconhecimento do interesse legal em agir a sujeitos não-lesados é consequência da opção da CDI por excluir o dano como elemento constitutivo da responsabilidade e, por consequência, da preferência pela reparação na forma de restituição integral em detrimento da compensação.¹⁵³ Conduzido o dano a uma posição secundária, a reparação pela supressão pecuniária do dano perdia espaço para um interesse objetivo: a restauração da legalidade – uma modalidade reparativa interessante não apenas ao Estado lesado, mas a toda a comunidade.¹⁵⁴

Os exemplos concretos de invocação da responsabilidade por Estados não lesados se deram, até o momento, por violações de obrigações *erga omnes partes* inscritas em tratados multilaterais. Em sua Opinião Consultiva de 1951, a CIJ afirmou que, em instrumentos de natureza similar à Convenção para Punição e Prevenção do Crime de Genocídio, “os Estados contratantes não têm nenhum interesse próprio; eles simplesmente têm (...) um interesse comum, a saber, a realização dos altos propósitos que são a razão de ser da convenção”.¹⁵⁵ Outras obrigações sob tratados de direitos humanos podem ser considerados sob o mesmo prisma.¹⁵⁶ Por sua vez, obrigações *erga omnes* podem ser reconhecidas a partir do costume

alternativa de obrigações *erga omnes (partes)* é oferecida pelo Institut de Droit International: “uma obrigação, de acordo com o direito internacional geral, devida por um Estado à comunidade internacional em todas as circunstâncias, em razão de seus valores comuns e de seu interesse no cumprimento dessa obrigação, de modo que a violação dessa obrigação dá a todos os Estados o direito de agir; ou uma obrigação nos termos de um tratado multilateral ao qual um Estado parte desse tratado esteja vinculado em todas as circunstâncias em relação a todos os outros Estados partes do tratado, em virtude de seus valores comuns e de seu interesse no cumprimento dessa obrigação, de modo que sua violação dê a todos esses outros Estados o direito de reagir.” Ver: INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL. Kraków Resolution – Les obligations erga omnes en droit international. *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 71, parte II, 2006.

¹⁵² BROWN-WEISS, Edith. Invoking State Responsibility in the Twenty-First Century. *The American Journal of International Law*, vol. 96, n. 1, pp.798-816, 2002.

¹⁵³ DUPUY, Pierre-Marie The International Law of State Responsibility: Revolution or Evolution. *Michigan Journal of International Law*, vol. 105, n. 11, 1989-1990.

¹⁵⁴ Sobre a importância primordial da restituição entre as modalidades de reparação, ver: CIJ. Opinião Consultiva em Legal Consequences of the Construction of a Wall in Occupied Palestinian Territories, ICJ Reports, de 9 de julho de 2004, para. 153.

¹⁵⁵ CIJ. Opinião Consultiva em Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, ICJ Reports, de 28 de maio de 1951, p. 21.

¹⁵⁶ SIMMA, Bruno. From Bilateralism to Community Interests in International Law. *Recueil des Cours*. Haia: Brill, 1994 e SICILIANOS, Linos-Alexander. The classification of obligations and the multilateral dimension of the relations of international responsibility. *European Journal of International Law*, v. 13, n. 5, p. 1127-1145, 2002.

internacional – por vezes, embora nem sempre, de forma justaposta a normas peremptórias de direito internacional.¹⁵⁷

Uma vez estabelecida a legitimidade do Estado não-lesado para invocação, este pode optar por apresentar sua reclamação a um mecanismo de solução de controvérsias.¹⁵⁸ Todavia, uma reclamação baseada na violação de uma obrigação *erga omnes* não implica *ipso facto* a jurisdição da corte ou tribunal sobre a controvérsia.¹⁵⁹ Em *East Timor* (1995), a CIJ afirmou que "o caráter *erga omnes* de uma norma e a regra de consentimento à jurisdição são duas coisas distintas."¹⁶⁰ As hipóteses de acesso à jurisdição da Corte são baseadas no consentimento – que não pode ser presumido da proteção de um interesse coletivo. Apenas quando o Estado responsável tiver concedido seu consentimento à jurisdição da Corte sobre a disputa e o Estado não-lesado tiver legitimidade para invocar sua reclamação sob a hipótese do Art. 48 é que a via judicial estará disponível.¹⁶¹ Além disso, esta possibilidade parece estar disponível apenas em casos de violações graves ou sistemáticas.¹⁶² No entanto, quando uma convenção protege um interesse coletivo de um grupo de Estados e, em paralelo, apresenta uma cláusula compromissória estabelecendo a jurisdição de um órgão judicial para disputas relativas àquela convenção, nenhuma exigência adicional relativa a posição jurídica do Estado invocante parece ser necessária – e.g. a necessidade de que o Estado tenha sido “particularmente afetado” pela violação – além de seu *status* como parte da convenção.¹⁶³

¹⁵⁷ Os dois conceitos não são intercambiáveis. Ver, sobre: PICONE, Paolo. The Distinction between Jus Cogens and Obligations Erga Omnes. In: CANIZZARO, Enzo (org.) The Law of Treaties beyond the Vienna Convention. Oxford: Oxford University Press, 2011. Ver também: BYERS, Michael. Conceptualising the relationship between *jus cogens* and *erga omnes* rules. In: Globalization and Common Responsibilities of States. Londres: Routledge, 2017, pp. 59-87.

¹⁵⁸ Para uma visão panorâmica dos mecanismos de implementação da responsabilidade por violações de obrigações *erga omnes*, ver: TAMS, Christian J. Enforcing obligations erga omnes in international law. New York: Cambridge University Press, 2005.

¹⁵⁹ BONAFÈ, Beatrice I. A violação de obrigações contra a Comunidade Internacional como um todo e a competência jurisdicional da Corte Internacional de Justiça. In DAL RI JR. Arno; LIMA, Lucas Carlos (orgs.) A Jurisprudência da Corte Internacional de Justiça: História e Influência no Direito Internacional. Belo Horizonte: Del Rey, 2020, p. 345.

¹⁶⁰ CIJ. Decisão em Case Concerning East Timor (Portugal v. Australia), ICJ Reports, decisão de 1995, para. 29. Por sua vez, Austrália e Nova Zelândia apresentaram uma disputa à Corte contra a França no caso *Testes Nucleares* (1970) sob a argumentação de que a jurisdição da Corte se basearia no interesse geral da comunidade internacional quanto à proibição de testes nucleares atmosféricos.

¹⁶¹ Além disso, a legitimidade (ou interesse em agir) é um aspecto da análise de admissibilidade da disputa, e não da jurisdição. Ver: CIJ. Decisão em Armed Activities in the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), ICJ Reports, de 19 de dezembro de 2005, para. 64. “O simples fato de que direitos e obrigações *erga omnes* possam estar em questão em uma disputa não daria à CIJ jurisdição para julgar essa disputa. O mesmo se aplica à relação entre normas peremptórias (...) e o estabelecimento da jurisdição da Corte.” Ver, sobre: URS, Priya. Obligations *erga omnes* and the question of standing before the International Court of Justice. Leiden Journal of International Law, v. 34, n. 2, p. 505-525, 2021.

¹⁶² RUYS, Tom. Legal Standing and Public Interest Litigation—Are All *Erga Omnes* Breaches Equal?. Chinese Journal of International Law, v. 20, n. 3, pp. 457-498, 2021.

¹⁶³ INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL. Kraków Resolution – Les obligations erga omnes en droit international. Annuaire de l'Institut de droit international, vol. 71, parte II, 2006, p. 289.

Até o momento, disputas relativas à invocação de violações de obrigações *erga omnes partes* por Estados não-lesados a partir de cláusulas compromissórias de tratados são mais comuns na jurisprudência da Corte Internacional de Justiça. Em *Obligation to Prosecute or Extradite* (2012) a Bélgica iniciou uma disputa contra o Senegal baseada no Art. 30 da Convenção contra a Tortura (CAT) que atribui competência à CIJ para controvérsias relativas à convenção. A Bélgica alegou a violação de obrigações *erga omnes partes*,¹⁶⁴ como a obrigação de persecução ou extradição de um autor de atos de tortura sob o Art 7º e a obrigação *aut dedere aut judicare*, como bases para seu *standing*. Por sua vez, a Gâmbia apresentou uma demanda à CIJ contra Myanmar sob o Art. IX da Convenção para Punição e Prevenção do Crime de Genocídio em 2019, indicando a violação da obrigação de prevenir e punir o crime de genocídio. Na decisão de objeções preliminares (2022), a Corte definiu que a Gâmbia tinha legitimidade para apresentar a reclamação, mesmo que os atos de Myanmar não tenham afetado seus direitos, pois a proibição ao genocídio teria efeitos *erga omnes partes* a partir da Convenção, de modo que “cada Estado parte teria um interesse de que [a obrigação] seja respeitada”.¹⁶⁵ Esta decisão abriu as portas para pelo menos dois outros casos que, no presente, encontram-se pendentes perante a Corte.¹⁶⁶

Estes exemplos fortalecem a tese de que, embora a hipótese de invocação do Art. 48 dos ARSIWA tenha sido inserida ao projeto sob um exercício de desenvolvimento progressivo, ela corresponde ao estado atual de desenvolvimento do direito internacional, pelo menos do que diz respeito às vias de acesso à jurisdição disponíveis a partir de cláusulas compromissórias

¹⁶⁴ CIJ. Decisão em *Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal)*, ICJ Reports, de 20 de julho de 2012, para. 68. “O interesse comum no cumprimento das obrigações relevantes sob a CAT implica o direito de cada Estado parte da Convenção de fazer uma reivindicação relativa à cessação de uma suposta violação por outro Estado parte”.

¹⁶⁵ CIJ. Decisão em *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Gambia v Myanmar)*. ICJ Reports, decisão de objeções preliminares de 22 de julho de 2022, par. 108. Ver, sobre: ROCHA, Ana Luísa de Oliveira. A Legitimidade processual perante a Corte Internacional de Justiça: o caso do genocídio Rohingya e os efeitos processuais das obrigações *erga omnes partes*. In: LIMA, L. C. (Org.); ROCHA, A. L. O. (Org.). *Cadernos de Direito Internacional da Universidade Federal de Minas Gerais*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2023. v. 2. pp. 71-118.

¹⁶⁶ Já em 2023, Canadá e Países Baixos apresentaram à Corte uma reclamação contra a Síria pela prática de atos de tortura também sob a cláusula jurisdicional do Art. 30 da CAT. Enfim, em 2023, a África do Sul avançou uma reclamação contra Israel sob o Art. IX da Convenção para Punição e Prevenção do Crime de Genocídio. Ver: CIJ. *Joint Application Instituting Proceedings Concerning a Dispute under the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Canada & The Kingdom of the Netherlands v. The Syrian Arab Republic)*, ICJ Reports, 8 de junho de 2023 e CIJ. *Application Instituting Proceedings em Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, ICJ Reports, de 29 de dezembro de 2023.

em tratados.¹⁶⁷ Por sua vez, as possibilidades de abuso a partir dessa modalidade de invocação parecem ser meramente especulativas dado seu caráter excepcional e restrito.¹⁶⁸

2.2. A adoção de contramedidas por Estados não-lesados

Embora o Art. 48 tenha reconhecido a possibilidade de Estados não-lesados invocarem a responsabilidade internacional – e a conduta da CIJ tenha corroborado esta hipótese em suas decisões posteriores à conclusão dos Artigos – os ARSIWA não reconheceram a legitimidade destes Estados para a adoção de contramedidas. Ao enfrentar a questão das contramedidas por Estados não-lesados, a Comissão optou pela seguinte formulação em seu Art. 54:

Este capítulo não prejudica o direito de qualquer Estado, habilitado nos termos do artigo 48, parágrafo 1, de invocar a responsabilidade de outro Estado, de tomar *medidas lícitas* contra esse Estado para assegurar a cessação da violação e a reparação no interesse do Estado lesado ou dos beneficiários da obrigação violada.¹⁶⁹

Ao fazer referência expressa à hipótese de invocação por Estados não-lesados sob o Art. 48(1), a Comissão denotou que a principal diferença entre as contramedidas bilaterais e coletivas é o tipo de violação que os remetentes buscam corrigir – a primeira, a violação de obrigações bilaterais; a segunda, de obrigações *erga omnes* ou *erga omnes partes*. Entretanto, o artigo preferiu silenciar sobre a sua permissibilidade. Essa escolha por parte da CDI tem razões mais profundas que serão investigadas nas seções seguintes. Entretanto, o dissenso no seio da Comissão reflete a cisão sobre o tema em duas fontes secundárias do direito internacional as quais foram amplamente utilizadas pela CDI: a doutrina e a jurisprudência internacional.

¹⁶⁷ Esses mecanismos são úteis para conduzir à litigância em cortes internacionais (e, mais especificamente, à CIJ) disputas ‘megapolíticas’ – envolvendo obrigações coletivas que associadas a normas peremptórias de direito internacional. Segundo Ruiz-Fabri e Stoppioni: “Essa abordagem consiste em procurar a existência de um movimento estrutural na ordem jurídica internacional para identificar as questões políticas centrais que dividem países inteiros e para entender como o debate sobre sua judicialização aponta para uma mudança inevitável na configuração do direito internacional”. Ver: FABRI, Hélène Ruiz; STOPPIONI, Edoardo. *Jus Cogens Before International Courts: The Mega-Political Side of the Story*. *Law & Contemporary Problems*, v. 84, p. 153, 2021.

¹⁶⁸ GAJA, Giorgio. *The Protection of General Interests in the International Community*. *Recueil de Cours*. Haia: Brill, 2013.

¹⁶⁹ CDI. *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*. *Yearbook of the International Law Commission*, Vol. II, Part Two, 2001, p. 72, p. 121. No original: “*This chapter is without prejudice to the right of any State, entitled under article 48, paragraph 1, to invoke the responsibility of another State, to take lawful measures against that State to ensure the cessation of the violation and reparation in the interests of the injured State or of the beneficiaries of the obligation violated*”. Grifa-se.

A doutrina dos principais publicistas encontrava-se, no momento da conclusão dos ARSIWA, dividida quanto à permissibilidade da prática de contramedidas de terceiros. A maioria dos internacionalistas defendia ou a permissibilidade ou a proibição de contramedidas de terceiros, mas não sua “não-regulação” pelo direito da responsabilidade internacional – demonstrando a pouca adesão à concepção de Anzilotti. Alguns autores argumentavam que a escolha do modo de implementação da responsabilidade caberia ao Estado legitimado a invocá-la, e que a conexão lógica (e até mesmo causal) entre invocação e implementação justificaria o direito à adoção de contramedidas por Estados não-lesados sob a regra codificada pelo Art. 48.¹⁷⁰ Entretanto, a maioria dos autores argumentava que a decisão em *Barcelona Traction* (1970) não havia reconhecido o direito de Estados com interesse no cumprimento de uma obrigação coletiva de adotar contramedidas, e que os efeitos no âmbito da invocação não deveriam se desdobrar no campo da implementação da responsabilidade.¹⁷¹

Na jurisprudência internacional a insolubilidade da questão era ainda mais nítida. As menções vagas ao tema em *Namibia* (1970)¹⁷² e *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran* (1980)¹⁷³ não forneceram à Comissão nenhum indício conclusivo sobre a legalidade da prática oriundo da Corte da Haia. Um precedente mais eloquente é a decisão da Corte em *Nicarágua* (1986).¹⁷⁴ Na ocasião, a CIJ foi instada a decidir *inter alia* sobre a legalidade de medidas unilaterais no âmbito comercial impostas pelos EUA contra a Nicarágua em violação ao Tratado Bilateral de Amizade e Comércio (TAC) de 1956. A Corte optou por averiguar, em um primeiro momento, se as violações praticadas pelos EUA seriam justificáveis sob a cláusula de exceção da segurança nacional do Art. XXI do Tratado. A Corte verificou que a cláusula não poderia servir de justificativa às ações dos EUA, pois estas não seriam necessárias para a proteção dos “interesses essenciais” do Estado. No entanto, a Corte optou por não considerar –

¹⁷⁰ Essa possibilidade foi avançada por: SCHACHTER, Oscar. *International Law in Theory & Practice*. Haia: Martinus Nijhoff, 1982; ELAGAB, Omer Yousif. *The Legality of Non-Forcible Countermeasures in International Law*. Oxford: Clarendon Press, 1988 e ERASMUS, Gehrard. *Third States and Sanctions in Public International Law—The Position of South Africa*. *Archiv des Völkerrechts*, v. 30, n. 1, pp. 128-145, 1992; ORAKHELASHVILI, Alexander. *Peremptory Norms of International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2006, este último sobre o argumento de que a legitimidade para adoção de contramedidas seria a “ligação lógica e consequential” entre a implementação da responsabilidade e a hipótese de invocação sob o Art. 48.

¹⁷¹ SICILIANOS, Linos-Alexander. *Les réactions décentralisées à l’illicite : Des contre-mesures à la légitime défense*. Paris: Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1990; ALLAND, Denis. *Countermeasures of general interest*. *European Journal of International Law*, v. 13, n. 5, pp. 1221-1239, 2002. Soma-se a estes três exemplos a parte majoritária da bibliografia deste trabalho.

¹⁷² CIJ. Opinião Consultiva em *Legal Consequences of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276*, ICJ Reports, Opinião Consultiva de 21 de junho de 1971, para. 126.

¹⁷³ CIJ. Decisão em *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran)*, ICJ Reports, de 24 de maio de 1980, para. 92.

¹⁷⁴ CIJ. Decisão em *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, ICJ Reports, de 27 de junho de 1986.

a *contrario* a sua obrigação a partir do Art. 53 do Estatuto da Corte em litígios com partes ausentes – as possibilidades de defesa sob o direito internacional geral na forma de contramedidas contra o uso da força e as violações de direitos humanos cometidas pela Nicarágua. Para Tams trata-se de um silêncio eloquente da CIJ que, estando sob a obrigação de avaliar “todas as possíveis justificativas, demandadas ou não [pelas partes] (...) parece ter sugerido, ao não adotar o conceito de contramedida, que esta justificativa específica não estaria disponível”.¹⁷⁵ Trata-se, contudo, de uma hipótese. Ao final do projeto de codificação, inexistia uma pronúncia clara de um tribunal internacional sobre a legalidade de contramedidas de terceiros.

A ausência de consenso na doutrina e na jurisprudência desvencilhou a Comissão de duas de suas principais armas para a empreitada codificadora. Em praticamente todos os outros artigos dos ARSIWA, os precedentes de cortes internacionais e o *acquis* doutrinário formaram as bases sobre as quais a CDI identificou as normas codificadas. Sem o consenso jurisprudencial e doutrinário, a possibilidade de codificação “automática” de uma regra sobre contramedidas de terceiros foi comprometida. Por consequência, a Comissão lançou-se em uma difícil aventura de interpretação da prática estatal e da *opinio juris* dos Estados, por um lado, e de ensaios de desenvolvimento progressivo, por outro.

Esta seção apresenta três fatores contribuintes para a codificação do Art. 54 em sua forma final: a prática estatal supostamente “embrionária” (2.2.1.), as opiniões dos *rapporteurs* especiais (2.2.2.) e as reações dos Estados no 6º Comitê da AGNU (2.2.3.), e encerra com uma interpretação do desfecho da codificação do Art. 54 dos Artigos (2.2.4.). A análise desses três grupos de evidências nos permite concluir que (i) ao contrário do que argumentado pela Comissão, a prática estatal de contramedidas de terceiros era relativamente disseminada e vasta até 2001, (ii) sem, contudo, ser acompanhada de uma convicção jurídica sobre sua permissibilidade sob o direito internacional geral (*opinio juris*) – fator decisivo para que uma regra definitiva não fosse codificada.

¹⁷⁵ TAMS, Christian J. Enforcing obligations erga omnes in international law. New York: Cambridge University Press, 2005, p. 207.

2.2.1. A prática estatal “embrionária”

O reconhecimento de uma norma costumeira internacional exige, como elemento objetivo, a existência de uma prática estatal suficientemente generalizada.¹⁷⁶ A prática pode ser expressa, indistintamente, por atos físicos ou puramente verbais, e materializar-se em diversas evidências.¹⁷⁷ Tais evidências comportam tanto a prática “ativa” – i.e. a conduta correspondente à prática – e a reação dos demais Estados a ela.¹⁷⁸ A prática estatal deve ser analisada como um todo, de modo a compreender a tendência geral apresentada pela conduta do Estado e nuançar possíveis contradições entre diferentes órgãos ou poderes do Estado.¹⁷⁹ Além disso, suas evidências podem ser encontradas tanto no campo das relações internacionais do Estado quanto em sua prática interna (e.g. em decisões de tribunais nacionais) de modo que “todo ato do Estado é um ato legislativo em potencial”.¹⁸⁰

A caracterização da prática de contramedidas de terceiros pela CDI como “limitada e um tanto embrionária” pela CDI é bastante conhecida. As evidências compiladas pela Comissão e elencadas nos Comentários aos ARSIWA reúnem apenas 8 precedentes – embora exemplos adicionais sejam esparsamente distribuídos nos relatórios dos *rapporteurs* especiais. Contudo, compilações posteriores revelam que o levantamento da Comissão não foi exaustivo (como os próprios Comentários já haviam admitido) demonstrando uma prática mais generalizada do que sugere a expressão “embrionária”.¹⁸¹ Essas compilações da prática estatal

¹⁷⁶ Ver conclusões nº 3, 4, 5 e 6 em: CDI. Draft Conclusions on the Identification of Customary International Law, with commentaries. Yearbook of the International Law Commission, vol. II, Part Two, 2018, pp. 129-131.

¹⁷⁷ *Idem*. Atos diplomáticos, conduta em conexão a resoluções adotadas em organizações internacionais ou tratados, promulgação de legislação ou emissão de decisões judiciais, *press releases*, comentários de governos a versões preliminares de trabalhos da CDI, declarações interpretativas em tratados, resoluções de organizações internacionais, publicações dos Estados no campo do direito internacional (e.g. manuais militares ou instruções para diplomatas) entre outros. Ver, para uma lista não exaustiva. CRAWFORD, James. Brownlie's Principles of Public International Law. New York/Cambridge: Cambridge University Press, 2020. Não há nenhuma razão para se estabelecer uma hierarquia entre os diferentes tipos de evidências da prática.

¹⁷⁸ AKEHURST, Michael. Custom as a Source of International Law. British Yearbook of International Law, vol. 47, n. 1, 1975.

¹⁷⁹ CDI. Second report on formation and evidence of customary international law by Sir Michael Wood, Special Rapporteur, Doc. A/CN.4/672, 22 de maio de 2014, p. 185.

¹⁸⁰ *Idem*, p. 177.

¹⁸¹ CDI. Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II, Part Two, 2001, p. 72, p. 121. Segundo Jackson e Paddeu, esses estudos “se engajaram em uma reavaliação profunda e detalhada da prática considerada pela ILC, observando que muitas dessas medidas eram inconsistentes com as obrigações devidas pelos Estados que as tomavam em relação ao Estado-alvo, e encontraram outros casos de prática. Esses internacionalistas concluíram, portanto, que a prática não era limitada, embrionária ou esparsa, como a ILC havia sugerido”. JACKSON, Miles; PADDEU, Federica. The Countermeasures of Others: When Can States Collaborate in the Taking of Countermeasures. The American Journal of International Law, vol. 118, n. 2, p. 232, 2024, p. 241.

foram realizadas por Tams (até 2004)¹⁸² e Dawidowicz (até 2016)¹⁸³ e, de maneira esparsa, em outras obras publicadas após 2001.¹⁸⁴ Assim, esta seção não se dedicará a reproduzir a mesma lista de precedentes, o que seria mera repetição. Mais interessante é discriminar tendências comuns ou divergentes entre os precedentes e ilustrá-las em nota com exemplos, de modo a compreender as características da prática anterior aos ARSIWA.

A prática de contramedidas por Estados não-lesados entre 1970-2001 é de caracterização complexa por duas razões. Em primeiro lugar, identificar tais medidas não é um exercício auto-evidente. Em várias ocasiões, contramedidas foram implementadas em paralelo a medidas lícitas (retorsões), ao cumprimento de sanções adotadas pelo CSNU,¹⁸⁵ medidas de suspensão de tratados sob o Art. 60 da CVDT ou ainda medidas impostas sob a exceção de segurança do Art. XXI do GATT. Esse paralelismo dificulta sua caracterização como contramedidas. Especificamente, embora possam produzir efeitos similares – o *enforcement* sob o Art. 41 da Carta da ONU pode gerar, como consequência colateral, o cumprimento das obrigações secundárias de cessação e reparação – as contramedidas coletivas possuem objetivos distintos das medidas adotadas sob o Cap. VII da Carta pelo CSNU, cuja principal função não é restaurar a ordem jurídica, mas sim a ordem pública internacional – de modo que “a imposição da paz é diferente da imposição do direito:

Se um direito coletivo de tomar contramedidas for reconhecido, por meio do qual os estados têm permissão para tomar medidas contra um estado que viole as obrigações *erga omnes*, ou seja, para toda a comunidade internacional, a linha entre contramedidas e sanções parece menos clara. No entanto, os conceitos de sanções coletivas e contramedidas coletivas não são os mesmos, já que as contramedidas, sejam elas unilaterais ou coletivas, são direitos dos Estados para responder às violações do direito internacional. As contramedidas significam o não cumprimento temporário das obrigações devidas pelo(s) Estado(s) vítima(s) ao Estado responsável, enquanto as

¹⁸² TAMS, Christian J. *Enforcing obligations erga omnes in international law*. New York: Cambridge University Press, 2005, p. 210 em diante.

¹⁸³ DAWIDOWICZ, Martin. *Third Party Countermeasures in International Law*. Cambridge Studies in International Law. Cambridge/ New York: Cambridge University Press, 2017. A maioria dos precedentes aqui sistematizados foram recuperados da compilação promovida por este autor. Ver também, para uma compilação histórica: DAWIDOWICZ, Martin. *Public Law Enforcement Without Public Law Safeguards? an Analysis of State Practice on Third-Party Countermeasures and Their Relationship to the UN Security Council*. *The British Yearbook of International Law*, v. 77, n. 1, p. 333, 2007.

¹⁸⁴ Ver também: BOGDANOVA, Iryna. *Unilateral Sanctions in International Law and the Enforcement of Human Rights*. Haia: Brill/Nijhoff, 2022; GORDON, Joy. *Unilateral Sanctions: Creating Chaos at Bargain Rates In SUBEDI, Suria (ed.) Unilateral Sanctions in International Law*. Londres: Hart/Bloomsbury, 2021.

¹⁸⁵ Sobre a tensão entre sanções adotadas pelo CSNU e contramedidas por Estados terceiros, ver: Ver, sobre: BILLS, Amanda. *The Relationship between Third-party Countermeasures and the Security Council's Chapter VII Powers: Enforcing Obligations Erga Omnes in International Law*. *Nordic Journal of International Law*, vol. 14, n. 1, 2020; DAWIDOWICZ, Martin. *Public Law Enforcement Without Public Law Safeguards? an Analysis of State Practice on Third-Party Countermeasures and Their Relationship to the UN Security Council*. *The British Yearbook of International Law*, v. 77, n. 1, p. 333, 2007; AZNAR, Mariano J. *Response: La Distinction entre Sanctions et Contre-Mesures*. *Revue Belge de Droit International*, vol. 46, 2013.

sanções são poderes exercidos por organizações competentes que podem ir além da suspensão de quaisquer obrigações existentes dos Estados e, além disso, atualmente não são concebidas primariamente como punições por violações do direito internacional, mas como respostas a ameaças à ordem pública internacional.¹⁸⁶

Em segundo lugar, embora seja relativamente fácil identificar a(s) obrigação(ões) descumprida(s) pelas contramedidas na maior parte dos casos, alguns precedentes são mais ambíguos e exigem um exame pormenorizado das obrigações exigidas aos Estados responsável e não-lesado. Muito raramente os Estados apresentam as justificativas para a adoção de medidas unilaterais em linguagem jurídica.¹⁸⁷ Por esse motivo, a análise da legalidade de contramedidas de terceiros não deve privilegiar excessivamente a justificativa apresentada pelo Estado (muitas vezes sequer há uma justificativa “puramente” jurídica) mas sim a adequação das medidas adotadas à estrutura legal das contramedidas, pois

Se um Estado frequentemente fornece alguma forma de explicação (ainda que breve e superficial) para a adoção de uma medida coercitiva unilateral, ele raramente fornece uma declaração clara para explicar qual das muitas medidas coercitivas unilaterais possíveis ele realmente se baseia em um determinado caso para justificar sua ação em termos jurídicos (...) Essas complexidades são evidentes na aparente relutância dos Estados em se basear expressamente no conceito de contramedidas de terceiros; esse é um fator que (...), às vezes, levou à confusão na análise da *opinio juris*.¹⁸⁸

Com as duas ressalvas em mente, é possível mapear algumas características sobre a prática de contramedidas de terceiros até 2001 que servem como subsídio para compreender a codificação final do Art. 54.

¹⁸⁶ WHITE, Nigel. *Shades of Grey: Autonomous Sanctions in the International Legal Order* In SUBEDI, Suria (ed.) *Unilateral Sanctions in International Law*. Londres: Hart/Bloomsbury, 2021, p. 79. No original: “*If a collective right to take countermeasures is recognized, whereby states are allowed to take action against a state that violates obligations erga omnes, i.e. for the entire international community, the line between countermeasures and sanctions seems less clear. However, the concepts of collective sanctions and collective countermeasures are not the same, since countermeasures, whether unilateral or collective, are states' rights to respond to violations of international law. Countermeasures mean the temporary non-fulfilment of obligations owed by the victim state(s) to the responsible state, while sanctions are powers exercised by competent organizations that can go beyond the suspension of any existing obligations of states and, moreover, are currently not conceived primarily as punishments for violations of international law, but as responses to threats to international public order*”.

¹⁸⁷ DUPONT, Pierre-Emmanuel. *Unilateral sanctions as unilateral coercive measures: discussing coercion at the UN level*. In: *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*. Edward Elgar Publishing, 2021, p. 366-384.

¹⁸⁸ DAWIDOWICZ, Martin. *Third-Party Countermeasures: Observations on a Controversial Concept*. In CHINKIN, Christine; BAETENS, Frieda (eds.), *Sovereignty, Statehood and State Responsibility. Essays in Honour of James Crawford*. New York: Cambridge University Press, 2015, p. 354. “*If a state often provides some form of explanation (however brief and superficial) for the adoption of a unilateral coercive measure, it rarely provides a clear statement to explain which of the many possible unilateral coercive measures it actually relies on in a given case to justify its action in legal terms (...) These complexities are evident in the apparent reluctance of states to rely expressly on the concept of third-party countermeasures; this is a factor that (...) has sometimes led to confusion in the analysis of opinio juris*”.

A prática revela que as medidas foram adotadas, em sua maioria, em resposta a violações das seguintes obrigações: a proibição do uso da força pelo Art. 2º(4) da Carta das Nações Unidas contra a integridade territorial e a independência política;¹⁸⁹ obrigações de prevenção e proibição de violações aos direitos humanos sob convenções como o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP),¹⁹⁰ a Convenção de Prevenção e Punição ao Crime de Genocídio,¹⁹¹ a Convenção Europeia de Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais (CEDH),¹⁹² o Ato Final de Helsinque¹⁹³ e outras convenções;¹⁹⁴ a discriminação e segregação racial,¹⁹⁵ a proibição à tortura e ao tratamento degradante¹⁹⁶ e o direito à autodeterminação dos povos.¹⁹⁷ No caso das obrigações relativas à proteção de direitos

¹⁸⁹ (i) A invasão armada do Afeganistão pela URSS em 1979 em suporte ao regime do presidente Babrak Karmal foi reconhecida como um "ato de agressão" e "uma violação ao Art. 2(4) da Carta das Nações Unidas por diversos membros do Conselho de Segurança da ONU e por uma resolução da Assembleia Geral da ONU, bem como pela Comunidade Econômica Europeia; (ii) o uso da força pela Argentina contra o Reino Unido nas Ilhas Falklands/Malvinas em 1982, qualificada como "invasão" pelo Conselho de Segurança da ONU; (iii) O uso da força pela União Soviética contra um avião de passageiros civis da Korean Airlines em seu espaço aéreo sobre a Ilha de Sacalina em 1983 reconhecida como tal pelo Conselho de Segurança; (iv) O ataque armado seguinte ocupação do território do Kuwait pelo Iraque em 1990, reconhecido como tal pelo CSNU; (v) o uso da força transfronteiriço para uma tentativa de assassinato do presidente egípcio Hosni Mubarak por um grupo armado terrorista sob controle efetivo do Sudão em 1996.

¹⁹⁰ Embora não mencionem o PIDCP como fonte das obrigações violadas, os seguintes precedentes conheceram a imposição de contramedidas de terceiros por violações de direitos civis e políticos: (i) a imposição de medidas contra Uganda pelos Estados Unidos e pela Comunidade Econômica Europeia (CEE) por violação aos direitos à vida, à igualdade e à propriedade e à proibição da discriminação racial e à tortura pelo governo de Idi Amin em 1970; (ii) a imposição de medidas contra a República Centro Africana pela CEE por violações aos direitos à vida, à proibição à tortura e ao tratamento desumano ou degradante e à integridade pessoal pelo governo do Coronel Bokassa em 1979; (iii) a imposição de medidas contra a Polônia e a União Soviética por limitações e suspensões dos direitos de liberdade de expressão, reunião e associação do sindicato polonês *Solidarnosc* em 1981, bem como a imposição de uma lei marcial e a prática de detenções; (iv) as violações aos direitos à reunião, associação e expressão livre seguidas ao golpe cometido na Nigéria em 1995 contra o Presidente Abiola;

¹⁹¹ (i) Pelo menos a partir de 2004, as medidas adotadas contra o Sudão pelos Estados Unidos desde 1997 passaram a ser justificadas com base na "crise humanitária em Darfur considerada como genocídio pelo qual o Sudão é responsável"; (ii) as medidas adotadas contra a Ex-República da Iugoslávia pelos Estados Unidos e pela Comunidade Econômica Europeia de 1998 em diante foram justificadas sob o risco de limpeza étnica e genocídio contra kosovares albaneses étnicos e a crise humanitária subsequente.

¹⁹² (i) Em 1967-1970, Estados membros do Conselho da Europa adotaram medidas contra a Grécia por violações de direitos humanos inscritos na CEDH como a proibição à tortura e a proteção ao devido processo legal.

¹⁹³ (i) Em 1982, muitos Estados membros da CEE fundamentaram sua imposição de contramedidas por violações cometidas pela Polônia em relação ao Princípio VII do Ato Final de Helsinque;

¹⁹⁴ (i) As indicações de violações da Convenção Internacional para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, da Convenção sobre Direitos das Crianças, da Convenção sobre a Escravidão etc. pelo Sudão no contexto de seu conflito interno ao longo da década de 1990.

¹⁹⁵ (i) Em 1960, a 2ª Conferência de Estados Africanos Independentes recomendou aos Estados presentes que impusessem um embargo abrangente contra a África do Sul em retaliação à política de *apartheid*, caracterizada pela resolução 2202A/XXI como um "crime contra a humanidade"; (ii) Em 1985-1986, novas medidas foram impostas face ao agravamento das violações do direito à não-discriminação racial após a outorga da "nova constituição" sul-africana.

¹⁹⁶ (i) Somada à violação de outros vários direitos humanos, o regime imposto em Burma (Myanmar) em 2000 foi acusado de prática ampla e sistemática de tortura.

¹⁹⁷ (i) A invasão armada do Afeganistão pela URSS em 1979 em suporte ao regime do presidente Babrak Karmal foi reconhecida como uma violação do direito à autodeterminação dos povos pela CEE; (ii) a invasão das Ilhas Falkland/Malvinas pela Argentina em 1982 foi reconhecida como uma violação à autodeterminação dos povos pela Austrália;

humanos, as contramedidas foram adotadas tanto contra direitos oponíveis *erga omnes* (e.g. a proibição ao genocídio e a tortura), ao menos quando violados de forma sistemática, mas também contra outros direitos como os direitos à vida, ao processo justo e equânime e à liberdade de expressão. Por sua vez, em contextos de conflitos armados, medidas unilaterais foram adotadas em reação a violações das Convenções de Genebra de 1949.¹⁹⁸ Em outras circunstâncias, medidas foram impostas contra ações e acobertamento, financiamento e patrocínio de terrorismo.¹⁹⁹ Com menor frequência, a violação de obrigações relativas aos *standards* de aviação civil, notadamente sob a Convenção de Chicago de 1944, também conduziram à prática de medidas coercitivas unilaterais²⁰⁰ assim como de obrigações sob a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS) de 1982.²⁰¹ Já em contextos regionais, rupturas da ordem constitucional ou democrática interna também ensejaram a prática de contramedidas de terceiros.²⁰²

As obrigações suspensas ou descumpridas na forma de contramedidas, por sua vez, foram variadas. É possível elencar, entre outras: obrigações de não-imposição de medidas comerciais discriminatórias sob os Arts. XI e XIII do GATT;²⁰³ obrigações relativas à cláusula de nação mais-favorecida ou ao tratamento nacional sob os Arts. I e II do GATT;²⁰⁴ suspensão

¹⁹⁸ (i) No contexto da crise humanitária decorrente do conflito armado generalizado no Sudão ao longo da Segunda Guerra Civil Sudanesa e no conflito em Darfur nos anos 1990.

¹⁹⁹ (i) As medidas tomadas pelos Estados Unidos em 1996-1997 por meio de Ordem Executiva que estabelecia o Sudão como "Estado patrocinador do terrorismo" e de atos de intervenção indevida capazes de disseminar o terror em Estados vizinhos como Etiópia, Quênia e Tanzânia.

²⁰⁰ (i) Em 1983, após o ataque conduzido a uma aeronave da Korean Airlines pela União Soviética, alguns Estados justificaram a imposição de contramedidas pela violação dos procedimentos padrões impostos pela Convenção de Chicago aos Estados partes em relação à identificação, verificação e manejo de aeronaves estrangeiras em espaço aéreo estrangeiro.

²⁰¹ (i) Ao sofrer sanções unilaterais relativas a livre-passage inocente em águas territoriais estrangeiras em 1996, o Burundi asseverou que as medidas poderiam ser consideradas como violações dos seus direitos enquanto Estado sem acesso ao mar ("*landlocked*") sob a UNCLOS.

²⁰² (i) O golpe de Estado deflagrado pelo General Samuel Doe na Libéria ensejou a imposição de medidas pelos Estados membros da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) em 1980 por violação ao Tratado Constitutivo da organização assim como (ii) em 1995, o golpe de Estado deflagrado na Nigéria contra o presidente Moshhood Abiola; (iii) O golpe de Estado deflagrado pelo General Kinigi no Burundi em 1996.

²⁰³ Talvez a modalidade mais comum de contramedidas de terceiros identificada na prática do período. Servem como exemplos (i) o embargo comercial à África do Sul recomendado pela Assembleia Geral da ONU em 1960-1962 e imposto por Gana, Malásia, Indonésia, Kuwait, Nigéria, Paquistão, Serra Leoa, Tanganyika e Uganda; (ii) o embargo econômico-comercial imposto pelos Estados Unidos contra Uganda por meio do *Uganda Embargo Act* em 1978; (iii) Imposição de um embargo sobre importações de origem argentina pela Comunidade Econômica Europeia a pedido do Reino Unido em 1982 e, posteriormente, pela Austrália, pela Nova Zelândia e pelo Canadá; (iv) o embargo comercial imposto por alguns Estados membros do Commonwealth como Austrália, Bahamas, Canadá, Índia e Zimbábue contra a África do Sul em 1986, somados em seguida ao embargo parcial imposto por Dinamarca, Noruega e outros países relativo a produtos específicos como carvão e urânio; (v) O embargo abrangente imposto pelos Estados Unidos contra a África do Sul pelo *Anti-Apartheid Act* em 1986; (vi) Imposição de um embargo de armamentos contra o Iraque pelos EUA, Tchecoslováquia, União Soviética, e um embargo completo adotado pelo Japão; (vii) Imposição de embargo econômico contra o Burundi em 1996 por Tanzânia e Zâmbia.

²⁰⁴ (i) Suspensão do status da Polônia como nação mais favorecida pelos Estados Unidos em 1982;

ou proibição de exportações e importações;²⁰⁵ obrigações de tratamento justo e equitativo sob acordos comerciais ou de proteção de investimentos;²⁰⁶ obrigações de imunidades, inviolabilidade ou não-intervenção suspensas pelo congelamento de ativos de propriedade do Estado, de seu banco central ou de seus oficiais de alto escalão em descumprimento ao direito internacional geral ou a tratados bilaterais de proteção de investimentos;²⁰⁷ obrigações de indenizar pela expropriação; obrigações sob acordos de serviços de aviação civil;²⁰⁸ obrigações sob tratados de cooperação econômica ou humanitária;²⁰⁹ obrigações de membresia em

²⁰⁵ (i) Ameaça de suspensão do comércio de *commodities* essenciais, inclusive grãos como trigo e milho, entre os EUA e a União Soviética em 1980 em descumprimento ao Acordo de Fornecimento de Grãos entre EUA-URSS de 1975; (ii) Suspensão de obrigações sob Acordos Setoriais firmados com a Argentina sobre comércio de têxteis e carnes pela Comunidade Econômica Europeia a pedido do Reino Unido em 1982; (iii) Suspensão das importações de aço, ferro e ouro da África do Sul em 1983.

²⁰⁶ (i) As medidas de congelamento e bloqueio de ativos por vários Estados europeus contra a Iugoslávia em 1998-1999 violaram suas obrigações sob seus respectivos tratados bilaterais de investimentos (BITs) com o Estado balcânico. As mesmas medidas foram adotadas pelo Canadá, Japão e Estados Unidos, em violação a tratados de mesma natureza.

²⁰⁷ (i) O congelamento de ativos de propriedade iraquiana em 1990 pelos Estados Unidos, pela Suíça e pela Austrália; (ii) A decisão (embora ineficaz e virtualmente não implementada) de congelar bens de propriedade nigeriana em 1995 – algo similar ao congelamento de bens de membros do alto escalão do governo nigeriano sugerida por Estados africanos por meio da Declaração de Harare do mesmo ano; (iii) o congelamento de bens e ativos do governo do Sudão pelos Estados Unidos em 1996; (iv) o congelamento de ativos da Iugoslávia pelos Estados membros da União Europeia em 1998, assim como outros Estados associados ao bloco como Bulgária, Chipre, Noruega, Eslovênia e Suíça; (v) congelamento de ativos de propriedade do governo e de membros do governo de Burma (Myanmar) entre 2000 e 2001 pelos Estados membros da União Europeia, Suíça.

²⁰⁸ (i) Limitação do cumprimento de obrigações relativas a serviços aéreos da companhia soviética Aeroflot entre Estados Unidos e União Soviética advindas do Acordo Bilateral de Transporte Aéreo Civil EUA-URSS de 1966; (ii) Suspensão de obrigações relativas a serviços aéreos da companhia polonesa LOT sob o Acordo Bilateral de Transporte Aéreo Civil EUA-Polônia de 1972; (iii) Suspensão completa do Acordo Bilateral de Transporte Aéreo Civil EUA-URSS de 1966 em 1982; (iv) Suspensão completa pelo Reino Unido, Países Baixos, Áustria e Suíça dos respectivos acordos de transporte aéreo civil com a Polônia em 1982; (v) Suspensão do Acordo Bilateral de Transporte Aéreo Civil Nova Zelândia-Argentina em 1982 pela Nova Zelândia e do Acordo Bilateral de Transporte Aéreo Civil RFA-Argentina pela Alemanha, no mesmo ano; (vi) Suspensão da aviação civil com a União Soviética em violação aos seus respectivos acordos bilaterais de serviços aéreos com a URSS em 1983 por todos os Estados membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), Japão e Suíça; (vii) Suspensão do Acordo de Transporte Aéreo entre Austrália e África do Sul em 1986 pela Austrália; (viii) Suspensão dos direitos de aterrisagem da África do Sul nos Estados Unidos por meio do Anti-Apartheid Act em 1986 em violação ao Acordo Bilateral de Aviação Civil entre EUA e África do Sul; (ix) Suspensão de todos os voos de e para a Iugoslávia pelos Estados membros da União Europeia em 1998, violando seus respectivos acordos bilaterais de transporte aéreo civil.

²⁰⁹ (i) Suspensão de obrigações de assistência financeira sob o Protocolo 19 do Acordo de Associação entre Grécia e a Comunidade Econômica Europeia de 1962 entre 1967-1970; (ii) O descumprimento de obrigações de assistência para o desenvolvimento sob a Convenção Lomé I pela Comunidade Econômica Europeia contra Uganda (embora não sua suspensão) em 1970; (iii) O descumprimento de obrigações de assistência para o desenvolvimento sob a Convenção Lomé I pela CEE contra a República Centro-Africana em 1979 ou pela França sob um tratado de cooperação no mesmo contexto; (iii) O descumprimento de obrigações de assistência para o desenvolvimento sob a Convenção Lomé I pela CEE contra a Libéria em 1980;

organizações internacionais (quando o tratado constitutivo destas não prevê a sanção imposta em seu quadro-legal)²¹⁰ e obrigações relativas a direitos de pesca ou coleta e extração.²¹¹

Os precedentes revelam que as reações ou protestos contrários à prática de contramedidas de terceiros foram esparsas e pouco consistentes. Muitos dos Estados críticos a medidas dessa natureza foram eles próprios alvo de medidas coercitivas unilaterais²¹² e outros, embora críticos de sua adoção em um determinado contexto, adotaram contramedidas na condição de Estados não-lesados em outras circunstâncias – muitos dos Estados que se posicionaram contra a prática de contramedidas de terceiros no 6º Comitê durante a Primeira e a Segunda Leituras dos ARSIWA praticaram contramedidas de terceiros ou demonstraram apoio à sua implementação em circunstâncias concretas.²¹³ Excepcionalmente, a prática (contrária) mais consistente e generalizada parece ter sido a dos Estados latino-americanos.²¹⁴

Até 2001, contramedidas de terceiros parecem ter sido adotadas de forma *ad hoc* e desamparada por legislação nacional – com a notável exceção dos Estados Unidos que, adotaram contramedidas contra atos de agressão a Estados terceiros²¹⁵ sob o *Trading with the*

²¹⁰ (i) A suspensão da Libéria da Comunidade Econômica da África Ocidental (CEDEAO) – não-prevista no Tratado constitutivo da CEDEAO de 1973 – pelos Estados membros da organização após o golpe de Estado praticado pelo General Samuel Doe na Libéria em 1980; (ii) A suspensão da Nigéria do Commonwealth em 1995.

²¹¹ (i) Bloqueio de pescados extraídos de estoques nas águas territoriais dos Estados Unidos e devidos à URSS sob o Acordo Relativo a Pesca nas Águas dos Estados Unidos de 1977 entre EUA e URSS; (ii) Suspensão de direitos de pesca da URSS pelo Canadá sob o Acordo-Mútuo de Pesca entre as respectivas Zonas Pesqueiras do Canadá e da URSS em sua Zona Econômica Exclusiva em 1980; (iii) Suspensão pela Nova Zelândia do Tratado de Pesca entre URSS e Nova Zelândia em 1980; (iv) Suspensão do Acordo Relativo a Pesca nas Águas dos Estados Unidos de 1977 entre Polônia e EUA;

²¹² A Polônia foi crítica à imposição de contramedidas contra a Argentina em 1982 pela invasão das Ilhas Falkland/Malvinas, mas ela se encontrava submetida a medidas coercitivas desde 1980 em função da violação de obrigações relativas a direitos humanos.

²¹³ Novamente, a prática compilada por Dawidowicz fornece vários exemplos: Entre os Estados que se demonstraram contrários ou não-convencidos da legalidade do uso de contramedidas de terceiros no 6º Comitê da AGNU (ou que demonstraram tal posicionamento unilateralmente), (i) Botswana, Camarões e Tanzânia apoiaram sua adoção contra o Burundi em 1996 e contra a Nigéria (1999); (ii) Tanzânia adotou contramedidas contra a África do Sul ao longo da década de 1980; (iii) a Comunidade para o Desenvolvimento do Sul da África apoiou sua adoção contra a África do Sul na década de 1980 e contra o Burundi em 1996; (iv) a Índia apoiou a adoção de contramedidas no âmbito do Commonwealth contra a África do Sul, a Nigéria e o Zimbábue (em 2002); (v) a República Tcheca e a Grécia apoiaram a adoção de contramedidas pela União Europeia contra a Ex-Iugoslávia em 1999; (vi) o Japão apoiou a adoção de contramedidas contra o Iraque em 1990 pelos Estados Unidos; (vii) Sérvia e Montenegro apoiaram o uso de contramedidas contra Burma (2000).

²¹⁴ Em 28 de abril de 1982, a Assembleia de Ministros das Relações Exteriores da OEA adotou uma resolução que condenava a prática de medidas de coerção econômica por membros da Comunidade Econômica Europeia contra a Argentina e afirmava que a prática estabelecia um "precedente perigoso" e seria "incompatível com as Cartas das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos e com o GATT." No âmbito da AGNU, Brasil, Argentina, El Salvador, Venezuela Cuba e Panamá também caracterizam o embargo econômico imposto contra a Argentina como uma ameaça à paz e à segurança internacionais.

²¹⁵ Um número considerável de Estados foi alvo dessas medidas. É possível elencar, entre 1917 e 1961, os seguintes: Albânia, Andorra, Áustria, Bélgica, Bulgária, Camboja, a República da China, a República Popular da China (1948–), Cuba, Tchecoslováquia, Danzig, Dinamarca, República Democrática Alemã, Estônia, Finlândia, França, o Império Alemão (1914-1918), o Terceiro Reich (1933-1945), Grécia, Hong Kong, Hungria, Itália, Japão, Letônia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Mônaco, Montenegro, Coreia do Norte, Vietnã do Norte, Noruega, o Império Otomano, Portugal, Polônia, Romênia, o Império Russo, San Marino, Sérvia, Espanha, Suécia, Suíça,

Enemy Act (TWAA) desde 1917 e, menos frequentemente, nos anos 1950-1960.²¹⁶ As medidas foram impostas e posteriormente revogadas por ordens executivas, e consistiram em atos como o congelamento de ativos estrangeiros, confisco e expropriação de propriedade estrangeira.²¹⁷ Nos anos posteriores à Segunda Guerra Mundial, as sanções sob o TWAA passaram a atingir também Estados acusados de proliferação ilegal de armas de destruição em massa,²¹⁸ de nacionalização de propriedade estadunidense sem indenização²¹⁹ e terrorismo.²²⁰

Nas décadas mais recentes, medidas coercitivas foram adotadas pelos EUA sob o *International Emergency Economic Powers Act* (IEEPA) de 1977²²¹ e o *Iran and Libya Sanctions Act* (ILSA) de 1996 contra sequestro de diplomatas, violações de direitos humanos, atos de agressão e de suporte ao terrorismo. As medidas adotadas sob estes instrumentos são, em parte, retorsões (e.g. a suspensão parcial da disponibilidade de crédito ou de meios de pagamento), mas majoritariamente devem ser consideradas como contramedidas (e.g. congelamento de ativos em violação a tratados bilaterais de proteção de investimentos²²² ou ao princípio de tratamento justo e equânime,²²³ medidas comerciais que implicam em tratamento discriminatório sob o GATT,²²⁴ restrições nos serviços de aviação civil em suspensão a acordos bilaterais,²²⁵ entre outros). As ordens executivas responsáveis por implementar medidas sob

Tailândia, Países Baixos, a União Soviética, a República Socialista do Vietnã e a Iugoslávia. Ver, sobre o TWAA: MULDER, Nicholas. The Trading with the Enemy Acts in the Age of Expropriation, 1914–49. *Journal of Global History*, vol. 15, n. 1, p. 81-99, 2020.

²¹⁶ O Vietnã do Norte foi alvo de sanções sob o TWAA a partir de 1964 pelo “uso ilegal da força contra o Vietnã do Sul”. Por sua vez, a República Socialista do Vietnã foi sancionada sob o TWAA em 1975 por “uso ilegal da força contra o Camboja e outros Estados da Indochina”. Já a URSS sofreu sanções contra “abusos de direitos humanos entre 1972-1975” sob o TWAA.

²¹⁷ Grande parte das medidas adotadas visavam proteger (“*prevent against misuse*”) bens de propriedade de Estados que foram ocupados pela Alemanha nazista e pelas potências do Eixo durante a Segunda Guerra Mundial. Por outro lado, ativos das potências do Eixo também foram congelados. Enfim, após a Guerra, os Estados que se recusaram a devolver os ativos confiscados também sofreram sanções.

²¹⁸ É o caso da República Popular Democrática da Coreia, sancionada em 1951.

²¹⁹ O caso exemplar aqui são as sanções adotadas contra Cuba a partir de 1963.

²²⁰ É o caso da República Popular Democrática da Coreia, sancionada em 1951.

²²¹ O IEEPA (1977) é o mecanismo legislativo mais utilizado para imposição de medidas unilaterais coercitivas pelos EUA. Ele foi utilizado para impor sanções contra os seguintes Estados: Irã (1979-1995, em múltiplas ocasiões); Nicarágua (1985); África do Sul (1985); Líbia (1986); Panamá (1988); Iraque (1990); Sérvia e Montenegro (1992); Angola (1993); países do Oriente Médio (1995); Haiti (1995) Colômbia (1995); Sudão (1997); Myanmar (1997); Afeganistão (1999); Federação Russa (2000) Macedônia do Norte (2001). Foi também utilizado para impor regimes sancionatórios aplicados a todos os Estados contra a proliferação de armas de destruição em massa (1997) ou terrorismo (ao longo da década de 1990 e em 2001).

²²² Por exemplo, o congelamento de ativos iranianos promovido pela Ordem Executiva 12170 (1979).

²²³ Por exemplo, o congelamento de ativos iraquianos promovido pela Ordem Executiva 12727 (1990) ou da Líbia (1986).

²²⁴ Por exemplo, a proibição de exportação ou reexportação de quaisquer bens, tecnologias ou serviços para o Sudão pela Ordem Executiva 13067 (1997) ou para o Panamá pela Ordem Executiva 12635 (1988) ou ainda para a África do Sul pela Ordem Executiva 12532 (1986).

²²⁵ Por exemplo, as restrições no âmbito da aviação civil impostas contra a Nicarágua pela Ordem Executiva 12513 (1985).

esta legislação conta, via de regra, com cláusulas de salvaguarda a efeitos negativos das sanções sobre atividades de interesse estritamente humanitário.²²⁶

As ordens executivas adotadas sob o IEEPA e o ILSA inauguraram um novo período de medidas unilaterais adotadas pelos Estados Unidos. Em primeiro lugar, complexificaram o processo de implementação das sanções, exigindo a cooperação entre vários órgãos governamentais.²²⁷ Em segundo lugar, expandiram as contramedidas em variedade e volume, tornando-as mais abrangentes²²⁸ – especialmente se considerada sua adoção em tempos de paz, ao contrário da maioria das medidas adotadas sob o TWAA (exceção feita àquelas contra Cuba). Em terceiro lugar, permitiram a adoção de sanções temáticas (que não eram voltadas aos direitos de um Estado em particular).²²⁹

A partir das evidências da prática apresentadas acima e de suas características, é possível reagir às principais críticas apresentadas sobre a prática estatal de contramedidas de terceiros, de modo a demonstrar que, à altura da conclusão dos ARSIWA, não era possível afirmar que a prática acumulada era insuficiente ou pouco qualificada para fins de reconhecimento do elemento objetivo para a identificação de uma norma costumeira.

Em primeiro lugar, a prática foi acusada de não cumprir com o requisito de generalidade por não ser suficientemente ampla e representativa. Em sua decisão em *North Sea Continental Shelf* (1969) a CIJ afirmou ser necessário que a prática seja “extensiva e virtualmente uniforme”

²²⁶ Por exemplo, a Ordem Executiva 12205 (1979) – a primeira adotada sob o *International Economic Powers Act* – e a Ordem Executiva 12221 (1981) excluem das sanções adotadas contra o Irã a entrega de doações de bens de primeira necessidade e as importações e exportações de alimentos, medicamentos e serviços de disseminação radiofônica e mídia.

²²⁷ As ordens adotadas sob o IEEPA e o ILSA passaram a envolver o Departamento de Estado, o Departamento do Tesouro, o *Federal Reserve Bank* e várias outras agências no processo de execução das sanções. Além disso, promoveram a integração do sistema financeiro nacional e estadual dos EUA no processo de implementação de sanções. Ilustrativamente, a Ordem Executiva 12279 ordenou a todos os bancos comerciais sob a jurisdição dos EUA a transferir ativos ou bônus de propriedade do Estado Iraniano para o *Federal Reserve Bank* de Nova York. A Ordem Executiva 12280 estendeu o mesmo comando a todas as pessoas físicas ou jurídicas.

²²⁸ Por exemplo, a Ordem Executiva 12613 de 1987 proibiu todas as importações advindas do Irã para os Estados Unidos e seus territórios (com exceção de petróleo iraniano refinado em Estados terceiros). Por sua vez, a Ordem Executiva 12959 de 1997 impôs uma nova proibição geral, desta vez de importações e exportações de e para o Irã de bens e tecnologias produzidos nos Estados Unidos (ou reexportados a partir de um Estado terceiro para o Irã). A mesma Ordem também proibiu a realização de qualquer transação financeira entre um nacional dos Estados Unidos e nacionais iranianos que tenha como objeto a compra e venda de bens ou serviços de origem estadunidense. Enfim, a ordem também proibiu a alocação de investimentos de origem nos EUA para o Irã. A Ordem Executiva 13067, por sua vez, ordenou o congelamento de todos os bens e ativos de propriedade do Sudão alocados sob jurisdição dos EUA, além de proibir todas as exportações e importações de bens e tecnologias de e para o país africano em 1997.

²²⁹ Por exemplo, a Ordem Executiva 12938 de 1995 impôs um regime de bloqueio de bens e ativos de pessoas e Estados considerados como engajadas na prática ou no apoio à proliferação de armas de destruição em massa. Por sua vez, a Ordem Executiva 12947 impôs um bloqueio de bens de indivíduos especialmente designados envolvidos em atos de terrorismo no Oriente Médio.

para que corresponda ao elemento objetivo.²³⁰ Por sua vez, o *rapporteur* especial Sir Michael Wood concluiu que “a prática não precisa ser unânime (...) mas deve ser extensiva ou, em outras palavras, suficientemente abrangente”.²³¹ Os precedentes revelam que a prática existente até 2001 era, pelo menos, significativamente mais ampla do que os exemplos compilados pela CDI.²³² Dawidowicz também ressalta que, como as contramedidas de terceiros são aplicadas em retaliação a violações graves e sistemáticas de obrigações *erga omnes* (ou seja, ilícitos relativamente raros) não seria sensato exigir uma prática tão abundante quanto a de atos triviais.²³³ A própria CDI afirmou que “o requerimento de que a prática seja 'ampla e representativa' não se presta a uma formulação exata, pois as circunstâncias podem variar muito (por exemplo, em relação à frequência de situações que exigem ou permitem que a prática ocorra).”²³⁴ A raridade com que surgem evidências da prática deve ser levada em consideração ao se identificar uma norma costumeira. Assim, não é correto afirmar que a impossibilidade de se codificar uma norma permissiva em 2001 foi resultado de uma prática estatal carente de generalidade.

Em segundo lugar, críticos sublinharam o fato de que a prática “não se estendeu a todas as violações de obrigações oponíveis à comunidade internacional” de modo a não ser consistente.²³⁵ Este argumento também não parece comprometer a prática – afinal, não existe uma obrigação de reagir por meio de contramedidas a graves violações de obrigações *erga*

²³⁰ CIJ. Decisão em North Sea Continental Shelf (Denmark v. Federal Republic of Germany/The Netherlands), ICJ Reports, de 20 de fevereiro de 1969, para. 73.

²³¹ CDI. Second report on formation and evidence of customary international law by Sir Michael Wood, Special Rapporteur, Doc. A/CN.4/672, 22 de maio de 2014, p. 185.

²³² Muitos comissionados argumentaram que a prática de contramedidas de terceiros teria caráter anedótico e pouco consistente até 2001, com frequência confundida com outras excludentes de ilicitude sob o direito internacional, majoritariamente verbal, poluída por protestos contraditórios e ditada por considerações de interesse estratégico e político. Ver, por exemplo: CDI. Third Report on State Responsibility by Mr. James Crawford Special Rapporteur. A/CN.4/507. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II(1), 2000; Sir Ian Brownlie em CDI. Yearbook of the International Law Commission, vol. 1, 35, 2001, para. 2; Bruno Simma em CDI. Yearbook of the International Law Commission, vol. 1, 305, 2000, para. 31.

²³³ DAWIDOWICZ, Martin. Third Party Countermeasures in International Law. Cambridge Studies in International Law. Cambridge/ New York: Cambridge University Press, 2017, p. 242. Ver, no mesmo sentido, em questionamento ao volume de prática geral (i.e. número de precedentes) necessário para a cristalização de uma norma costumeira em diferentes campos do direito internacional: KOLB, Robert. Selected Problems in the Theory of Customary International Law. Netherlands International Law Review, vol. 50, n. 2, 2003.

²³⁴ CDI. Draft Conclusions on the Identification of Customary International Law, with commentaries. Yearbook of the International Law Commission, vol. II, Part Two, 2018, pp. 136.

²³⁵ Contramedidas de terceiros não foram adotadas em muitos precedentes em que a ação do CSNU se sobrepôs à ação unilateral dos Estados. No entanto, mesmo ausente a ação do Conselho, nenhum Estado adotou contramedidas contra o genocídio cometido pelo Khmer Vermelho no Camboja na década de 1970, ou pela prática sistemática de tortura e desaparecimentos forçados em Estados latino-americanos como Argentina, Brasil e Chile no mesmo período. O mesmo vale para o uso da força pelo Reino Unido e França contra o Egito em 1956 ou pelos Estados Unidos contra Granada ou a Nicarágua na década de 1980, ou ainda para a anexação de territórios pelo uso da força por Israel em 1967 ou pela Armênia em 1992. Além disso, nenhuma medida coercitiva foi imposta a Ruanda no contexto do genocídio iniciado em 1992.

omnes ou *erga omnes partes*, mas apenas uma faculdade disponível aos Estados. Os Estados são livres para reagir a violações similares de formas distintas²³⁶ – sem que isto prejudique a consistência da prática. Muitas violações de obrigações *erga omnes* até 2001 obtiveram como resposta a ação coletiva do CSNU sob o Cap. VII da Carta – e.g. contra a África do Sul na década de 1960 e contra o Iraque em 1990. Embora voltadas à restauração da paz e segurança e não à implementação da responsabilidade, essas sanções alcançaram efeitos análogos aos de contramedidas – tornando-as desnecessárias ou mesmo desproporcionais. Além disso, o requisito de consistência deve ser analisado ao se comparar as características dos diferentes exemplos da prática, e não estes com os exemplos de “não-ocorrência” em que o Estado simplesmente se absteve de corroborar com a prática anterior.²³⁷ Assim, as evidências da prática de contramedidas de terceiros no período foram crescentemente regulares.

Em terceiro lugar, alguns autores apontam para o reducionismo geográfico da prática, pois a maioria das medidas foi implementada por Estados ocidentais e outros Estados politicamente alinhados. Tams argumenta que Estados socialistas e membros do Grupo dos 77 (G77) ou do Movimento Não-Alinhado (MNA) implementaram contramedidas de terceiros contra violações do direito à autodeterminação dos povos e da proibição ao *apartheid*, tornando a prática decididamente não-ocidental.²³⁸ Dawidowicz assume que “Estados ocidentais ainda dominam a prática”, mas argumenta que a variedade de precedentes não-ocidentais ignorados pela CDI é impressionante, e que a Comissão “subestimou a verdadeira extensão, consistência e distribuição geográfica da prática do Estado”.²³⁹ Já Bills afirma que, embora dominada por

²³⁶ O direito internacional permite aos Estados terceiros reagir por meio de retorsões, protestos, atos de não-reconhecimento, alegações de mudanças fundamentais de circunstâncias, recusas em cooperar, sanções por organizações internacionais e uso da forma em legítima defesa coletiva em diferentes circunstâncias.

²³⁷ CDI. Second report on formation and evidence of customary international law by Sir Michael Wood, Special Rapporteur, Doc. A/CN.4/672, 22 de maio de 2014, p. 187.

²³⁸ TAMS, Christian J. Enforcing obligations erga omnes in international law. New York: Cambridge University Press, 2005, pp. 236-237.

²³⁹ DAWIDOWICZ, Martin. Third-Party Countermeasures: Observations on a Controversial Concept. In CHINKIN, Christine; BAETENS, Frieda (eds.), Sovereignty, Statehood and State Responsibility. Essays in Honour of James Crawford. New York: Cambridge University Press, 2015. A prática compilada por Dawidowicz e até mesmo pela CDI revela alguns precedentes de contramedidas de terceiros adotadas por Estados não-ocidentais: "Gana, Índia, Indonésia, Kuwait, Malásia, Nigéria, Paquistão, Serra Leoa, Tanzânia, Zâmbia, Uganda e Zimbábue adotaram (ou apoiaram fortemente) contramedidas de terceiros na forma de um embargo comercial contra a África do Sul. Quênia, Ruanda, Zaire (atual RDC), Tanzânia, Uganda e Zâmbia também adotaram um embargo contra o Burundi. Estados como Botsuana, Chile, China, Egito, Guiné Bissau, Honduras, Indonésia, Polônia, Rússia, África do Sul e Coreia do Sul expressaram apoio perante o CSNU; a OUA também expressou seu total apoio. Os Estados membros da *Commonwealth* adotaram (ou apoiaram) contramedidas contra a Nigéria e o Zimbábue, suspendendo-os de sua filiação e expressando a disposição de congelar ativos. Bahrein, Brasil, Costa Rica, Gabão, Gâmbia e Quênia apoiaram as contramedidas adotadas contra a Ex-Iugoslávia." Ver: DAWIDOWICZ, Martin. Third Party Countermeasures in International Law. Cambridge Studies in International Law. Cambridge/ New York: Cambridge University Press, 2017, p. 243. A enumeração de exemplos segue em direção a evidências da prática por países árabes no âmbito da Liga Árabe e do Conselho de Cooperação do Golfo e da Europa do Leste. Ver também: DAWIDOWICZ, Martin. Public Law Enforcement without Public Law

estados ocidentais, a prática de contramedidas de terceiros é “diversa e ampla” e de autoria de “um grande número de Estados não-ocidentais”.²⁴⁰

Essas afirmações parecem exageradas, especialmente quando cotejadas aos precedentes anteriores a 2001.²⁴¹ A prática acumulada até o fim do processo de codificação tem marcada origem ocidental, salvo algumas exceções comentadas em nota acima – o que não compromete a sua generalidade dadas as condições muito peculiares que fomentam a adoção de contramedidas por Estados não-lesados, o *status* insurgente da prática, a não-exigência de homogeneidade absoluta da prática e o fato de que a norma em questão veicula uma permissão e não uma obrigação. Em seu comentário à Conclusão nº8 das *Draft Conclusions* de 2018, a CDI assevera que “os Estados participantes devem incluir aqueles que tiveram a possibilidade ou oportunidade de aplicar a suposta norma em formação”, privilegiando a conduta de Estados ‘especialmente afetados’”.²⁴² Como os Estados desenvolvidos possuem condições econômicas mais favoráveis a suportar o ônus político da adoção de contramedidas, bem como maior capacidade de diversificá-las. Além disso, a representatividade da prática não pode ser analisada em abstrato, de modo que, para ser considerada geral e representativa, a prática precisa “ter sido aplicada pela imensa maioria dos Estados que tiveram a oportunidade de aplicá-la” e não por todos os Estados.²⁴³ Finalmente, o fato de que contramedidas de terceiros são adotadas em reação ao descumprimento de obrigações coletivas não implica que todos os Estados estarão aptos (ou serão obrigados) a reagir a elas por meio de contramedidas. Esta escolha é parte do *domaine réservé* do Estado.

Conclui-se que a prática estatal acumulada até 2001 era suficientemente geral, consistente e representativa para indicar a formação do elemento objetivo de uma norma permissiva costumeira de contramedidas de terceiros. Assim, a alegação de que a prática de contramedidas de terceiros até a conclusão dos ARSIWA seria embrionária – i.e., insuficiente

Safeguards? An Analysis of State Practice on Third-Party Countermeasures and Their Relationship to the UN Security Council. British Yearbook of International Law, vol. 77, 2006. "De fato, o escopo da prática estatal disponível examinada acima mostra que até 108 Estados, de todas as regiões, exceto a América Latina, adotaram contramedidas de terceiros em algum momento desde então. É certo que esse número inclui ações adotadas no contexto de decisões tomadas por organizações internacionais, como as suspensões da Nigéria e do Zimbábue pela *Commonwealth* e a suspensão da Libéria pela CEDEAO; mas, conforme observado acima, as ações tomadas eram atribuíveis aos Estados membros individuais e, portanto, mereciam ser incluídas no estudo. A prática estatal relevante é, portanto, consideravelmente mais extensa e representativa do que a CDI supunha."

²⁴⁰ BILLS, Amanda. The Relationship between Third-party Countermeasures and the Security Council's Chapter VII Powers: Enforcing Obligations Erga Omnes in International Law. Nordic Journal of International Law, vol. 14, n. 1, 2020.

²⁴¹ Ver Capítulo 2 desta dissertação.

²⁴² CDI. Draft Conclusions on the Identification of Customary International Law, with commentaries. Yearbook of the International Law Commission, vol. II, Part Two, 2018, pp. 136.

²⁴³ CDI. Second report on formation and evidence of customary international law by Sir Michael Wood, Special Rapporteur, Doc. A/CN.4/672, 22 de maio de 2014, p. 186.

para fins de identificação do costume – não parece corresponder à realidade. Concluída a codificação dos Artigos, a prática de contramedidas de terceiros já era um elemento onipresente nas relações internacionais e com um histórico substantivo de precedentes.

2.2.2. A contribuição dos *rapporteurs* especiais

Os materiais produzidos pelos *rapporteurs* especiais dos ARSIWA podem ser considerados fontes suplementares do direito internacional na condição de doutrina.²⁴⁴ Por meio de seus relatórios, os cinco *rapporteurs* especiais dos ARSIWA contribuíram para o esclarecimento sobre a legalidade de contramedidas de terceiros em níveis distintos, embora sirvam também como ilustração do dissenso sobre o tema presente na doutrina.²⁴⁵

O primeiro *rapporteur*, o cubano Francisco García-Amador, não se debruçou sobre o tema das contramedidas em seus relatórios, e identificou a reparação como única consequência jurídica do ilícito, argumentando que a prática de sanções unilaterais com fins punitivos não era consistente com as regras de implementação da responsabilidade.²⁴⁶ Assim, medidas unilaterais voltadas à obtenção de reparação foram desconsideradas pelo *rapporteur*.

A introdução das contramedidas à agenda da Comissão coube ao italiano Roberto Ago.²⁴⁷ O *rapporteur* expandiu o escopo do projeto de codificação de modo a incluir todas as formas de consequências decorrentes do ilícito internacional.²⁴⁸ Naquele momento, a doutrina

²⁴⁴ THIRLWAY, Hugh. The sources of international law. Oxford University Press, 2019, pp.188-191.

²⁴⁵ Sobre a importância dos relatórios dos *rapporteurs* especiais para o processo de codificação e para a interpretação dos Artigos, ver: PELLET, Alain. La codification du droit de la responsabilité internationale : Tâtonnements et affrontements In BOISSON DE CHAZOURNES, Laurence; GOWLLAND-DEBAS, Vera (eds.). L'ordre juridique international, un système en quête d'équité et d'universalité – Liber Amicorum Georges Abi-Saab. Haia: Kluwer, p. 285-304, 2001, pp. 301-302. “Dito isto, a personalidade dos relatores especiais não explica tudo. Além do fato de terem em conta os outros membros da Comissão, o contexto é importante e os fatores endógenos e exógenos desempenham um papel significativo”. Pellet se refere aqui ao aumento do número de membros da Comissão, sua maior diversidade geográfica e de ocupação profissional – cada vez menos acadêmicos e mais 'práticos' e diplomatas.

²⁴⁶ CDI. Sixth Report on International Responsibility by Mr. F.V. Garcia-Amador, Special Rapporteur. A/CN.4/134 and Add. 1. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II, 1961, pp. 3-4.

²⁴⁷ CDI. First Report on State Responsibility by Mr. Roberto Ago Special Rapporteur. A/CN.4/217 and Add. 1. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II, 1969, p. 5.

²⁴⁸ CDI. Third Report on State Responsibility by Mr. Roberto Ago Special Rapporteur. A/CN.4/246 Yearbook of the International Law Commission, Vol. II, 1971. Sobre os relatórios de Ago, ver: PELLET, Alain. Les Rapports de Roberto Ago à la CDI sur la Responsabilité des États. Forum du Droit International, n. 4, Kluwer Law International, Paris, 1996. Sobre os aportes de desenvolvimento progressivo oferecidos por Ago em relação ao direito clássico da responsabilidade internacional, e especificamente sobre a posição dos Estados terceiros, ver: NOLTE, Georg. From Dionisio Anzilotti to Roberto Ago: The Classical International Law of State Responsibility and the Traditional Primacy of a Bilateral Conception of Inter-State Relations. European Journal of International Law, vol. 13, 2002. Ver também: SLOBODA, Pedro Muniz Pinto. A Responsabilidade Internacional dos Estados após a “Revolução Ago”. In MENEZES, Wagner. Direito Internacional em Expansão. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017.

encontrava-se dividida sobre o tema: um primeiro grupo defendia a reparação como consequência exclusiva do ilícito; um segundo grupo (minoritário) defendia que as consequências do ilícito deveriam ser coercitivas, sendo a reparação um item subsidiário à pena; um terceiro grupo argumentava que o ilícito internacional dava origem a uma dupla relação jurídica – por um lado, a reparação (como direito subjetivo da parte lesada), por outro, a sanção (uma pena não necessariamente voltada à obter reparação).²⁴⁹

A divisão doutrinária exigiu recurso à prática estatal na tentativa de obter, via indução, uma regra geral. A investigação do *rapporteur* revelou que os Estados reconheciam a responsabilidade internacional como um instituto amplo que abarcava tanto o direito de obter reparação quanto o direito de adotar sanções (represálias) contra o Estado responsável caso este se recusasse a oferecer reparação pelo ilícito cometido ou falhasse em cumprir com seu dever de cessação.²⁵⁰ Contudo, a prática também demonstrou que o recurso à sanção era condicionado à reclamação anterior exigindo reparação.²⁵¹ Esta conclusão conduziu o *rapporteur* a associar as duas consequências do ilícito, excluindo a possibilidade de coerção como um elemento da responsabilidade. Assim, para Ago, o único propósito das medidas unilaterais deveria ser a exigência de que o Estado recalcitrante cumpra sua obrigação de reparar.²⁵² Esta solução, ao passo que excluiu medidas punitivas, justificou a presença do instituto das contramedidas nesse mesmo sistema.

A segunda contribuição de Ago para o conceito de contramedidas por Estados não-lesados foi a categorização hierárquica de normas e obrigações internacionais cuja violação ensejaria diferentes consequências jurídicas a depender do seu conteúdo.²⁵³ Em seu 5º Relatório à Comissão, Ago distinguiu entre violações que afetam somente um Estado lesado ou um grupo de Estados, e violações que afetariam a “comunidade de nações como um todo” e que poderiam ser considerados análogos a condutas criminais “por sua gravidade, crueldade e desprezo pela vida humana”.²⁵⁴ A ideia de crimes internacionais ou crimes de Estado (posteriormente

²⁴⁹ CDI. Second Report on State Responsibility by Mr. Roberto Ago Special Rapporteur. A/CN.4/233 Yearbook of the International Law Commission, Vol. II, 1970, p. 182-183. Ver também: AGO, Roberto. *Le délit international*. Recueil de Cours de l’Académie de droit international de la Haye. Haia: Brill, 1939.

²⁵⁰ CDI. Fifth Report on State Responsibility by Mr. Roberto Ago Special Rapporteur. A/CN.4/291 Yearbook of the International Law Commission, Vol. II(1), 1976, para. 93.

²⁵¹ *Idem*.

²⁵² *Idem*. Utilizando como base o laudo arbitral *Naaulila* (1928) e os posicionamentos dos Estados em resposta a um questionário sobre a legalidade de represálias apresentado aos participantes da Conferência da Haia sobre Responsabilidade Internacional (1930), Ago argumentou que o direito internacional contemporâneo inclinava-se à terceira posição – ao reconhecimento de ambas as consequências jurídicas do ilícito.

²⁵³ *Idem*.

²⁵⁴ *Idem*.

associada à ideia de sérias violações de *jus cogens*) foi apresentada à Comissão em sua versão provisória em 1976, e o Artigo 19 foi aprovado em 1979.²⁵⁵

Não obstante a convicção entre seus membros de que as violações internacionais mais egrégias deveriam ser regidas por um regime de responsabilidade singular, a Comissão não logrou, àquele ponto, definir as consequências jurídicas deste regime para o Estado lesado ou para Estados terceiros.²⁵⁶ Ago não se debruçou sobre esta questão, mas seu 5º Relatório demonstrou algum ceticismo quanto à possibilidade de implementação unilateral de consequências especiais, e inclinou-se a atribuir ao CSNU e à CIJ a prerrogativa de reconhecer crimes de Estado e impor o regime de responsabilidade agravada – embora admitisse que esta conclusão ainda não estaria clara.

A reticência se estende à visão de Ago sobre contramedidas de terceiros. A revisão de literatura apresentada em seu 5º Relatório revela que a ideia de que Estados não-lesados estariam aptos a adotar represálias contra um Estado responsável havia crescido em popularidade entre os círculos intelectuais.²⁵⁷ No entanto, a doutrina estaria mais avançada do que a prática. Os Estados ainda pareciam considerar a represália como uma prerrogativa do Estado lesado.²⁵⁸ Além disso, Ago reconheceu que uma parte dos autores ainda se filiava à posição de Anzilotti – segundo a qual o recurso a represálias por Estados não-lesados não seria necessariamente ilícito, mas não faria parte do direito da responsabilidade.²⁵⁹

²⁵⁵ "Art. 19. Um ato internacionalmente ilícito que resulte da violação por um Estado de uma obrigação internacional tão essencial para a proteção dos interesses fundamentais da comunidade que sua violação seja reconhecida como crime por essa comunidade como um todo constitui um crime internacional." Críticos ao Art. 19 não tardaram a surgir, seja no interior da própria Comissão ou, nos anos seguintes, na doutrina. Ver, por exemplo: DE GRUYTER, Walter. *International Crimes of State: A Critical Analysis to the ILC's Draft Article 19 on State Responsibility*. Berlim/Nova York: Veröffentlichung des European University, Series A, 1989 e WEISBURD, Mark. *International Crimes of States: the Decay of an Idea*. Polish Yearbook of International Law, vol. 23, 1997-1998; ROSENNE, Shabtai. *State Responsibility and International Crimes: Further Reflections on Article 19 of the Draft Articles on State Responsibility*. New York University Journal of International Law and Politics., v. 30, p. 145, 1997.

²⁵⁶ CDI. Fifth Report on State Responsibility by Mr. Roberto Ago Special Rapporteur. A/CN.4/291 Yearbook of the International Law Commission, Vol. II(1), 1976.

²⁵⁷ Entre os exemplos mencionados por Ago, é possível elencar: ROOT, Elihu. *The Sanction of International Law*. American Journal of International Law, vol. 2, n. 3, p. 451-457, 1908; PEASLEE, Amos J. *The Sanction of International Law*. American Journal of International Law, vol. 10, n. 2, p. 328-336, 1916; LAUTERPACHT, Hersch. *The Function of Law in the International Community*. Oxford: Oxford University Press, 2011; AKEHURST, Michael. *The hierarchy of the sources of international law*. British Yearbook of International Law, vol. 47, n. 1, pp. 273-285, 1975; FORLATI, Laura Picchio. *La sanzione nel diritto internazionale*. Milão: CEDAM, 1974.

²⁵⁸ CDI. Fifth Report on State Responsibility by Mr. Roberto Ago Special Rapporteur. A/CN.4/291 Yearbook of the International Law Commission, Vol. II(1), 1976. Até mesmo no caso de atos de agressão, em que Ago sugere já existir alguma convicção jurídica de que o auxílio de Estados terceiros estaria baseado em um título jurídico válido, a Comissão parece confundir a reação de Estados não-lesados ao caracterizá-las como represálias – quando, na verdade, elas seriam melhor caracterizadas como legítima defesa coletiva a partir do Art. 51 da Carta da ONU.

²⁵⁹ *Idem*, para. 120.

O posicionamento definitivo do *rapporteur* sobre o tema foi apresentado em seu 8º Relatório. Ago argumentou que o reconhecimento recente do conceito de obrigações *erga omnes* não implicava o reconhecimento da legitimidade para a adoção de contramedidas coletivas, e que sua proibição “provavelmente ainda subsiste no direito internacional geral”.²⁶⁰ Além disso, sublinhou os altos riscos de abuso de se legitimar um direito generalizado a reagir contra graves violações e afirmou não ser uma surpresa ter a comunidade internacional “investido sobre organizações internacionais a responsabilidade exclusiva de reconhecer a violação de uma obrigação fundamental para a comunidade internacional como um todo e (...) decidir quais medidas devem ser adotadas em resposta e como devem ser implementadas”.²⁶¹ Em função dessas três justificativas, Ago inclinou-se ao não-reconhecimento da legalidade de contramedidas de terceiros, e o Artigo Provisório 30, aprovado sob sua relatoria, reconheceu a exclusão de ilicitude apenas das contramedidas adotadas por Estados lesados.

O debate sobre as consequências dos atos ilícitos no regime de responsabilidade agravada foi avançado na relatoria do neerlandês Willem Riphagen. O novo relator provou-se interessado em definir a posição jurídica dos Estados não envolvidos na relação de responsabilidade, orientando-se pelo projeto de multilateralização iniciado por seu predecessor.²⁶² Segundo Riphagen, violações de crimes internacionais exigiriam ações coletivas – inclusive com a participação de Estados não diretamente afetados.²⁶³

Esta preocupação se refletiu, por um lado, na definição dos conceitos de Estado lesado e Estado “não-neutro”, já apresentados; por outro, no posicionamento do *rapporteur* sobre contramedidas de terceiros: Riphagen argumentou que os Estados terceiros estariam aptos a adotar contramedidas contra violações de obrigações *erga omnes* e *erga omnes partes*, mas

²⁶⁰ CDI. Eight Report on State Responsibility by Mr. Roberto Ago Special Rapporteur. A/CN.4/318. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II(1), 1979, para. 91.

²⁶¹ *Idem*, para. 92. O *rapporteur* não parece encontrar contradição ao imputar ao Conselho uma função – i.e., executor das regras de implementação da responsabilidade – a ele não atribuída pela Carta – e conclui, em suma, pelo não-reconhecimento do direito de Estados não-lesados a adotar contramedidas por duas razões: (i) pelo risco de abuso e (ii) pela transferência da competência de aplicação de sanções a uma organização internacional.

²⁶² É interessante perceber esta sensibilidade operacionalizada nos relatórios de Riphagen, pois ela revela a gênese do Art. 48 e da multilateralização dos Artigos. Ver, por exemplo, em Third Report on State Responsibility by Mr. Willem Riphagen Special Rapporteur. A/CN.4/354. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II(1), 1982 (para.91): “Além disso, não se pode excluir *a priori* que uma violação de uma obrigação internacional estabelecida em um tratado bilateral seja, na realidade, cometida para prejudicar um terceiro Estado. Na verdade, a relação violação/lesão é principalmente uma relação factual e a questão é em que circunstâncias essa relação factual é, por lei, traduzida em uma relação jurídica entre o Estado autor e o Estado lesado, ou seja, o Estado “não terceiro”. Tradicionalmente, o direito internacional é bastante relutante em realizar essa tradução, sendo essencialmente bilateral.” E um pouco adiante (para. 92): “O direito internacional moderno parece admitir cada vez mais uma “lesão construtiva” a um Estado, seja como resultado de sua participação na elaboração de normas multilaterais, seja como resultado do reconhecimento de interesses extraestatais protegidos pela norma primária.”

²⁶³ CDI. Fourth Report on State Responsibility by Mr. Willem Riphagen Special Rapporteur. A/CN.4/366. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II(1), 1983.

não contra crimes internacionais. Para o *rapporteur*, apenas as Nações Unidas possuiriam competência sobre o cometimento de crimes internacionais de modo a ser concebível que, ao qualificar a violação de uma certa norma primária como crime internacional, a comunidade internacional delegaria poderes à ONU para decidir sobre contramedidas a serem aplicadas.²⁶⁴ No mesmo sentido, para o *rapporteur*, os Estados não aceitariam o próprio conceito de crime internacional caso seu reconhecimento fosse atribuído aos Estados individualmente e não a um órgão imparcial. Além disso, os Estados não se vinculariam a medidas unilateralmente selecionadas pois não seriam obrigados a cooperar com sua implementação.²⁶⁵ Assim, não existiria uma obrigação de cooperar com contramedidas informalmente arranjadas pelos Estados.²⁶⁶

O posicionamento de Riphagen foi inserido na versão provisória do Art. 14, que não incluiu a adoção de contramedidas por Estados não-lesados como uma das consequências de crimes internacionais. O *rapporteur* concluiu que a adoção de contramedidas coletivas em reação a sérias violações de obrigações *erga omnes* exigiria “uma avaliação independente e autoritativa, uma discussão coletiva e (...) o compartilhamento do ônus de implementação”.²⁶⁷ Entretanto, a posição do *rapporteur* não foi encampada pela CDI, e a questão não recebeu uma resposta definitiva.

O quarto *rapporteur* especial, Gaetano Arangio-Ruiz, se preocupava especialmente com os riscos de abuso decorrentes da implementação unilateral da responsabilidade por contramedidas – amplificados no caso de contramedidas de terceiros. Por esse motivo, sua principal contribuição aos ARSIWA foi a tentativa (frustrada, ao final) de submeter as contramedidas a mecanismos de solução pacífica de controvérsias.²⁶⁸ Para Arangio-Ruiz, as regras de proporcionalidade e os requisitos procedimentais não seriam suficientes para coibir

²⁶⁴ *Idem*, para. 63.

²⁶⁵ *Idem*, para. 116.

²⁶⁶ *Idem*. Apesar de sua posição contrária à prática de contramedidas por Estados não-lesados, o *rapporteur* definiu, em seu 3º relatório, algumas obrigações exigidas dos Estados terceiros perante a prática de crimes internacionais – (i) dever de não reconhecer as consequências do ilícito, (ii) o dever de não fornecer auxílio ou assistência à sua perpetuação e (iii) o dever de adotar medidas legais para deter a sua perpetuação. Curiosamente, Riphagen parece enxergar essas obrigações como uma suspensão do princípio da não-intervenção nos assuntos internos que “não se aplica no caso em que um crime internacional foi cometido.” O relatório não explica o que justificaria a suspensão específica da norma de não-intervenção, exceto ao afirmar que a prática de um crime internacional exigiria ‘deveres mínimos de solidariedade’ que poderiam ter como resultado algum grau de ingerência nos assuntos internos. A implementação dos três deveres de solidariedade deveria ser operacionalizada pelas Nações Unidas.

²⁶⁷ CDI. Fourth Report on State Responsibility by Mr. Willem Riphagen Special Rapporteur. A/CN.4/366. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II(1), 1983, para. 65.

²⁶⁸ CDI. Fifth Report on State Responsibility by Mr. Gaetano Arangio-Ruiz Special Rapporteur. A/CN.4/453. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II(1), 1993, para. 45.

abusos – uma prevenção eficaz exigiria que as contramedidas fossem submetidas ao escrutínio de uma autoridade imparcial capaz de identificar o ilícito cometido.

A adoção de mecanismos de solução de controvérsias não era apenas uma petição de princípio do *rapporteur*, mas o resultado de uma argumentação lógica. Além de prevenir o risco de abuso, o uso de tais mecanismos tornaria a responsabilização do Estado mais provável, mais equilibrada e efetiva, uma vez que deslocaria o ônus de implementação a um terceiro.²⁶⁹ Além disso, o Estado responsável poderia apresentar suas defesas contra a acusação.²⁷⁰ Esses benefícios seriam amplificados nos casos de contramedidas por Estados indiretamente lesados, reduzindo as dificuldades inerentes à diversidade de reclamações e melhor coordenando a resposta coletiva a um mesmo ilícito sem correr os riscos de desproporcionalidade entre a reação e o ato ilícito, por um lado, e da paralisia de mecanismos políticos como o CSNU, por outro.²⁷¹

A partir destas convicções, Arangio-Ruiz propôs um ambicioso sistema de implementação da responsabilidade iniciado a partir da contestação da legalidade de uma contramedida a um mecanismo de solução de controvérsias, a ser apresentada por um Estado.²⁷² No caso específico de crimes internacionais ou sérias violações de interesses da comunidade internacional (e aqui Arangio-Ruiz é menos preciso do que seus antecessores) o *rapporteur* recomendou um procedimento por meio da comunidade internacional organizada – com a participação indispensável dos três principais órgãos das Nações Unidas.²⁷³

O modelo desenhado por Arangio-Ruiz propunha que, antes da adoção de qualquer contramedida por um Estado não-lesado em resposta a um crime internacional, a disputa deveria ser submetida à AGNU e ao CSNU, responsáveis por uma avaliação política da controvérsia sob o Cap. VI da Carta.²⁷⁴ Se os órgãos atingissem a conclusão de que a ocorrência

²⁶⁹ *Idem*, paras. 50-57.

²⁷⁰ *Idem*, paras. 58.

²⁷¹ *Idem*, paras. 61.

²⁷² ARANGIO-RUIZ, Gaetano. Counter-measures and Amicable Dispute Settlement Means in the Implementation of State Responsibility: A Crucial Issue Before the International Law Commission. *European Journal of International Law*, v. 5, p. 20, 1994. Exemplos de críticos são: VERESHCHETIN, Vladlen S. Some Observations on the New Proposal on Dispute Settlement. *European Journal of International Law*, vol. 5, p. 54, 1994 e SIMMA, Bruno. Counter-measures and dispute settlement: a plea for a different balance. *European Journal of International Law*, v. 5, p. 102, 1994; PELLET, Alain. La codification du droit de la responsabilité internationale : Tâtonnements et affrontements In BOISSON DE CHAZOURNES, Laurence; GOWLLAND-DEBAS, Vera (eds.). *L'ordre juridique international, un système en quête d'équité et d'universalité – Liber Amicorum Georges Abi-Saab*. Haia: Kluwer, p. 285-304, 2001, p. 299.

²⁷³ CDI. Seventh Report on State Responsibility by Mr. Gaetano Arangio-Ruiz Special Rapporteur. A/CN.4/469. *Yearbook of the International Law Commission*, Vol. II(1), 1995, *passim*.

²⁷⁴ Esta opção não vem sem suas dificuldades, na medida em que operacionaliza a AGNU e o CSNU para funções prosecutoriais não previstas na Carta. Ver, sobre: GOWLLAND-DEBBAS, Vera. Security Council Enforcement Action and Issues of State Responsibility. *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 23, n. 1, 1994, p.

era grave a ponto de provocar o interesse da comunidade internacional como um todo, ela seria encaminhada à CIJ que, por sua vez, seria competente para reconhecer ou não a violação como um crime internacional.²⁷⁵ Enfim, uma decisão positiva da Corte serviria como autorização para a implementação de medidas unilaterais por Estados não-lesados.²⁷⁶

A proposta de Arangio-Ruiz foi rejeitada pela Comissão por seu idealismo excessivo e sua impraticabilidade diante das competências estabelecidas aos órgãos da ONU.²⁷⁷ Assim, a CDI concluiu em 1996 que nenhum tipo de regime especial era necessário à implementação de contramedidas de terceiros, que deveriam se submeter aos mesmos limites das contramedidas bilaterais – uma opção esquivada e que só fazia perpetuar o problema. Na versão provisória dos Artigos aprovada pela CDI em 1996 o problema das contramedidas de terceiros foi ignorado por uma combinação de redação inadequada e a pendente questão da distinção entre Estados lesados e não-lesados ou indiretamente lesados.²⁷⁸ A questão foi, portanto, postergada para a Segunda Leitura (1997-2001) sob a batuta do último *rapporteur*, James Crawford.²⁷⁹

A nova relatoria não tardou a apontar saídas para a crise. Em primeiro lugar, substituiu o conceito de crime de Estado no Art.19 por “sérias violações de normas peremptórias”.²⁸⁰ Em seguida, resolveu a pendência relativa ao status do Estado lesado, diferenciando-o dos Estados com “interesse jurídico” no cumprimento da obrigação – o embrião do Art. 48. Finalmente, enfrentou o dragão das contramedidas de terceiros por meio de um engenhoso realismo que serviu como exemplo máximo das limitações da Comissão e de sua reverência à prática dos Estados.

64. Ver também: SALIBA, Aziz. Is the UN Security Council Legibus Solutus? An Analysis of the Legal Restraints of the UNSC. Michigan State International Law Review, vol. 20, n.2, 2012.

²⁷⁵ *Idem*, para. 109.

²⁷⁶ *Idem*.

²⁷⁷ PELLET, Alain. Les articles de la CDI sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. Suite-et fin ? Annuaire français de droit international, v. 48, n. 1, pp. 1-23, 2002.

²⁷⁸ DAWIDOWICZ, Martin. Third Party Countermeasures in International Law. Cambridge Studies in International Law. Cambridge/ New York: Cambridge University Press, 2017, pp. 84-85.

²⁷⁹ PADDEU, Federica I.; TAMS, Christian J. Encoding the law of State responsibility with courage and resolve: James Crawford and the 2001 Articles on State Responsibility. Cambridge International Law Journal, v. 11, n. 1, pp. 6-23, 2022.

²⁸⁰ Não sem antes, em seu Primeiro Relatório, sugerir que as provisões sobre crimes de Estado deveriam ser excluídas dos Artigos. Ver: CDI. First Report on State Responsibility by Mr. James Crawford Special Rapporteur. A/CN.4/490. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II(1), 1998, paras. 94-95. A possibilidade de exclusão, àquela altura, já era amplamente discutida. Ver, por exemplo: ABI-SAAB, Georges. The uses of Article 19. European Journal of International Law, vol. 10, vol. 1, pp. 339-351, 1999; GAJA, Giorgio. Should all reference to international crimes disappear from the ILC Draft Articles on State Responsibility? European Journal of International Law, v. 10, n. 2, pp. 365-370, 1999; Ver também: PELLET, Alain. Can a State commit a Crime? Definitely, yes! European Journal of International Law, v. 10, n. 2, pp. 425-434, 1999; WYLER, Eric. From ‘State Crime’ to responsibility for ‘serious breaches of obligations under peremptory norms of general international law’. European Journal of International Law, v. 13, n. 5, pp. 1147-1160, 2002; TAMS, Christian J. Do serious breaches give rise to any specific obligations of the responsible state? European Journal of International Law, v. 13, n. 5, pp. 1161-1180, 2002.

Em seu 3º Relatório (2000), Crawford reconheceu que contramedidas coletivas foram adotadas em uma série de situações, mas concluiu que a prática era “aparentemente inconsistente, limitada, dominada por Estados ocidentais e carente de evidência de *opinio juris*” de modo a impedir a indução de uma regra clara.²⁸¹ Na opinião do *rapporteur*, todavia, duas ressalvas deveriam ser levadas em consideração: em primeiro lugar, a prática revelou que os Estados não se inclinavam a adotar contramedidas contra violações pontuais, mas sim em casos de violações graves, sistemáticas e contínuas,²⁸² bem documentadas e amplamente reconhecidas publicamente pela comunidade internacional.²⁸³ Isso não parecia implicar, contudo, na existência de uma obrigação de cooperar sob o direito internacional geral – a *opinio juris* nesta seara parece ceder espaço a considerações de eficácia.²⁸⁴ Em segundo lugar, nos casos em que havia um Estado lesado pelo ilícito (por exemplo, no caso de um ato de agressão) caberia ao Estado lesado definir quais medidas seriam implementadas e requisitar aos Estados não-lesados a participação no esforço coletivo de reação.²⁸⁵

A ausência de prática conclusiva conduziu a questão ao campo do desenvolvimento progressivo. O *rapporteur* argumentou que seria razoável pensar que um Estado lesado pela violação de uma obrigação coletiva não deveria “ser deixado sozinho” ao reclamar seu cumprimento.²⁸⁶ Por esta razão, para Crawford, Estados legitimados a invocar a responsabilidade sob a hipótese do Art. 48 deveriam também ter reconhecido, em princípio, o direito de adotar contramedidas em vista de obter cessação e reparação em nome do Estado lesado.²⁸⁷ O mesmo valeria em casos em que inexistiria um Estado lesado, mas sim lesão a

²⁸¹ CDI. Third Report on State Responsibility by Mr. James Crawford Special Rapporteur. A/CN.4/507. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II(1), 2000, para. 396.

²⁸² *Idem*, para 398.

²⁸³ DAWIDOWICZ, Martin. Third-Party Countermeasures: Observations on a Controversial Concept. In CHINKIN, Christine; BAETENS, Frieda (eds.), *Sovereignty, Statehood and State Responsibility. Essays in Honour of James Crawford*. New York: Cambridge University Press, 2015, p. 276. “De fato, o recurso a contramedidas de terceiros é frequentemente precedido por declarações conjuntas adotadas pelos Estados como parte de um processo de diplomacia multilateral em fóruns internacionais. Como parte desse processo diplomático (frequentemente longo), o Estado responsável normalmente terá sido publicamente solicitado em uma declaração conjunta a cumprir suas obrigações secundárias e terá sido notificado da possível adoção iminente de contramedidas de terceiros contra ele caso não retorne prontamente à legalidade internacional. Ainda assim, a prática não parece indicar que os Estados tenham cooperado dessa forma devido a um senso de obrigação jurídica. Em vez disso, essas declarações conjuntas parecem ser motivadas predominantemente por um imperativo prático primordial: coordenar uma resposta eficaz às violações mais graves do direito internacional.”

²⁸⁴ *Idem*.

²⁸⁵ CDI. Third Report on State Responsibility by Mr. James Crawford Special Rapporteur. A/CN.4/507. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II(1), 2000, para. 400. Essa conclusão foi adotada em analogia à postura da CIJ no caso *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (1986) quanto a prática de uso da força em legítima defesa coletiva.

²⁸⁶ *Idem*, para. 401.

²⁸⁷ *Idem*. “O direito internacional deve oferecer aos Estados com um interesse legítimo no cumprimento de tais obrigações (fundamentais), alguns meios de garantir o cumprimento que não envolvam o uso da força

direitos individuais ou a um interesse comum juridicamente protegido – desde que grave, sistemática e amplamente atestada.²⁸⁸ Enfim, caso dois ou mais Estados adotassem contramedidas, estes deveriam cooperar entre si para garantir o cumprimento dos requisitos impostos às contramedidas bilaterais pelos Arts. 49-53.

As contribuições de Crawford levaram aos Artigos Provisórios 50A e 50B, que associavam diretamente o direito à invocação da responsabilidade por Estados não-lesados ao direito de adotar contramedidas mediante convocação do Estado lesado (A) ou no caso de violações graves de obrigações devidas à comunidade internacional como um todo (B). Estas provisões foram posteriormente fundidas em um só Artigo Provisório 54, que reconhecia explicitamente o direito de Estados terceiros de adotar contramedidas: qualquer Estado legitimado sob o Art. 49(1) (futuro Art. 48) a invocar a responsabilidade do Estado pode adotar contramedidas sob requisição de qualquer Estado lesado pela violação, na medida em que este Estado pode também adotar contramedidas.²⁸⁹ Como já sabido, o Artigo Provisório 54 provou-se altamente divisivo na Comissão e na reação dos governos no 6º Comitê da AGNU, e foi abandonado em benefício da *savings clause* do Art. 54 incluído no projeto final.

A análise dos relatórios dos *rapporteurs* especiais permite identificar uma cisão quase permanente quanto à convicção sobre a permissibilidade de contramedidas de terceiros – que contaminou a Comissão como um todo. Confrontados com a prática estatal, os *rapporteurs* não lograram codificar uma regra permissiva, e provaram a existência de um dissenso sobre a legalidade da prática de contramedidas por Estados não-lesados. Enquanto um *rapporteur* (Crawford) pareceu inclinado a aceitar o instituto na forma de uma norma permissiva fruto do desenvolvimento progressivo, o risco de abuso e a inconclusividade da convicção jurídica associada à prática estatal levaram outros (Ago e García-Amador) a recusá-lo diretamente, enquanto a ojeriza ao unilateralismo e a falta de integração entre o direito da responsabilidade agravada e o sistema ONU conduziram um terceiro grupo (Riphagen e Arangio-Ruiz) a uma espécie de “ceticismo condicional” disposto a aceitar as contramedidas de terceiros apenas sob condições peculiares ou se submetidas a um sistema de solução de controvérsias.

[notadamente, intervenção humanitária]. . . O projeto de artigos deve permitir contramedidas coletivas em resposta a uma violação grave e bem comprovada".

²⁸⁸ *Idem*, para. 406.

²⁸⁹ CDI. Report. UN Doc A/55/10, 2000.

2.2.3. A contribuição dos governos no 6º Comitê da Assembleia Geral

Os primeiros comentários dos Estados membros do 6º Comitê da AGNU foram recebidos pela CDI entre 1980 e 1982. Os pronunciamentos revelam as primeiras reações dos governos ao conceito de crime de Estado e à possibilidade de um regime de responsabilidade agravada, bases para o argumento sobre contramedidas de terceiros.²⁹⁰ O destaque cabe à manifestação da República Federal da Alemanha (RFA) segundo a qual a violação de normas em que está investido o interesse da comunidade internacional poderia ensejar a legitimidade de “Estados terceiros não diretamente envolvidos” para adotar contramedidas.²⁹¹ A Indonésia adotou posição similar.²⁹² Por outro lado, o Japão²⁹³ e a Finlândia²⁹⁴, afirmaram que o risco excessivo de abuso por Estados mais poderosos excluía de todo esta possibilidade. Por sua vez, o Brasil²⁹⁵ e Trinidad e Tobago²⁹⁶ expressaram dúvidas mais gerais sobre a permissibilidade de contramedidas, enquanto os EUA e o Reino Unido (dois notáveis apóstolos da prática) preservaram sua posição de que a codificação sobre crimes de Estado não era consubstanciada pela prática estatal, assim como as limitações a contramedidas.²⁹⁷

Com a adoção provisória do Art. 54 em 2000 (que reconhecia o direito de adoção de contramedidas de terceiros) os Estados membros do 6º Comitê ofereceram suas reações de forma não menos homogênea do que durante a Primeira Leitura. Alguns Estados felicitaram a construção de um sistema de responsabilidade voltado à proteção de interesses da comunidade internacional²⁹⁸ que poderia ser extremamente significativo²⁹⁹ ou, no mínimo, aceitável diante

²⁹⁰ O Mali afirmou que o conceito de crime de Estado deveria ser considerado como uma das pedras fundamentais da futura convenção [sobre responsabilidade dos Estados]; a Bulgária afirmou que a distinção entre crimes e delitos internacionais era condizente com o atual estado de desenvolvimento do direito internacional, caracterizando-a como um "grande sucesso". Para outros exemplos, ver: CDI. Observations and Comments of Governments on the Topic of State Responsibility. A/CN.4/328. Yearbook of the International Law Commission, vol. II(1), 1980; CDI. Observations and Comments of Governments on the Topic of State Responsibility. A/CN.4/342. Yearbook of the International Law Commission, vol. II(1), 1981. Em 1982, a Espanha e os Países Baixos asseveraram a “importância capital” do conceito de crimes internacionais. CDI. Observations and Comments of Governments on the Topic of State Responsibility. A/CN.4/351. Yearbook of the International Law Commission, vol. II(1), 1982.

²⁹¹ CDI. Observations and Comments of Governments on the Topic of State Responsibility. A/CN.4/342. Yearbook of the International Law Commission, vol. II(1), 1981, p. 75.

²⁹² AGNU. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/31/SR.30, para. 33.

²⁹³ AGNU. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/35/SR.48, para. 35.

²⁹⁴ *Idem*, paras. 13-15.

²⁹⁵ AGNU. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/34/SR.45, para. 28.

²⁹⁶ *Idem*, para. 23.

²⁹⁷ CDI. Observations and Comments of Governments on the Topic of State Responsibility. A/CN.4/488. Yearbook of the International Law Commission, vol. II(1), 1998.

²⁹⁸ Finlândia (em nome dos países Nórdicos). AGNU. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/56/SR.11, para. 30.

²⁹⁹ Chile. AGNU. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/55/SR.17, para. 48.

do desenvolvimento do direito internacional.³⁰⁰ Outros Estados reagiram de forma “geralmente positiva” ao regime de contramedidas³⁰¹ mesmo ao alertar sobre a possibilidades de abuso³⁰² ou sugerir a restrição da permissibilidade de contramedidas de terceiros a sérias violações de obrigações *erga omnes*.³⁰³ Outros Estados aprovaram a versão provisória não sem sugerir que a adoção de contramedidas de terceiros fosse condicionada à inação do CSNU sob o Cap. VII da Carta³⁰⁴ ou sem indicar a diferenciação entre o regime de preservação da paz e segurança sob a Carta e o regime unilateral de contramedidas.³⁰⁵ Um grupo mais cauteloso demonstrou seu apoio à redação do Art. 54 sem contudo analisar a fundo seu conteúdo.³⁰⁶

Por outro lado, alguns membros do Comitê se mostraram contrários à redação do Art. 54 ou ao conceito de contramedidas de terceiros de modo geral. Alguns Estados apontaram a incompatibilidade entre um regime unilateral de implementação da responsabilidade e o sistema de segurança coletiva sob a Carta,³⁰⁷ demonstrando preocupações relativas à sobreposição de sanções do CSNU às sanções unilaterais³⁰⁸ e à relação entre a cessação das medidas unilaterais diante da ação do Conselho.³⁰⁹ Outros sublinharam a carência de suporte

³⁰⁰ Argentina (não sem caracterizá-lo como “desenvolvimento progressivo”), Costa Rica e Nova Zelândia. Ver, respectivamente: AGNU. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/55/SR.15, para. 66; AGNU. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/55/SR.17, para.63; AGNU. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/56/S.R.11, para. 46.

³⁰¹ Espanha e África do Sul (em nome da Comunidade Sul-Africana de Defesa, com exceção da Tanzânia e de Botswana). Ver, respectivamente: AGNU. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/55/SR.16, paras. 13-16; AGNU. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/55/SR.14, paras. 24-25.

³⁰² Eslovênia. AGNU. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/55/SR.18, para. 27.

³⁰³ França. AGNU. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/515/Add.2, paras. 15, 16, 18.

³⁰⁴ Países Baixos. AGNU. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/515, para. 87. De forma similar, a Grécia: AGNU. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/55/SR.17, para. 85 e a Polônia: UN Docs. AGNU. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/515/Add.2, paras. 18,19 e A/C.6/55/S.R., para. 48.

³⁰⁵ Jordânia. AGNU. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/55/SR.18, para. 15.

³⁰⁶ Austrália, Itália, Mongólia, Suíça, Alemanha e Áustria. Ver, respectivamente: AGNU. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/55/SR.16, para. 28; AGNU. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/55/SR.18, para. 81; AGNU. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/55/SR.1, para. 56.

³⁰⁷ México e Cuba, respectivamente. AGNU. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/515/Add.1, para. 9-10; AGNU. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/55/SR.18, para. 60.

³⁰⁸ Camarões e Marrocos, respectivamente: UN Docs. AGNU. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/55/SR.24, para. 62, 64; AGNU. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/56/SR.11, para. 39.

³⁰⁹ Brasil e Rússia, respectivamente. UN Docs. AGNU. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/56/SR.16, para. 4; AGNU. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/56/SR.14, para. 44.

pela prática e *opinio juris*,³¹⁰ a imprecisão redacional do Art. 54³¹¹ ou ainda sua incongruência em relação aos princípios e propósitos da Carta da ONU.³¹² Um terceiro e significativo grupo sublinhou o risco de abuso por Estados mais poderosos,³¹³ enquanto outros optaram por criticar o Art. 54 sobre a premissa de que ele apresentariam um problema de difícil solução sobre o qual a Comissão deveria se abster e permitir o desenvolvimento da prática e da *opinio juris*.³¹⁴ Uma ala ainda mais radical definiu que o uso de medidas unilaterais continha “as sementes da agressão”³¹⁵ ou era equivalente à “intervenção”.³¹⁶ Enfim, alguns Estados mostraram-se preocupados pela estabilidade das relações baseadas em tratados sob arranjos existentes.³¹⁷

A análise rápida dos pronunciamentos permite a seguinte conclusão: a pressão contrária dos governos no 6º Comitê da AGNU contra um reconhecimento explícito da noção de contramedidas de terceiros foi decisiva para a rejeição da versão provisória do Art.54, adotado pela CDI em 1998, e sua transformação na atual *savings clause* do Art. 54 dos ARSIWA. Na doutrina, este recuo tático da Comissão foi ora criticado, ora celebrado. Para Tams, “apesar de controversa, [a legalidade da prática] não foi de forma alguma rejeitada”, de modo que o artigo provisório 54 deveria ter sido preservado.³¹⁸ Dawidowicz nota que o recuo foi resultado “da

³¹⁰ Cuba. UN Docs. AGNU. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/55/SR.18, para. 11. Ver também, Israel: AGNU. 6th Committee. UN Docs. AGNU. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/55/SR.15, para. 25 e Japão: AGNU. 6th Committee. AGNU. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/CN.4/515, para. 79.

³¹¹ Líbia. UN Docs. AGNU. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/55/SR.22, para. 52.

³¹² Argélia; Colômbia e Irã, respectivamente. AGNU. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/55/SR.15, para. 17; AGNU. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/55/SR.18, para. 5; AGNU. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/55/SR.16, para. 40.

³¹³ Índia e China, respectivamente: AGNU. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/55/SR.1, para. 29-31; AGNU. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/56/SR.11, para. 59-62. Ver também Botswana e Tanzânia: AGNU. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/55/SR.15, para. 63; AGNU. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/55/SR.14, para. 46-47.

³¹⁴ Reino Unido. UN Docs. AGNU. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/55/SR.14, para. 31.

³¹⁵ Cuba. AGNU. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/55/SR.18, para. 60.

³¹⁶ Equador. AGNU. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/47/SR.30, para. 49.

³¹⁷ México, Reino Unido e Israel, respectivamente: AGNU. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/CN.4/515/Add.1; UN Docs. AGNU. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/CN.4/515; AGNU. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/55/SR.15., paras. 24-5.

³¹⁸ TAMS, Christian J. Enforcing obligations erga omnes in international law. New York: Cambridge University Press, 2005, p. 246.

oposição de um grupo de Estados influentes” capaz de deslegitimar a escolha da CDI.³¹⁹ Hofer, enfim, afirma sobre o artigo provisório que “uma maioria [dos Estados] ou rejeitava sua inclusão ou temia os riscos de abuso” de modo que o resultado final refletia o Estado de desenvolvimento do direito àquele momento.³²⁰ Como a pressão dos Estados favoráveis à regra permissiva não se mostrou suficiente para sobrepor-se à opinião contrária, a opção de compromisso acabou por tornar-se inevitável – um resultado, novamente, resultante de uma *opinio juris* pouco coesa.

2.2.4. A adoção do Art. 54 e a interpretação da expressão “*lawful measures*”

A versão provisória do Art. 54 (2000) apresentada à Comissão por Crawford rapidamente cindiu os membros em dois grupos: um favorável à sua retenção e convencido de sua utilidade;³²¹ outro favorável à sua exclusão em função dos riscos de abuso e da insuficiência de prática reconhecida como direito.³²² Esta cisão, somada à reação dissonante dos Estados no 6º Comitê, comprometeu qualquer possibilidade de aprovação da versão provisória do Art. 54, que foi abandonado pela Comissão. Por sua vez, a versão final do Art. 54 reconheceu a legitimidade de Estados autorizados a invocar a responsabilidade sob o Art. 48(1) para adotar “medidas lícitas” (*lawful measures*) contra o Estado responsável, com o objetivo de assegurar a cessação da violação e a reparação no interesse da parte lesada.

A expressão em destaque não é repetida em nenhum outro artigo do projeto. Ela parece ser, à primeira vista, meramente descritiva de medidas “de acordo com o direito internacional” ou “em cumprimento das obrigações internacionais do Estado”. No entanto, uma interpretação alternativa poderia ler “*lawful measures*” como “medidas que tiveram sua ilicitude excluída e que cumprem com requisitos procedimentais e substantivos para sua prática” – como... as contramedidas. Alland circunscreve o problema da seguinte maneira:

³¹⁹ DAWIDOWICZ, Martin. Third-Party Countermeasures: Observations on a Controversial Concept. In CHINKIN, Christine; BAETENS, Frieda (eds.), *Sovereignty, Statehood and State Responsibility. Essays in Honour of James Crawford*. New York: Cambridge University Press, 2015.

³²⁰ HOFER, Alexandra. The Beliefs and Practice of Enforcing Collective Obligations through Unilateral Sanctions. A dissertation submitted to Ghent University under the supervision of Prof. Tom Ruys, 2019, p. 25. Hofer acrescenta ainda que parte da oposição advinha de Estados que praticavam diuturnamente contramedidas de terceiros – alegadamente em função da rejeição ao conceito de crime internacional.

³²¹ Dawidowicz menciona como exemplos deste primeiro grupo os seguintes membros da Comissão: Economides, Pellet, Simma e Dugard.

³²² Membros do segundo grupo incluem Brownlie, Sepúlveda-Amor, Tomka e Elaraby. Esses membros afirmaram que o regime de contramedidas de terceiros mais cedo ou mais tarde “se estenderia ao uso da força”, tratava-se de um neologismo ou “de uma categoria inventada *ex post facto*”, constituindo um “convite ao caos” e “um legitimador para vigilantismo e política de poder”.

Outro elemento da definição de contramedidas – provavelmente o mais controverso – é se a expressão [*lawful measures*] se refere exclusivamente a medidas de reação contrárias aos compromissos do Estado que as adota (ilegalidade intrínseca) ou se é necessário incluir medidas de reação que sejam lícitas em qualquer estágio (legalidade intrínseca). Em outras palavras, essa é a questão da distinção (ou confusão) entre contramedidas e retorsões.³²³

Esta ambiguidade exige um exercício de interpretação para definir o conteúdo do Art. 54. O Estatuto da CDI não oferece normas para a interpretação de seus produtos, e os ARSIWA também não estipulam regras para a interpretação de normas de responsabilidade internacional. Como os Artigos não são um tratado internacional, não estão submetidos *ipso facto* às normas de interpretação dos Arts. 31 e 32 da CVDT. Nesse cenário, é preciso interpretar os Artigos segundo normas de direito internacional geral que se aproximem o máximo possível da prática interpretativa conduzida pelos Estados sobre os trabalhos da CDI.

A interpretação dos ARSIWA deve ser conduzida em boa fé (um princípio geral do direito)³²⁴ e ser realizada de acordo com o sentido ordinário a ser dado aos seus termos, em seu contexto e sob a luz de seu objetivo e propósito. Embora análoga à fórmula do Art. 31 da CVDT, esta diretriz pode ser aplicável a outros instrumentos internacionais que não tratados a partir do direito internacional geral – como fez a CIJ para interpretar resoluções do CSNU em *Namibia* (1970) ou em *Accordance with international law of the unilateral declaration of independence of Kosovo* (2008) sem mencionar a aplicação direta a partir do Art. 31 da CVDT.³²⁵ Entretanto, não é difícil perceber que a interpretação obtida a partir dessas diretrizes não livra o Art. 54 de sua ambiguidade inerente: o “sentido ordinário” de seus termos conduz a uma interpretação restritiva – ou seja, à compreensão do termo “medidas lícitas” como medidas “inerentemente lícitas”, não incluindo contramedidas; porém, sua inclusão ao capítulo

³²³ ALLAND, Denis. The Definition of Countermeasures. In CRAWFORD, J.; PELLET, Alain; OLLESON, S. (eds.) *The Law of International Responsibility*. Oxford: Oxford University Press, 2010. No original: “Another element of the definition of countermeasures – probably the most controversial – is whether the expression [*lawful measures*] refers exclusively to reaction measures that are contrary to the commitments of the state that adopts them (intrinsic illegality) or whether it is necessary to include reaction measures that are lawful at any stage (intrinsic legality). In other words, this is the question of the distinction (or confusion) between countermeasures and retorsions”.

³²⁴ Ver, por exemplo: KOLB, Robert. *La Bonne Foi en Droit International Public*. *Revue Belge de Droit International*, v. 31, p. 661, 1998; BASARAN, Halil Rahman. *The Principle of Good Faith in International Law*. *Hong Kong Law Journal*, v. 51, p. 597, 2021.

³²⁵ CIJ. Opinião Consultiva em *Legal Consequences of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276*, ICJ Reports, Opinião Consultiva de 21 de junho de 1971, para. 53. Ver, sobre: WOOD, Michael. *The Interpretation of Security Council Resolutions*. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 20, n. 1, 2017. No mesmo sentido: CIJ. Opinião Consultiva em *Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo*. ICJ Reports, 22 de julho de 2010, para. 94. ver: ÖBERG, Marko Divac. *The legal effects of United Nations resolutions in the Kosovo Advisory Opinion*. *American Journal of International Law*, v. 105, n. 1, p. 81-90, 2011.

dos ARSIWA dedicado a “contramedidas” e sua leitura em paralelo às demais regras codificadas (em particular o Art. 48) – i.e., uma interpretação sistêmica – sugere uma leitura menos definitiva e até tendenciosa à interpretação favorável às contramedidas de terceiros, sob o argumento de que a “multilateralização” da responsabilidade compõe o “objeto e propósito” dos ARSIWA sob a rubrica do desenvolvimento progressivo.³²⁶ Esta conclusão exige, portanto, meios suplementares de interpretação que esclareçam a ambiguidade.

Gaja indica duas fontes suplementares para a interpretação dos produtos da CDI: (i) os comentários à versão final dos artigos e (ii) os relatórios produzidos pelo(s) *rapporteur(s)* durante o processo de codificação.³²⁷ Até certo ponto, essas duas adições confundem-se, por analogia, com a regra de interpretação contextual de tratados do Art. 31(2)(b)³²⁸ ou, alternativamente, com os *travaux préparatoires* enquanto meio suplementar de interpretação de tratados. Seja como for, embora essenciais para a compreensão do escopo e conteúdo das normas codificadas pela CDI, o caráter mais específico dos comentários e dos relatórios não pode se traduzir em “adições indesejadas” à codificação. Por consequência, a autoanálise da Comissão sobre seus próprios artigos oferece uma sugestão de justificativa para que os Estados atribuam ou não sua *opinio juris* sobre normas ainda sob desenvolvimento, mas não são vinculantes e nem podem corroborar uma presunção desta *opinio juris*.

Com essas orientações em mente, é possível proceder a um exercício interpretativo do Art. 54 a partir de meios suplementares. Em um trecho dos comentários ao Art. 54, a Comissão justifica sua opção pela expressão “*lawful measures*” da seguinte maneira:

O artigo fala de '*lawful measures*' em vez de 'contramedidas' para não prejudicar qualquer posição relativa a medidas tomadas por Estados que não sejam o Estado lesado em resposta a violações de obrigações para a proteção

³²⁶ JONAS, David S.; SAUNDERS, Thomas N. The object and purpose of a treaty: Three interpretive methods. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, v. 43, p. 565, 2010. Ver também; LINDERFALK, Ulf. On the Meaning of the 'Object and Purpose' Criterion, in the Context of the Vienna Convention on the Law of Treaties, Article 19. *Nordic Journal of International Law*, vol. 72, n. 4, pp. 429-448, 2003.

³²⁷ GAJA, Giorgio. Interpreting Articles Adopted by the International Law Commission. *British Yearbook of International Law*, vol. 85, n. 1, pp. 10-20, 2015. Segundo Gaja, os comentários devem justamente auxiliar na interpretação dos instrumentos produzidos pela Comissão, não podendo ser considerados puramente meios suplementares de interpretação – embora sua importância não possa ser superestimada, já que o “produto final” na Comissão é de natureza coletiva e é representado pelos Artigos ou projeto de convenção final. Sobre o uso de técnicas distintas daquelas previstas nos Arts. 31 e 32 da CVDI para auxiliar no processo de interpretação de diferentes instrumentos de direito internacional, ver: CIJ. Opinião Consultiva em Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo. ICJ Reports, 22 de julho de 2010, para. 94.

³²⁸ “Qualquer instrumento produzido por uma ou mais partes em conexão com a conclusão do tratado e aceito pelas demais partes como relacionado ao tratado”.

do interesse coletivo ou aquelas devidas à comunidade internacional como um todo.³²⁹

O trecho propõe uma conclusão surpreendente: segundo a Comissão, o Art. 54 não se voltaria à permitir ou proibir a prática de contramedidas de terceiros, mas sim a proteger o direito inerente dos Estados lesados de demonstrar, por meios essencialmente lícitos, sua contrariedade à violação de uma obrigação *erga omnes*, especialmente por meio de retorsões – atos lícitos, embora hostis, descorteses ou injustos, praticados em retaliação seja a atos da mesma natureza, seja a atos ilícitos, e em áreas sob o *domaine réservé* do Estado.³³⁰ Estas medidas prescindem de um “título” que legitime o Estado a adotá-las, e não exigem as limitações aplicáveis às contramedidas – podendo até mesmo incluir elementos punitivos.³³¹ Esta conclusão parece alinhar-se com a própria legitimidade dos Estados não-lesados para invocar a responsabilidade sob o Art. 48, pois aqueles podem parear seu ato de invocação com medidas de retorsão que demonstrem seu “interesse no cumprimento da obrigação violada”.

Distinguir as duas irmãs, contramedidas e retorsões, nem sempre é um exercício trivial. Os Estados quase nunca qualificam a natureza jurídica das medidas unilaterais adotadas – e cada Estado é, segundo Josef Kunz, *judex in causa sua*, possuindo “o direito de auto interpretação do direito internacional” e, por consequência, das obrigações às quais está submetido.³³² Os Estados podem até mesmo disfarçar contramedidas em trajes de retorsões, com o objetivo de se esquivar dos requisitos exigidos na prática de contramedidas.³³³ Logo, a avaliação da legalidade ou ilegalidade essencial da medida em questão depende de um exame das obrigações oponíveis a um determinado Estado. Isso pode ser mais fácil no caso de normas amplamente reconhecidas e cuja suspensão é visível e inconteste, mas difícil no caso de

³²⁹ CDI. Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II, Part Two, 2001, p. 72, p. 139. No original: “The article speaks of ‘lawful measures’ rather than ‘countermeasures’ so as not to prejudice any position regarding measures taken by states other than the injured state in response to violations of obligations for the protection of the collective interest or those owed to the international community as a whole”.

³³⁰ CDI. Third Report on State Responsibility by Mr. Gaetano Arangio-Ruiz Special Rapporteur. A/CN.4/440. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II(1), 1991, para. 17. Exemplos de atos de retorsão são protestos, suporte para resoluções coordenadoras, a declaração de diplomatas como *persona non grata*, a expulsão de diplomatas, a imposição de quotas comerciais ou embargos que não violem o direito comercial internacional, a exigência de vistos para cidadãos estrangeiros ou a recusa de cumprimento de cortesias. Esses exemplos, todavia, devem ser tomados *cum grano salis*. A característica essencial das retorsões é seu caráter legal. Portanto, para caracterizá-las como tal, é preciso investigar minuciosamente as obrigações às quais um determinado está submetido – inclusive aquelas bilaterais em relação ao Estado que é alvo das retaliações. Logo, nenhum ato pode ser considerado essencialmente como retorsão.

³³¹ GIEGERICH, Thomas. Retorsion. In Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2011.

³³² KUNZ, James. Sanctions in International Law. American Journal of International Law, vol.54, n.2, pp. 324-347, 1960, p. 325.

³³³ TOMUSCHAT, Christian. Are Countermeasures Subject to Prior Recourse to Dispute Settlement Procedures? European Journal of International Law, vol. 5, 1994.

obrigações bilaterais com escopo restrito ou eminentemente técnico. Assim, a distinção entre retorsões e contramedidas explica boa parte da ambiguidade da expressão '*lawful measures*' e fornece fundamento tanto àqueles que querem ver no Art. 54 uma permissão à prática de contramedidas por Estados não-lesados quanto à posição contrária.

Esse estado de coisas exige que sejam enfrentadas algumas objeções a esta interpretação restritiva apresentadas por autores inclinados a reconhecer uma permissão de contramedidas de terceiros a partir do Art. 54 dos ARSIWA.³³⁴

A primeira crítica diz respeito ao fato de que a responsabilidade por atos lícitos foi expressamente excluída dos Artigos, de modo que a codificação de uma norma permissiva de retorsões e outras medidas lícitas não poderia encontrar lugar no projeto. É verdade que, pelo menos desde o 3º relatório de Ago (1971), a codificação se restringiu às normas relativas à responsabilidade “pela prática de atos internacionalmente ilícitos” (*responsibility*), excluindo a codificação da responsabilidade decorrente de atos lícitos (*liability*).³³⁵ Esta distinção tinha o objetivo de excluir do projeto de codificação as consequências jurídicas possivelmente reconhecidas a partir da prática pelos Estados de condutas lícitas mas de alto risco, e não confundi-las com as consequências jurídicas decorrentes da prática de um ato ilícito.³³⁶ O que a distinção não visava, por outro lado, era banir do âmbito da responsabilidade do Estado por atos ilícitos uma forma particular de consequência jurídica – i.e., a reação contra um ato de descumprimento do direito internacional por meio de uma conduta *de acordo* com o direito. O Art. 54 não estipula as consequências jurídicas da prática de “medidas lícitas” (o que extrapolaria o foco do projeto), mas sim o uso de tais medidas como modalidade de reação disponível aos Estados não-lesados a partir de atos ilícitos contra obrigações que protegem um interesse coletivo. A propósito, este tipo de reação em conformidade com o direito está expressamente reconhecido no Art. 41(1) sobre consequências especiais da violação de uma grave violação de uma norma peremptória: “os Estados devem cooperar *por meios lícitos* para levar ao fim qualquer grave violação no sentido do Art.40 (grifo nosso)”.

Em segundo lugar, críticos apontam a tautologia de se codificar uma 'regra permissiva de um ato lícito'. Gaja assevera que “se o Art. 54 visasse apenas medidas *per se* lícitas não

³³⁴ Para uma compilação de tais críticas, ver: SICILIANOS, Linos-Alexander. Countermeasures in Response to Grave Violations of Obligations Owed to the International Community In CRAWFORD, J.; PELLET, Alain; OLLESON, S. (eds.) The Law of International Responsibility. Oxford: Oxford University Press, 2010.

³³⁵ CDI. Third Report on State Responsibility by Mr. Roberto Ago Special Rapporteur. A/CN.4/246 Yearbook of the International Law Commission, Vol. II, 1971, par. 20.

³³⁶ *Idem*. “Ser obrigado a assumir os possíveis riscos decorrentes do exercício de uma atividade legal e ser obrigado a enfrentar as consequências - que não se limitam necessariamente à compensação - da violação de uma obrigação legal não são situações comparáveis. É somente devido à relativa pobreza da linguagem jurídica que o mesmo termo é habitualmente usado para designar ambas”.

haveria motivos para se adotar uma cláusula de ‘não-prejuízo’”.³³⁷ Do ponto de vista da “política” de codificação, este argumento pode ser respondido ao ser reconhecer a necessidade da CDI de oferecer uma resposta provisória ao silêncio sobre o tema das contramedidas de terceiros no projeto provisório de 1996 – essa justificativa é encontrada no parágrafo (6) dos comentários ao Art. 54.³³⁸ Por outro lado, do ponto de vista jurídico, este argumento levaria à futilidade todas as normas permissivas do direito internacional por meio de uma interpretação contestável do princípio *Lotus*. Segundo esta interpretação, as condutas ‘não-proibidas’ pelo direito internacional seriam relegadas ao universo das condutas não juridicamente reguladas – e não ao universo das condutas *permitidas* pelo direito.³³⁹ A prática de retorsões e outros atos lícitos não é legal simplesmente porque não implica no descumprimento de uma obrigação exigível do Estado, mas sim porque o próprio direito, ao reconhecer as competências da personalidade jurídica e os limites da soberania, autoriza-o à prática de determinados atos. O termo “medidas lícitas” corresponde a medidas “autorizadas pelo direito” e não a medidas “fora da regulação do direito.” A propósito, tais competências são sempre relativas e estão sujeitas a derrogações e outras modalidades de modificação do direito pelo consentimento.³⁴⁰ Nesse sentido, codificar uma regra permissiva da prática de atos lícitos sob a estrutura de uma cláusula de “não-prejuízo” faz sentido na medida em que reconhece um atributo legal do Estado (como a própria competência de se adotar contramedidas como Estado lesado, por exemplo, também reconhecida pelos Artigos).

Uma terceira crítica argumenta que contramedidas também são atos lícitos na medida em que sua ilegalidade é excluída à luz da regra codificada no artigo 22 dos ARSIWA.³⁴¹ Esta assertiva está correta: toda conduta justificada por uma circunstância excludente de ilicitude deve ser considerada como lícita, pois a aplicação da justificativa não apenas exclui a ilicitude *ex post facto*, mas impede a própria insurgência de um ato ilícito em primeiro lugar. Paddeu afirma ainda que “uma decisão quanto à aplicabilidade [de uma norma] não é equivalente a uma constatação de violação: a constatação de violação só pode ser feita se a regra for

³³⁷ GAJA, Giorgio. The Protection of General Interests in the International Community. Recueil de Cours. Haia: Brill, 2013.

³³⁸ CDI. Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II, Part Two, 2001, p. 139, para. 6. "Conforme demonstrado nesta análise, o estado atual do direito internacional sobre contramedidas adotadas em interesse geral é incerto."

³³⁹ Para uma distinção entre “normas que exigem condutas” e “normas que atribuem competências”, ver: VRANES, Erich. The definition of ‘norm conflict’ in international law and legal theory. European Journal of International Law, v. 17, n. 2, pp. 395-418, 2006.

³⁴⁰ CZAPLIŃSKI, Wladyslaw; DANILENKO, Gennady. Conflicts of norms in international law. Netherlands Yearbook of International Law, v. 21, pp. 3-42, 1990.

³⁴¹ ALLAND, Denis. The Definition of Countermeasures. In CRAWFORD, J.; PELLET, Alain; OLLESON, S. (eds.) The Law of International Responsibility. Oxford: Oxford University Press, 2010.

realmente aplicada aos fatos”³⁴², e esta segunda hipótese é impedida por definição pela excludente de ilicitude. No entanto, a questão não é a caracterização de contramedidas como medidas lícitas em abstrato, mas sim a interpretação do termo “medidas lícitas” no contexto específico da codificação dos ARSIWA. Assim, incorporar a noção de contramedidas à interpretação do termo “medidas lícitas” seria o mesmo que ignorar os precedentes de codificação (em especial a recusa da versão provisória do Art. 54 formulado por Crawford pela CDI e pelo 6º Comitê) e os próprios comentários dos Artigos, que admitem a impossibilidade de se concluir sobre a permissibilidade (ou não) de contramedidas de terceiros.

Em quarto lugar, alguns autores apontam para o fato de que o termo *'lawful'* indicaria conformidade não com uma regra permissiva de contramedidas por Estados não-lesados, mas sim com os requisitos substantivos e procedimentais exigidos à implementação de contramedidas codificados nos Arts. 49-53 dos ARSIWA.³⁴³ Essa argumentação parece um tanto deslocada, novamente, dos comentários ao Art. 54 – que não mencionam em momento algum tais requisitos – e sofre de alguma redundância: afinal, os requisitos codificados pelos ARSIWA são parte integrante do próprio conceito de contramedida. Uma sanção unilateral adotada por um Estado em desacordo com as condições dos Arts. 49-53 não deve ser considerada uma contramedida, mas sim um ato ilícito. A relação entre as limitações e a regra permissiva de contramedidas podem ser compreendidas em analogia aos requisitos de proporcionalidade e necessidade e o direito à legítima defesa, no sentido de que um determinado uso da força desproporcional e desnecessário realizado em retaliação a um ataque armado anterior não deve ser considerado um uso da força em legítima defesa (que se beneficiaria de um excludente de ilicitude) mas sim um ato ilícito em inconformidade com o Art. 2(4) da Carta da ONU.

Finalmente, todos os argumentos explorados acima parecem sofrer de um grau maior ou menor de incongruência com uma passagem essencial dos comentários ao Art. 54, que expõe claramente a visão da CDI sobre a legalidade de contramedidas de terceiros:

No momento, não parece haver um direito claramente reconhecido dos Estados mencionados no artigo 48 de adotar contramedidas no interesse coletivo. Consequentemente, não é apropriado incluir nos presentes Artigos uma disposição relativa à questão de saber se outros Estados, identificados no

³⁴² PADDEU, Federica. Clarifying the concept of circumstances precluding wrongfulness (justifications) in International Law In PADDEU, Federica; BARTELS, Lorand (eds.). *Exceptions in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2020.

³⁴³ INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL. Kraków Resolution – Les obligations erga omnes en droit international. *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 71, parte II, 2006, p. 289.

artigo 48, podem adotar contramedidas a fim de induzir um Estado responsável a cumprir suas obrigações.³⁴⁴

Este trecho conduz diretamente ao diagnóstico já apresentado anteriormente sobre a segunda fonte complementar para a interpretação dos Artigos: os relatórios dos *rapporteurs* especiais. A leitura desses documentos não permite aferir nenhum consenso capaz de fornecer ao Art. 54 uma interpretação definitiva sobre a permissibilidade ou proibição da prática de contramedidas por Estados não-lesados. Ao contrário, os relatórios são uma evidência cristalina do próprio compromisso veiculado pela versão final dos Artigos, tamanho era o desacordo entre seus autores.

Conclui-se que, levando em conta os métodos de interpretação de produtos da CDI expostos acima, é impossível interpretar a expressão “*lawful measures*” como capaz de abarcar contramedidas. Fazê-lo seria incorrer em uma interpretação em inconformidade com o princípio da boa-fé, pois ignoraria o espírito e contexto sob o qual a codificação foi realizada: o estado de incerteza quanto à legalidade de contramedidas por Estados não-lesados na própria CDI e no 6º Comitê, especialmente entre 1996 (conclusão da Primeira Leitura) e o término da codificação em 2001, assim como (e mais fundamentalmente) a ausência de convicção de que a prática disponível até o momento (fosse ela mais ou menos generalizada) refletia a convicção de uma norma permissiva sob o direito internacional geral, estando acompanhada de *opinio juris*.

Portanto, a ambiguidade e incerteza do Art. 54 são um reflexo preciso do estado de desenvolvimento de uma norma permissiva de contramedidas de terceiros em 2001.³⁴⁵ A expressão “*lawful measures*” deve ser interpretada no sentido de abarcar toda e qualquer medida adotada pelos Estados não-lesados interessados no cumprimento de uma obrigação *erga omnes* ou *erga omnes partes* que, no entanto, não implique no descumprimento de uma outra obrigação internacional oponível àquele Estado durante sua implementação. Tais medidas podem incluir retorsões, protestos, início de procedimentos em mecanismos de resolução de conflitos (judiciais ou não) etc. No entanto, é impossível concluir que, a partir da

³⁴⁴ CDI. Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II, Part Two, 2001, p. 139, para. 6. No original: “*At present, there does not appear to be a clearly recognized right of the States mentioned in article 48 to adopt countermeasures in the collective interest. Consequently, it is not appropriate to include in the present Articles a provision relating to the question of whether other States, identified in article 48, may adopt countermeasures in order to induce a responsible State to comply with its obligations*”.

³⁴⁵ ROSENNE, Shabtai. State Responsibility: Festina Lente. British Yearbook of International Law, pp. 363-371, vol. 75, n. 1, 2006.

regra codificada pelo Art. 54, um Estado “interessado no cumprimento de uma obrigação” estaria permitido a invocar a responsabilidade por meio de contramedidas.

3. Conclusões preliminares: um *non liquet* codificativo

A análise anterior permite ao trabalho uma primeira conclusão preliminar baseada na constelação dos três fatores distintos que levaram à adoção do Art. 54 em sua versão final – a prática estatal de contramedidas de terceiros muito mais ampla do que a mapeada pela CDI, as opiniões conflitantes dos cinco *rapporteurs* especiais para os ARSIWA sobre o tema e a reação heterogênea, (e inclinada à crítica) dos Estados membros do 6º Comitê da AGNU à versão provisória do Art. 54.³⁴⁶ Esses três fatores podem ser condensados em apenas um, que explica o resultado ambíguo atingido pela Comissão: a inexistência de *opinio juris* enquanto elemento subjetivo do costume associada à prática estatal.

O problema da *opinio juris* não foi de todo ignorado ao longo do processo de codificação – ou mesmo depois dele. O derradeiro *rapporteur* especial cita-a nominalmente como uma das razões que impossibilitam a conclusão de uma regra definitiva sobre contramedidas de terceiros, e o então membro da Comissão Ian Brownlie argumentou que a versão provisória do Art. 54 deveria ser rechaçada justamente em função “da inexistência de *opinio juris* capaz de corroborá-la”.³⁴⁷ Na doutrina, as duas monografias principais sobre o tema – que argumentam no sentido de se reconhecer uma norma permissiva de contramedidas de terceiros – tentaram contornar o problema da carência de *opinio juris* por meio da tese de presunção do elemento subjetivo a partir de uma prática suficientemente disseminada (que será explorada no capítulo seguinte). Hofer nota que “a ambiguidade da prática dos Estados e a ausência da *opinio juris* foram alguns dos obstáculos para a inclusão de contramedidas de terceiros no texto final”.³⁴⁸ Enfim, poucos anos antes, um pronunciamento do Secretário Geral das Nações Unidas admitiu “não haver consenso no direito internacional sobre legalidade de medidas econômicas coercitivas”.³⁴⁹

³⁴⁶ Isso levou alguns a caracterizarem o resultado final como um “desenvolvimento recessivo.” PELLET, Alain. *Sanctions unilatérales et droit international*. *Annuaire de l'Institut de Droit International*, vol. 76. Paris: Pedone, 2015, p.732.

³⁴⁷ CDI. *Yearbook of the International Law Commission*, vol. I, n.2, 2001, para. 2.

³⁴⁸ HOFER, Alexandra. *The Beliefs and Practice of Enforcing Collective Obligations through Unilateral Sanctions*. A dissertation submitted to Ghent University under the supervision of Prof. Tom Ruys, 2019, p. 24.

³⁴⁹ ONU. *Report of the Secretary General – Unilateral economic measures as a means of political and economic coercion against developing countries*, A/70/152, de 16 de julho de 2015.

Todavia, o problema é ainda mais premente do que essas menções explícitas fazem parecer, e está inscrito em cada um dos três fatores que levaram à versão final do Art. 54. Afinal, o mito da prática “embrionária” só pode se sustentar se interpretado não como uma prática anedótica ou composta por poucos precedentes, mas sim como uma prática “não juridicamente desenvolvida” e desacompanhada de convicção jurídica quanto a sua permissibilidade. Por sua vez, as visões dissidentes dos *rapporteurs* especiais revelam que a interpretação desta prática pelos maiores especialistas em direito internacional a serviço das Nações Unidas pôde conduzir a resultados discrepantes e sensíveis a preferências subjetivas – o que não age em demérito das relatorias, mas denota a baixa eloquência jurídica dos precedentes. Por fim, os pronunciamentos dos Estados no 6º Comitê conduzem à mesma conclusão – e são ainda mais reveladores pois desvelam a incoerência e instabilidade da opinião dos Estados: governos que anos antes aplicaram contramedidas coletivas vociferavam contra esta arriscada prática; outros passaram da neutralidade silenciosa à objeção persistente em um espaço de um ano.³⁵⁰ Esses fenômenos têm, todos, como causa subjacente, a carência de *opinio juris* capaz de transformar a prática em regra costumeira permissiva.

Esse cenário acabou por submeter a Comissão a uma fadiga codificadora à medida que o projeto adentrava sua quinta década – e cresceram as ansiedades para se encontrar uma solução ao problema aparentemente insolúvel. De acordo com Forteau, a convicção insuficiente sobre a correspondência entre uma determinada prática e o direito existente poderia ser sanada pela CDI de três formas distintas:

Se houver muitas discrepâncias em relação à (...) *opinio juris*, a Comissão é convocada a fazer uma escolha legislativa em vez de acomodar pontos de vista divergentes. Em tais circunstâncias, ela pode (1) rejeitar qualquer codificação ou desenvolvimento progressivo, (2) decidir codificar de qualquer maneira e dar crédito à maioria, considerando outras práticas estatais como menos relevantes, ou (3) optar pelo desenvolvimento progressivo do direito internacional ao expressar uma preferência normativa por uma prática estatal sobre outra.³⁵¹

³⁵⁰ Essa incongruência da prática se estende tanto aos atos físicos como aos atos verbais, e tanto às evidências 'ativas' como às 'reativas'. Estados que adotaram contramedidas de terceiros entre 1970-2001 o fizeram de forma casuística, não raro sem consciência explícita de que aquela conduta era permitida sob o direito internacional (com a exceção dos Estados Unidos, exemplos revelam Estados que adotaram contramedidas na ausência de uma legislação permissiva interna com clara referência ao direito internacional geral). Por sua vez, os Estados 'reatores', como já visto, sofriam de incongruência frequente entre sua prática verbal condenatória de contramedidas de terceiros e sua prática executiva bem menos homogênea.

³⁵¹ FORTEAU, Mathias. Comparative International Law Within, Not Against, International Law: Lessons from the International Law Commission. *The American Journal of International Law*, vol. 109, n. 3, pp. 498-513, 2015, p. 507.

A opção (3) reflete a tentativa falha de aprovação da versão provisória do Art. 54 formulada por Crawford em 2000. A opção (2) jamais foi considerada seriamente pela CDI – e talvez fosse impossível fazê-lo, tamanha a cisão existente na prática estatal e na doutrina e entre os próprios comissionados. Finalmente, ao adotar a versão final do Art. 54, a Comissão parece ter optado pela modalidade (1). Isso significa que, diante da dupla impossibilidade de codificar (pela ausência de *opinio juris*) e de promover o desenvolvimento progressivo (pela recusa da versão provisória do Art. 54), a Comissão optou pela alternativa menos ousada: não concluir sobre a existência de qualquer norma (permissiva ou proibitiva) capaz de reger a prática de contramedidas por Estados não-lesados. Assim, a Comissão escolheu não codificar, deixando as portas abertas para o futuro desenvolvimento da *opinio juris* – um verdadeiro *non-liquet* codificativo.

Um ano após a conclusão dos trabalhos de codificação, David Bederman celebrou o fato de que “dentro de uma geração, teremos dados empíricos sólidos para testar os efeitos práticos das provisões sobre contramedidas dos Artigos” – uma confissão de que estes permaneciam sobre o terreno incerto do desenvolvimento progressivo, da *lex ferenda* ou, no caso do Art. 54, da pura impossibilidade de concluir sobre uma regra.³⁵² A tensão entre indecisão intelectual e recrudescimento da prática explica o *non-liquet* codificativo: não decidir – isto é, não codificar – foi o resultado lógico de uma prática abundante, mas desassociada de qualquer convicção jurídica.

Esta conclusão explica a hipótese inicial deste trabalho: o fator preponderante que impediu a identificação de uma regra costumeira definitiva sobre a legalidade de contramedidas de terceiros durante a codificação dos ARSIWA pela Comissão de Direito Internacional foi a ausência de *opinio juris* associada à prática. Sem a convicção de que a prática era lícita, a possibilidade de argumentar em prol de sua permissibilidade por meio de uma excludente de ilicitude tornou-se impossível. Por outro lado, os defensores da proibição sofriam do embaraço ao tentar explicar como a proliferação de Estados (em número e variedade) aderentes à prática de contramedidas fundadas sobre um mero “interesse jurídico” no cumprimento de obrigações deveria ser interpretado não como constitutiva de uma norma insurgente, mas como uma onda de atos ilícitos praticados em sequência – e sob justificativas elevadas e nobres. Em suma, trata-se de um exemplo revelador de como uma mesma prática pode, na ausência de associação a

³⁵² BEDERMAN, David J. Counterintuiting countermeasures. *American Journal of International Law*, vol. 96, n. 4, p. 817-832, 2002, p. 832.

uma *opinio juris* clara, ser mobilizada para corroborar candidatas a normas costumeiras concorrentes.

Esta conclusão não equivale a dizer que o processo de codificação no âmbito da CDI nada concluiu sobre as contramedidas de terceiros. O processo delineou claramente uma definição de “contramedida” em inconformidade com retorsões e outras espécies de reação ao ilícito. Além disso, os ARSIWA codificaram um regime de restrições à prática de contramedidas que, na ausência de qualquer desenvolvimento posterior, deve também se aplicar às contramedidas de terceiros. Enfim, os Artigos definiram que as contramedidas são um instituto do direito da responsabilidade do Estado, um campo do direito internacional voltado a definir as consequências do ato ilícito. Isso equivale a dizer que as contramedidas têm o único fim de buscar reparar a lesão sofrida a partir da violação – e não de punir ou de servir como instrumento de coerção. Ou seja, o *non-liquet* codificativo sobre as contramedidas de terceiros não impediu o exercício de imaginação jurídica sobre a sua implementação.

Por outro lado, e o que é bem diferente, essas convicções não podem livrar-nos de comparar a prática pós-2001 e as normas sobre contramedidas codificadas pelos ARSIWA *cum grano salis* – pois a prática subsequente e as circunstâncias expressas pela *opinio juris* dos Estados podem ter alterado-as no contexto de sua prática por terceiros, sem contudo exilá-las do conjunto de regras sobre responsabilidade dos Estados. Uma razão para esta ressalva diz respeito ao fato de que parte das normas relativas a contramedidas foram estipuladas não por evidências conclusivas da prática estatal reconhecida como direito, mas sim por considerações de prudência (e.g. dever de notificação ou de sustar contramedidas no caso de procedimentos de solução judicial de controvérsias em vigor) sob a pátina do desenvolvimento progressivo.

Este capítulo conclui que a codificação conduzida pela CDI sobre a legalidade da prática de contramedidas de terceiros atingiu um *non liquet* codificativo ao não lograr responder se a excludente de ilicitude aplicável às contramedidas “bilaterais” também se aplicaria à sua prática por Estados “terceiros” ou “interessados no cumprimento da obrigação”. Esta conclusão foi resultado não de uma prática estatal insuficiente ou pouco generalizada, mas sim da ausência de *opinio juris* associada à prática.

CAPÍTULO II: A IDENTIFICAÇÃO DE *OPINIO JURIS* DE UMA NORMA PERMISSIVA DE CONTRAMEDIDAS DE TERCEIROS

O objetivo deste capítulo é apresentar as evidências de *opinio juris* dos Estados no curso do processo de desenvolvimento de uma norma costumeira permissiva de contramedidas de terceiros entre 2001 e 2024.

A parte 1 apresenta o papel da *opinio juris* no processo de identificação do costume internacional. A seção investiga a hipótese de presunção da *opinio juris*, alegada por parte da doutrina como um argumento favorável ao reconhecimento de uma norma permissiva de contramedidas de Estados não-lesados, e argumenta por sua aplicabilidade ao processo de desenvolvimento desta norma.

A parte 2 investiga a identificação da *opinio juris* de uma norma permissiva de contramedidas de terceiros no direito internacional geral ao apresentar evidências de “aceitação como direito”. Em um primeiro momento, a *opinio juris* é inferida a partir de precedentes da prática estatal que denotam a convicção jurídica dos Estados. Em seguida, são identificados precedentes de *opinio juris* propriamente dita, na forma de: pronunciamentos públicos em nome dos Estados, publicações oficiais dos Estados, legislação doméstica, correspondência diplomática, decisões de cortes nacionais, provisões em tratados, resoluções de organizações internacionais, entre outras, emitidas entre 2001 e 2024.

A parte 3 apresenta as conclusões preliminares: se comparado às evidências de *opinio juris* apresentadas antes da conclusão dos ARSIWA, o período 2001-2024 conheceu um acúmulo de *opinio juris* corroborativo ao desenvolvimento de uma norma permissiva de contramedidas de terceiros. Não obstante, as evidências são restritas a um número pequeno de Estados, ainda que maior e mais variado se comparado ao período anterior a 2001.

1. A *opinio juris* na identificação do direito internacional costumeiro

Durante o processo de desenvolvimento de uma norma costumeira, o acúmulo de repetições de uma determinada conduta não basta para cristalizá-la.³⁵³ É a convicção jurídica

³⁵³ As Conclusões da Comissão de Direito Internacional de 2018 sobre a identificação do direito costumeiro internacional corroboram esta afirmação. Segundo a CDI, a identificação do costume internacional se dá pela teoria dos dois elementos: “prática geral” somada à “*opinio juris*”. Esta convicção está explícita no Segundo Relatório do *rapporteur* especial, que caracteriza a presença de ambos os elementos como indispensáveis para a insurgência de uma norma consuetudinária e logrou apoio massivo entre os Estados no 6º Comitê da AGNU. CDI.

dos Estados, convencidos de agirem sob uma obrigação ou permissão, a responsável por qualificar a prática estatal e atribuí-la valor normativo.³⁵⁴ A combinação dos dois elementos é o método previsto pelo direito internacional para a formação de regras costumeiras, e oferece, segundo Lusa Bordin, “uma moldura analítica sob a qual alegações sobre [a existência de uma norma do] costume internacional podem ser feitas”.³⁵⁵ Assim, uma prática internacional somente será alçada ao status de norma costumeira se a ela for atribuído “um certo significado subjetivo”³⁵⁶ ao qual se dá o nome de *opinio juris*.

Por meio da *opinio juris*, o Estado exprime sua visão sobre a permissibilidade ou proibitividade de uma conduta. Segundo a Corte Internacional de Justiça em *North Sea Continental Shelf* (1969), para contribuírem para a formação de uma norma costumeira, os atos de um Estado “não devem ser apenas uma prática estabelecida, mas também devem ser tais, ou executados de tal forma, que evidenciem a crença de que essa prática se tornou obrigatória devido à existência de uma norma que a exija”.³⁵⁷ Esta “aceitação como direito” deve ser diferenciada de justificativas extralegais como cortesia, boa-vizinhança e conveniência política (...) ou tradição³⁵⁸ – o que não significa que considerações extralegais não possam ser úteis (em especial nos momentos iniciais) ao processo de cristalização da *opinio juris*.³⁵⁹

Second report on formation and evidence of customary international law by Sir Michael Wood, Special Rapporteur, Doc. A/CN.4/672, 22 de maio de 2014, p. 120.

³⁵⁴ CIJ. Decisão em *North Sea Continental Shelf* (Denmark v. Federal Republic of Germany/The Netherlands), ICJ Reports, de 20 de fevereiro de 1969, para. 77. Embora ordens jurídicas mais antigas possam corroborar a ideia de que apenas uma prática reiterada seja capaz de produzir normas e obrigações jurídicas, pelo menos desde o século XIX o elemento da *opinio juris* é essencial para o reconhecimento de qualquer norma costumeira sob o direito internacional. Ver, sobre: GUGGENHEIM, Paul. L'origine de la notion de l'*opinio juris* sive necessitatis comme deuxième élément de la coutume dans l'histoire du droit des gens In *Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant*. Paris: Pedone, 1960. Ver também: CASELLA, Paulo Borba. Contemporary trends on *opinio juris* and the material evidence of customary international law. Gilberto Amado Lecture before the International Law Commission, 2013.

³⁵⁵ BORDIN, Fernando Lusa. A glass half full? The Character, Function and Value of the Two-Element Approach to Identifying Customary International Law. *International Community Law Review*, vol. 23, n. 3-4, 2019, p. 290. Sobre o processo formativo do costume internacional, ver: CONDORELLI, Luigi. Customary International Law: The Yesterday, Today, and Tomorrow of General International Law In CASSESE, Antonio (ed.) *Realizing Utopia: The Future of International Law*. Oxford: Oxford University Press, pp. 147-157, 2012 e ABI-SAAB, Georges. The Process of Custom Formation in Contemporary International Law In ASKARY, P.; HECKAERTS, J.-M. (eds.) *Proceedings of the Conference on: Customary International Humanitarian Law*. Teerã: International Committee of the Red Cross, 2008.

³⁵⁶ STERN, Brigitte. Custom as the heart of international law. *Duke Journal of Comparative and International Law*, vol. 11, 2001, p. 359. Ver também: TAKI, Hiroshi. *Opinio Juris and the Formation of Customary International Law*. German Yearbook of International Law, vol. 51, n. 1m 2008.

³⁵⁷ CIJ. Decisão em *North Sea Continental Shelf* (Denmark v. Federal Republic of Germany/The Netherlands), ICJ Reports, de 20 de fevereiro de 1969, para. 77.

³⁵⁸ *Idem*, p. 190.

³⁵⁹ SCHACHTER, Oscar. New Custom: Power, *Opinio Juris* and Contrary Practice In MAKARCZYK, Jerzy (ed.). *Theory of International Law at the Threshold of the 21st Century: Essays in Honour of Krzysztof Skubiszewski*. Haia: Kluwer, pp. 531-540, 1996. Ver, sobre o papel de elementos extrajurídicos no desenvolvimento do costume: BOURGEOIS, Hanna; WOUTERS, Jan. Methods of Identification of International Custom: A New Role for *Opinio Juris*?. *Global Justice, Human Rights and the Modernization of International Law*, p. 69-111, 2018.

Esta seção tem como objetivo demonstrar três problemas relativos à identificação da *opinio juris* pertinentes para compreender a formação da convicção jurídica dos Estados em torno da prática de contramedidas de terceiros. Para isso, uma primeira parte enfrentará o problema da identificação de evidências de *opinio juris* (1.1.). Em seguida, será analisada a distinção entre *opinio juris* como evidência de uma convicção individual do Estado, por um lado, e como evidência do status normativo de uma determinada conduta, por outro (1.2.). A terceira seção investigará a hipótese de indução da *opinio juris* a partir da prática (1.3.). Conclui-se cada subseção reiterando a relevância de cada um dos tópicos para a identificação de uma norma permissiva de contramedidas de terceiros.

1.1. A identificação de *opinio juris* por meio de evidências

A *opinio juris* dos Estados deve ser evidenciada por atos juridicamente relevantes para que possa servir como elemento constitutivo de uma norma costumeira.³⁶⁰ A própria noção de costume internacional é descrita, segundo o Art. 38(1)(b) do Estatuto da CIJ, como “evidência de uma prática geral aceita como direito”.³⁶¹ As evidências permitem que o elemento subjetivo se materialize e indique, na realidade concreta, a inclinação subjetiva do Estado e as consequências jurídicas por ele esperadas de sua conduta e de outrem.³⁶² Segundo o *rapporteur* Especial da Comissão de Direito Internacional, as evidências de aceitação como direito podem ser encontradas em uma variedade de condutas jurídicas,³⁶³ tanto verbais quanto físicas³⁶⁴

³⁶⁰ LEPARD, Brian. General Sources of Evidence of *Opinio Juris* In LEPARD, Brian. Customary International Law: a new theory with practical implications. Cambridge: Cambridge University Press, 2022, pp. 171-190.

³⁶¹ Sobre o paroxismo entre a definição de costume como “evidência” e o uso do termo “evidência” como prova material dos elementos constitutivos do costume, ver: HAGGENMACHER, Peter. An archaeological look at ‘international custom as evidence of a general practice accepted as law’ and Article 38 of the World Court’s Statute. *Leiden Journal of International Law*, vol. 34, n. 4, pp. 801-827, 2021.

³⁶² Sobre a relevância das evidências como modo de veiculação da *opinio juris*, ver: FUMAGALLI, Luigi. Evidence before the International Court of Justice: Issues of Fact and Questions of Law in the Determination of International Custom In BOSCHIERO, Nerina; SCOVAZZI, Tulio; PITEA, Cesare; RAGNI, Chiara. International Courts and the Development of International Law: Essays in Honor of Tullio Treves. Londres: Springer, 2013. Ver também: CONDORELLI, Luigi. Custom In BEDJAOUI, Mohammed (ed.) International Law: Achievements and Prospects, Part I. Haia: Martinus Nijhoff, 1991. “Evidentemente, não há uma maneira autônoma de se verificar a existência de *opinio juris*, uma vez que é impossível realizar a análise psicológica necessária sobre os motivos que levaram cada Estado a adotar determinadas formas de conduta e não outras.”

³⁶³ CDI. Second report on formation and evidence of customary international law by Sir Michael Wood, Special Rapporteur, Doc. A/CN.4/672, 22 de maio de 2014, p. 194. Para uma análise *in toto* das Draft Conclusions, ver: KAMMERHOFER, Jörg. Between Pragmatism and Disenchantment: The Theory of Customary International Law after the ILC Project. In: The Theory and Philosophy of Customary International Law and Its Interpretation. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

³⁶⁴ A conclusão da CDI recusou a tese da diferenciação entre ‘atos’ e ‘reclamações’ apresentada por D’Amato em 1971, segundo a qual apenas os primeiros (atos físicos e com repercussões na realidade material) poderiam ser considerados como evidências da *opinio juris* dos Estados, enquanto evidências verbais clamando a permissibilidade ou a proibição de uma determinada conduta seriam meras ‘reclamações’ (não raro conflitantes

(entre as quais é impossível estabelecer qualquer tipologia ou hierarquia precisa)³⁶⁵ – desde uma manifestação expressa de que uma determinada regra é vinculante sob o direito internacional veiculada por algum representante do Estado até, *inter alia*:

Pronunciamentos oficiais de um membro do governo, reclamações e minutas jurídicas perante uma corte ou tribunal internacional, documentos informativos por meio dos quais os Estados submetem legislação à apreciação parlamentar, declarações coletivas de Estados em uma conferência internacional, codificações, protestos diplomáticos, correspondência diplomática, jurisprudência de cortes nacionais, opiniões de consultores jurídicos sobre a prática e sua concordância com o direito, manuais militares, instruções para diplomatas, memorandos diplomáticos, tratados e seus *travaux préparatoires*, resoluções de órgãos deliberativos de organizações internacionais e a conduta a eles conexas e, até mesmo, a inação ou silêncio – se estes implicarem aquiescência ou tolerância à prática.³⁶⁶

Ao se analisar as evidências de *opinio juris* dos Estados é preciso levar em consideração três fatores: (i) o contexto de produção das evidências, (ii) a distinção entre evidências que veiculam a *opinio juris* em abstrato ou em concreto e (iii) a distinção entre evidências individuais e coletivas.

As evidências de *opinio juris* devem ser analisadas à luz do contexto em que foram produzidas.³⁶⁷ O contexto de produção da evidência afeta tanto a capacidade da *opinio* de contribuir para a constituição da norma costumeira quanto a sua credibilidade como veículo da convicção jurídica do Estado.³⁶⁸ Assim, o ambiente de produção e a autoria das evidências podem atribuí-las maior ou menor valor probatório. Evidências produzidas em ambientes

com outras evidências produzidas pelo mesmo Estado) sem repercussão na produção normativa do costume. Ver: D'AMATO, Anthony. *The Concept of Custom in International Law*. Cornell: Cornell University Press, 1971.

³⁶⁵ CONDORELLI, Luigi. Custom In BEDJAOUI, Mohammed (ed.) *International Law: Achievements and Prospects*, Part I. Haia: Martinus Nijhoff, 1991, p. 190.

³⁶⁶ CDI. Second report on formation and evidence of customary international law by Sir Michael Wood, Special Rapporteur, Doc. A/CN.4/672, 22 de maio de 2014, p. 195-199. No original: “*Official pronouncements by a member of the government, complaints and legal briefs before an international court or tribunal, information documents by which states submit legislation for parliamentary consideration, collective declarations by states at an international conference, codifications, diplomatic protests, diplomatic correspondence, case law of national courts, opinions of legal advisers on the practice and its conformity with the law, military manuals, instructions for diplomats, diplomatic memoranda, treaties and their travaux préparatoires, resolutions of deliberative bodies of international organizations and the conduct connected with them, and even inaction or silence - if these imply acquiescence or tolerance of the practice*”.

³⁶⁷ CDI. Second report on formation and evidence of customary international law by Sir Michael Wood, Special Rapporteur, Doc. A/CN.4/672, 22 de maio de 2014, p. 175. O papel do contexto é especialmente relevante no caso de evidências de *opinio juris* produzidas no âmbito de organizações internacionais. Ver: CAHIN, Gérard. *La coutume internationale et les organisations internationales : l'incidence de la dimension institutionnelle sur le processus coutumier*. Paris: Pedone, 2001.

³⁶⁸ DROUBI, Sufyan. *Opinio Juris: between mental states and institutional objects*. In DROUBI, Sufyan; D'ASPREMONT, Jean (eds.). *International Organisations, Non-State Actors, and the Formation of Customary International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2021.

públicos e livres de coerção tendem a ser mais eloquentes do que evidências produzidas sob pressão externa. Evidências produzidas por atores ou órgãos competentes de acordo com a hierarquia interna de um governo são mais eloquentes do que aquelas produzidas por atores que agem *ultra vires* ou de forma incompatível com suas competências. Além disso, contextos específicos podem exigir considerações adicionais. No caso de evidências adotadas na forma de resoluções de organizações internacionais, por exemplo, o número de votos favoráveis, os debates preliminares e as manifestações individuais podem ser relevantes para aferição da *opinio juris*. Já em circunstâncias de emergência, uma evidência produzida intempestivamente será menos eficaz do que outra, produzida cautelosa e formalmente.³⁶⁹

As evidências de *opinio juris* podem ser veiculadas em abstrato ou em referência a um evento concreto.³⁷⁰ Via de regra, o valor jurídico de ambas para fins de constituição de uma norma costumeira é equivalente. Inclusive, o fato de que um Estado omitiu seu posicionamento sobre uma disputa concreta ao manifestar em abstrato a sua *opinio juris* não faz diferença para fins de identificação do costume. Entretanto, a alegação de que uma determinada prática “é” direito não equivale à alegação de que a mesma prática “deveria ser” direito – apenas a primeira poderá ser reconhecida como *opinio juris*. É claro, um Estado poderá sempre travestir uma alegação no plano do “dever ser” com a convicção de que ela reflete o direito existente – mas isso não impede os demais Estados de, por um lado, corroborarem com a mesma alegação e fortalecerem a norma ou, por outro, disputarem a sua veracidade.³⁷¹

A *opinio juris* pode ser demonstrada por evidências individuais dos Estados, mas também, segundo a CDI, “complementada ou assistida por uma *opinio juris* coordenada ou geral”.³⁷² O dissenso ou concordância quanto a uma candidata a norma costumeira pode ser expressa por evidências como uma declaração final de uma conferência multilateral, uma resolução de uma organização internacional ou uma comunicação de uma coalizão de

³⁶⁹ *Idem*.

³⁷⁰ A visão contrária foi sustentada por Thirlway em *International Customary Law and Codification*, argumentando que as únicas evidências de prática e *opinio juris* relevantes para a formação de uma norma costumeira seriam aquelas referentes à “uma disputa concreta ou potencial”, de modo a produzir efeitos imediatos nas relações jurídicas dos Estados envolvidos. Não obstante, outros autores, com destaque para Akehurst – e a esta visão nos filiamos – revelam que a diferenciação entre evidências concretas e abstratas é ilusória, na medida em que um Estado pode proferir sua *opinio juris* em abstrato sem revelar, contudo, que esta se refere a um interesse concreto; por outro lado, um Estado pode expressar sua *opinio juris* sobre uma prática concreta que não afeta em nada suas relações jurídicas com o objetivo de avançar o reconhecimento de um princípio geral. Ver: AKEHURST, Michael. Custom as a source of international law. *British Yearbook of International Law*, vol. 41, n. 1, pp. 1-53, 1974, p. 4.

³⁷¹ *Idem*, p. 5.

³⁷² CDI. Second report on formation and evidence of customary international law by Sir Michael Wood, Special Rapporteur, Doc. A/CN.4/672, 22 de maio de 2014, p. 191.

Estados.³⁷³ Esses exemplos têm peso probatório equivalente a uma evidência individual e podem ser úteis a Estados que enfrentam dificuldades para tornar sua *opinio* individual acessível. Nesses casos, o contexto de adoção do ato coletivo é igualmente importante – afinal, para saber se uma evidência veicula a *opinio juris* coletiva de um grupo de Estados “é preciso examinar seu conteúdo e as condições de sua adoção (...)”.³⁷⁴

No exercício de seleção de evidências da *opinio juris* relativa a uma norma permissiva de contramedidas de terceiros, esses três fatores foram levados em consideração. Em primeiro lugar, foram privilegiadas evidências cujo contexto (compreendido como ambiente de produção e autoria) era fiável e refletia o posicionamento do Estado – privilegiando-se, por exemplo, manifestações públicas de Chefes de Estado e de Governo, Ministros das Relações Exteriores e outras autoridades. Em segundo lugar, não foi estabelecida diferenciação entre evidências de *opinio juris* “abstrata” ou “concreta”, mas tomou-se o cuidado de privilegiar evidências relativas ao estado atual do direito internacional em detrimento de declarações aspiracionais. Em terceiro lugar, embora não tenha se estabelecido distinção entre evidências individuais e coletivas, foram privilegiadas, no caso das evidências coletivas, aquelas cujo contexto de adoção demonstrava claramente a convicção jurídica dos Estados subscritos.

1.2. O paradoxo da *opinio juris*: convicção jurídica individual do Estado versus convicção jurídica coletiva

Apesar da *opinio juris* ser consensualmente reconhecida como elemento constitutivo do costume, a ideia de que os Estados possuem vontades subjetivas ou inclinações psicológicas capazes de, segundo Thirlway, “transmutar a massa inerte da prática acumulada em ouro de regras jurídicas obrigatórias”³⁷⁵ é de difícil apreensão. Esse estranhamento parece decorrer do fato de que o termo *opinio juris* designa, na verdade, dois fenômenos. Por um lado, trata-se de um dos elementos constitutivos do processo de identificação do costume internacional. Por outro, é o ato unilateral de um Estado que expressa a conformidade de sua conduta (ou de terceiros) com as obrigações e permissões emanadas do direito internacional. Assim, o conceito

³⁷³ Ver, sobre: DEPLANO, Rossana. The Riddle of Custom: General Assembly Resolutions. In: International Organisations, Non-State actors, and the Formation of Customary International Law. Manchester: Manchester University Press, pp. 241-260, 2020 e PACHOLSKA, Magdalena. New Kids on the Block: International Organizations as Customary Rules Creators. International Community Law Review, v. 21, n. 3-4, pp. 325-343, 2019.

³⁷⁴ CIJ. Opinião Consultiva em Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, ICJ Reports, de 8 de julho de 1996, para. 70.

³⁷⁵ THIRLWAY, Hugh. International Customary Law and Codification. Londres: Springer, 1972, p. 68.

de *opinio juris* parece se referir a duas operações jurídicas similares e até mesmo condicionadas uma a outra, embora distintas.³⁷⁶ Dessa dupla função decorre o paradoxo da associação entre a *opinio juris* e a convicção subjetiva do Estado.³⁷⁷

A primeira função da *opinio juris* – convicção jurídica de cada Estado (singularmente considerado) em relação a uma determinada prática – revela o convencimento de que suas próprias condutas ou de outrem são exigidas pelo direito internacional.³⁷⁸ Sob este aspecto, para que uma *opinio juris* contribua para a construção de uma norma, importa menos a sua correspondência com o direito existente, e mais o seu caráter genuíno – a sua correspondência com a convicção subjetiva do Estado – e o fato de que o Estado justifique a sua prática (ou reaja à de outrem) por critérios juridicamente relevantes.³⁷⁹ Trata-se da *opinio juris* do Estado, e não da norma nascente.

Sob a segunda perspectiva, a *opinio juris* é a normatividade acumulada em relação a uma determinada prática por meio da compilação de evidências de vários sujeitos relevantes que corroboram a conclusão de que a prática em questão é exigida ou permitida pelo direito. Trata-se da *opinio juris* da norma – o status normativo adquirido por uma conduta por meio do processo formativo do costume internacional. Visto que o desenvolvimento de uma norma costumeira se trata, via de regra, de um processo gradual, a convicção jurídica também é formada gradualmente.³⁸⁰ Assim, a *opinio juris* da norma pode ser constituída em gradiente. As reivindicações sobre a obrigatoriedade ou permissibilidade de uma prática competem entre

³⁷⁶ Sobre a “dupla função” da *opinio juris*, ver: TASIOULAS, John. Customary International Law and the Quest for Global Justice In PERREAU-SAUSSINE, Amanda; MURPHY, James Bernard (eds.). The Nature of Customary Law: Lega, Historical and Philosophical Perspectives. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

³⁷⁷ A ideia do ‘paradoxo da *opinio juris*’ foi apresentada pela primeira vez em: GÉNY, François. Méthode d’interprétation et sources en droit privé positif: essai critique. Paris: LGDJ, 1889. e, desde então, possui um séquito de sucessores. Ver, por exemplo: YEE, Sienho. YEE, Sienho. The News That *Opinio Juris* Is Not a Necessary Element of Customary [International] Law Is Greatly Exaggerated. German Yearbook of International Law, v. 43, p. 227, 2000, p. 227. Sobre o “paradoxo da *opinio juris*” contemporâneo, ver: KOLB, Robert. Selected Problems in the Theory of Customary International Law. Netherlands International Law Review, vol. 50, n. 2, 2003 e BARBERIS, Julio. Réflexions sur la coutume internationale. Annuaire Français du Droit International, vol. XXXVI, pp. 9-46, 1990. SØRENSEN, Max. Principes de droit international public: cours général. Brill: Recueil des cours, 1960, p. 50. Se a condição para a emergência da *opinio juris* for a convicção do Estado de que este age de modo a obedecer ao direito existente, seria preciso pressupor, segundo Sørensen, “a existência prévia da norma jurídica, e o costume, portanto, não poderia ser o processo pelo qual o direito é criado”. Por outro lado, ao exigir que o Estado tenha convicção de que a sua conduta foi realizada sob “uma obrigação ou autorização para agir” sem que a norma que obrigue ou autorize esteja cristalizada, “estariamos, de fato, exigindo, como base para o costume, que o agente esteja agindo em erro”.

³⁷⁸ KOLB, Robert. Selected Problems in the Theory of Customary International Law. Netherlands International Law Review, vol. 50, n. 2, 2003, p. 139.

³⁷⁹ TASIOULAS, John. *Opinio Juris* and the Genesis of Custom: A Solution to the ‘Paradox’. Australian Yearbook of International Law, v. 26, p. 199, 2007; ELIAS, Olufemi. The nature of the subjective element in customary international law. International and Comparative Law Quarterly, vol. 44, n. 1, 1995.

³⁸⁰ KOLB, Robert. Selected Problems in the Theory of Customary International Law. Netherlands International Law Review, vol. 50, n. 2, 2003, p. 139.

si durante o processo de desenvolvimento, até que uma convicção prevalente cristalize uma norma permissiva, proibitiva ou preceptiva.

Enquanto a primeira concepção equivale a *opinio juris* a uma crença (individual), a segunda aproxima-a de um ato (coletivo) de reconhecimento da normatividade da conduta sob escrutínio. Por consequência, apenas a segunda é capaz de alçar a prática à condição de norma – afinal, somente ela é capaz de aferir a força normativa da conduta, que depende da quantidade de evidências disponíveis para reconhecer a existência da norma frente ao “estado de coisas que prevalece no mundo real”.³⁸¹ O problema é, portanto, diferenciar convicções e normas – ou, como indaga Crawford:

Como a *opinio juris* está vinculada a práticas *particulares* – no sentido de que precisa ser identificada separadamente com relação a cada regra consuetudinária putativa específica antes que essa regra possa ter status de norma jurídica – o direito internacional caminha para ser um conjunto de regras primárias. (...) O problema fundamental da *opinio juris* é como gerá-la – em outras palavras, como passar da falsa consciência *ex hypothesi* do primeiro Estado a conceber um requisito de direito para a consciência supostamente verdadeira dos Estados em geral quanto a esse requisito.³⁸²

Esta breve incursão teórica não é gratuita. Para analisar a *opinio juris* da norma permissiva de contramedidas de terceiros é preciso distinguir entre a *opinio juris* singularmente produzida dos Estados e a *opinio juris* como elemento que atribui normatividade à prática em questão. O primeiro é um processo individual e estático, e depende apenas da ação do Estado em produzir evidências de seu posicionamento. O segundo é um processo coletivo e dinâmico, e depende da formação de um consenso entre as várias evidências produzidas pelos Estados. Se a *opinio* dos Estados sobre a permissibilidade de contramedidas de terceiros estiver excessivamente cindida, será difícil reconhecer a emergência de uma norma costumeira.

³⁸¹ BLUTMAN, Laszlo. Conceptual Confusion and Methodological Deficiencies: Some Ways that Theories on Customary International Law Fail. *European Journal of International Law*, vol. 25, n. 2, pp. 529-552, 2014, p. 537. “Consequentemente, a *opinio juris* como crença difere fundamentalmente do requisito textual de aceitar algo como direito. Essa conclusão exige uma teoria sólida do direito internacional consuetudinário para explicar como o requisito textual de aceitação como um ato mental volitivo se conecta com a *opinio juris* como uma forma de crença e de onde vem a *opinio juris* como requisito para uma norma consuetudinária, tendo em vista o fato de que o Artigo 38(1)(b) do Estatuto da CIJ não prevê tal requisito.”

³⁸² CRAWFORD, James. *Chance, Order, Change: General Curse on Public International Law*. Haia: Brill, 2013, pp. 55-56. No original: “Since *opinio juris* is linked to particular practices – in the sense that it needs to be identified separately with regard to each specific putative customary rule before that rule can have the status of a legal norm – international law is moving towards being a set of primary rules. (...) The fundamental problem of *opinio juris* is how to generate it – in other words, how to move from the false *ex hypothesi* awareness of the first state to conceive of a requirement of law to the supposedly true awareness of states in general with regard to that requirement”.

Como será demonstrado nas seções seguintes, este problema é prevalente no processo de formação de uma norma permissiva de contramedidas de terceiros. Por um lado, é possível afirmar que há *opinio juris* relativa à permissibilidade desta prática – no sentido de que vários Estados já se manifestaram de modo a afirmar a sua licitude, permissibilidade ou legalidade sob o direito internacional. Por outro, também é possível afirmar que não há *opinio juris* – no sentido de que, consideradas em conjunto, as manifestações dos Estados não são suficientemente uniformes e não veiculam uma convicção jurídica homogênea de modo a cristalizar uma norma permissiva. Essa conclusão permite analisar as evidências de *opinio juris* em dois níveis (individual e coletivo) e distinguir entre a convicção individual dos Estados singularmente considerados e o acúmulo de uma *opinio juris* suficientemente uniforme para aferir caráter de norma à prática.

1.3. Indução de *opinio juris* a partir de uma prática geral suficientemente generalizada

A hipótese de indução de *opinio juris* afirma que a convicção jurídica pode ser inferida a partir de uma prática suficientemente generalizada.³⁸³ Em outras palavras, na ausência de evidências claras de convicção jurídica, uma abundância de evidências da prática geral seria suficiente para permitir a consolidação da *opinio juris*. Compreender esta hipótese é pertinente para esta dissertação, pois as monografias³⁸⁴ mais recentes sobre o tema das contramedidas de terceiros argumentam que a hipótese de indução de *opinio juris* é a justificativa mais plausível para que se reconheça uma norma permissiva desta prática. Afinal, como se verá a seguir, a maioria dos Estados que adotam contramedidas de terceiros preferem demonstrar sua convicção jurídica de maneira indireta, por meio de evidências da prática – tornando mais raras as evidências “autônomas” de *opinio juris*.

Em *Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine Area* (1984) a Corte Internacional de Justiça afirmou, em sua decisão, que o direito costumeiro internacional “compreende (...) um conjunto de regras consuetudinárias cuja presença na *opinio juris* dos Estados pode ser testada por indução baseada na análise de uma prática suficientemente extensa

³⁸³ HAGGENMACHER, Peter. La doctrine des deux éléments du droit coutumier dans la pratique de la Cour Internationale, *Revue générale de droit international public*, n. 90, 1986. Ver, no mesmo sentido: SØRENSEN, Max. *Principes de droit international public: cours général*. Brill: Recueil des cours, 1960.

³⁸⁴ DAWIDOWICZ, Martin. *Third Party Countermeasures in International Law*. Cambridge Studies in International Law. Cambridge/ New York: Cambridge University Press, 2017 e TAMS, Christian J. *Enforcing obligations erga omnes in international law*. New York: Cambridge University Press, 2005.

e convincente”.³⁸⁵ Por sua vez, em *Question of the Delimitation of the Continental Shelf between Nicaragua and Colombia beyond 200 Nautical Miles from the Nicaraguan Coast* (2023), ao analisar a tese do Estado requerido segundo a qual a prática do Estado pode servir como evidência de *opinio juris*³⁸⁶, a Corte afirmou:

Considerada como um todo, a prática dos Estados pode ser considerada suficientemente difundida e uniforme para fins de identificação do direito internacional consuetudinário. Além disso, dada sua extensão por um longo período de tempo, essa prática pode ser compreendida como uma expressão de *opinio juris*, um elemento constitutivo do direito internacional consuetudinário. De fato, esse elemento pode ser demonstrado por indução com base na análise de uma prática suficientemente extensa e convincente.³⁸⁷

Em ambas as decisões, a Corte utilizou uma prática suficientemente disseminada para identificar uma norma costumeira internacional. Contudo, embora esta alternativa opere como um método suplementar para identificar a *opinio juris* (para casos nos quais as evidências do elemento subjetivo são inconclusivas ou insuficientes) ela é suscetível a crítica. Afinal, à primeira vista, a opção por induzir a *opinio juris* parece romper com o imperativo da identificação separada de cada um dos elementos constitutivos do costume.³⁸⁸ O Segundo Relatório do *rapporteur* especial da CDI sobre o tema da identificação do costume internacional é claro sobre esta questão: “[a identificação de uma norma costumeira] geralmente exige a avaliação de evidências distintas para cada elemento, pois (...) a prática alegadamente prescrita pode não servir como evidência de sua aceitação com direito”. Dessa forma, a Comissão parece ter recusado abraçar quaisquer teorias segundo as quais uma norma costumeira poderia insurgir apenas em virtude de um “senso de obrigação profundo”³⁸⁹ (i.e. na ausência de prática geral) ou, por outro lado, por uma prática estatal “tão generalizada a ponto

³⁸⁵ CIJ. Decisão em *Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine Area* (Canada v. United States of America), ICJ Reports, de 12 de outubro de 1984.

³⁸⁶ CIJ. Decisão em *Question of the Delimitation of the Continental Shelf between Nicaragua and Colombia beyond 200 nautical miles from the Nicaraguan Coast* (Nicaragua v. Colombia), ICJ Reports, de 13 de julho de 2023, para. 69.

³⁸⁷ *Idem*, para. 77. No original: “Taken as a whole, the practice of States may be considered sufficiently widespread and uniform for the purpose of the identification of customary international law. In addition, given its extent over a long period of time, this State practice may be seen as an expression of *opinio juris*, which is a constitutive element of customary international law. Indeed, this element may be demonstrated “by induction based on the analysis of a sufficiently extensive and convincing practice”.

³⁸⁸ Ver, sobre: SOMANI, Keshav. The ICJ's Judgment in Nicaragua v. Colombia: Back to Basics? *Opinio Juris*, 16 de agosto de 2023. Ver também: MONTIEL, Moisés. Fantastic *Opinio Juris* and How to Find it. *Opinio Juris*, 26 de junho de 2021.

³⁸⁹ Alguns autores apontam que cortes internacionais têm identificado normas consuetudinárias quando “razões moralmente defensáveis” apoiam a existência da norma, mesmo na ausência de prática geral. No mesmo sentido: BOURGEOIS, Hanna; WOUTERS, Jan. Methods of identification of international custom: A new role for *opinio juris*?. *Global Justice, Human Rights and the Modernization of International Law*, pp. 69-111, 2018.

de tornar o requisito subjetivo supérfluo”.³⁹⁰ No mesmo sentido, o *rapporteur* da CDI afirmou que “[para a identificação do costume] os dois elementos devem estar presentes, cada um ocupando seu papel; a abundância de um não pode compensar a ausência de outro”.³⁹¹

Contudo, parece ser um exagero afirmar que a indução da *opinio juris* a partir de uma prática suficientemente generalizada rompe com a teoria dos dois elementos. Afinal, não se trata de pura dedução ou asserção de uma norma, mas sim de reconhecer que, ao executar determinadas condutas, o Estado também dá sinais de sua convicção jurídica sobre elas.³⁹² Além disso, o fato de que a teoria prevê a inferência do elemento subjetivo como um passo necessário para a identificação da norma costumeira já é suficiente para perceber que, em casos como *Nicarágua v. Colômbia*, a Corte não se deu por satisfeita em abstrair uma norma da prática – mas reconheceu que, em certas circunstâncias, os Estados preferem não expressar sua *opinio* por declarações juridicamente relevantes, mas sim por meio da ação concreta.

Duas condições parecem ser necessárias para o exercício de indução da *opinio juris*. A primeira condição é que a prática seja suficientemente generalizada. Uma prática inconsistente pode frustrar a inferência de *opinio juris*, pois revela um dissenso entre os Estados quanto ao conteúdo da norma. Além disso, quanto menos generalizada, menor será a capacidade da

³⁹⁰ KIRGIS JR., Frederick L. Custom on a Sliding Scale. *American Journal of International Law*, vol. 81, n. 1, 1987, p. 149. “Os casos podem ser conciliados se os elementos do costume forem vistos não como fixos e mutuamente exclusivos, mas como intercambiáveis em uma escala móvel. Na escala móvel, a prática muito frequente e consistente estabelece uma regra costumeira sem muita (ou nenhuma) demonstração afirmativa de uma *opinio juris*, desde que não seja negada por evidências de intenção não normativa. À medida que a frequência e a consistência da prática diminuem em qualquer série de casos, é necessária uma demonstração mais forte de uma *opinio juris*. No outro extremo da escala, uma *opinio juris* claramente demonstrada estabelece uma regra costumeira sem muita (ou nenhuma) demonstração confirmatória de que os governos estão se comportando consistentemente de acordo com a regra afirmada.” Kirgis oferece como exemplo o reconhecimento pela Corte Internacional de Justiça no caso *Nicaragua* (1986) do caráter costumeiro da proibição ao uso da força análoga ao Art. 2(4) da Carta da ONU e da proibição à intervenção. Para o autor, a Corte baseou a identificação da norma costumeira apenas em evidências de *opinio juris* – notadamente a Declaração de Princípios do Direito Internacional sobre Relações Amigáveis de 1970 (uma resolução da AGNU “adotada por consenso e redigida com um tom distintamente legislativo.”) – sem, contudo, corroborar a evidência de *opinio juris* com evidências da prática estatal. Ver também: BAKER, Roobeth (Rudy). Customary International Law in the 21st century: old challenges and new debates. *European Journal of International Law*, vol. 21, n.1, pp. 173-204, 2010; DUPUY, René-Jean. Coutume sage et coutume sauvage. In *La communauté internationale: mélanges offertes à Charles Rousseau*, 1974; SCHACHTER, Oscar. *International Law in Theory and in Practice: General Course in Public International Law*. Brill, Recueil des Cours, 1982; CHARNEY, J. Universal International Law. *American Journal of International Law*, vol. 87, n. 1, 1993; ABI-SAAB, Georges; LILICH, Richard B. The Growing Importance of Customary International Human Rights, *Georgia Journal of International and Comparative Law*, vol. 25, n. 1, 1995; ROBERTS, Anthea. Traditional and Modern Approaches to Customary International Law: a Reconciliation. *American Journal of International Law*, vol. 95, n. 1, 2001. Para um questionamento desses esforços, ver: PELLET, Alain. The Normative Dilemma: Will and Consent in International Law Making, *Australian Yearbook of International Law*, vol. 12, n. 1, 1992, p. 22.

³⁹¹ CDI. Summary of the statement by Sir Michael Wood, 67th session, provisional summary record of the 3254th meeting, A/CN.4/SR.3254. Ver, no mesmo sentido: JOHNSTON, Katie. The Nature and Context of Rules and the Identification of Customary International Law. *European Journal of International Law*, vol. 32, n. 4, p. 202.

³⁹² LANDO, Massimo Fabio. The Limits of Deduction in the Identification of Customary International Law. *Asian Journal of International Law*, vol. 14, n. 2, pp. 1-25, 2023.

prática de traduzir a *opinio juris*.³⁹³ No caso da identificação de normas permissivas – em que a conduta relevante não é demandada, mas atribuída aos Estados como uma faculdade – é possível argumentar que o requisito de generalidade pode ser atenuado, uma vez que os Estados não estão obrigados a seguir um determinado curso de ação. A segunda condição – que será investigado em maior profundidade no Cap. 3 – diz respeito à existência de evidências de *opinio juris* que levem à conclusão contrária daquela obtida pelo exercício de indução a partir da prática – ou seja, uma *opinio juris* no sentido inverso. Cada evidência contrária de *opinio juris* enfraquece a alegação dos autores da prática sobre a existência de uma norma, e torna menos provável a sua cristalização.

No caso da norma permissiva de contramedidas de terceiros, o exercício de indução da *opinio juris* a partir da prática deve ser realizado com cuidado. Como método para identificar a convicção jurídica individual (i.e., a *opinio juris* do Estado) ela aparenta ser bastante útil, em função da escassez de evidências explícitas de *opinio* corroborativa à permissibilidade de contramedidas de terceiros. Por sua vez, como método para se identificar a normatividade da conduta como um todo (i.e., a *opinio juris* da norma em desenvolvimento) ela deve ser aplicada *cum grano salis* pois, como se verá no Capítulo 3, a existência de convicções jurídicas contrárias à prática e igualmente legítimas pode frustrar a cristalização da norma.

Em todo caso, a indução da *opinio juris* de uma prática suficientemente generalizada deve ser considerada uma metodologia secundária para identificação do direito costumeiro. A análise separada dos dois elementos e a sua identificação explícita serve como regra geral, sendo a indução da segunda a partir da primeira, segundo Akehurst, uma “elisão do raciocínio”³⁹⁴ aplicável somente quando as evidências do elemento subjetivo não forem conclusivas ou forem excessivamente anedóticas ou isoladas.

³⁹³ Em sua Opinião Dissidente em *Nicarágua v. Colômbia*, o Juiz Tomka afirmou que a prática pode não assinalar precisamente as razões pelas quais os Estados adotaram uma conduta.³⁹³ No caso em questão, a alegação de extensão da plataforma continental para além de 200 milhas náuticas por certos Estados a partir das linhas de base de outro Estado não se deu necessariamente em virtude de uma obrigação jurídica, mas a razões de natureza extralegal – o desinteresse em reclamar uma determinada área, o desejo de escapar da tutela de órgãos de supervisão ou mera conveniência. CIJ. Opinião Dissidente do Juiz Tomka em Question of the Delimitation of the Continental Shelf between Nicaragua and Colombia beyond 200 nautical miles from the Nicaraguan Coast (*Nicaragua v. Colombia*), ICJ Reports, de 13 de julho de 2023. Ver, sobre a dificuldade em se perscrutar as motivações inerentes do Estado e inferir relações de causa e consequência: LEBOW, Richard Ned. *Constructing Cause in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

³⁹⁴ AKEHURST, Michael. Custom as a source of international law. *British Yearbook of International Law*, vol. 41, n. 1, pp. 1-53, 1974, p. 32. “Embora existam muitos casos que não mencionam a *opinio juris* [na identificação de uma norma costumeira] inexistem precedentes que afirmam expressamente que ela é desnecessária”.

Essa breve retrospectiva teórica sobre o tema da *opinio juris* é instrumental para o esforço proposto de identificação de uma norma permissiva de contramedidas de terceiros. Os três problemas identificados acima impõem dificuldades para a identificação da *opinio juris* referente a tal norma. O raciocínio é o seguinte: evidências de *opinio juris* favoráveis à permissibilidade de contramedidas de terceiros são raramente produzidas pelos Estados praticantes. Por consequência, a *opinio juris* dos Estados praticantes deve ser, majoritariamente, induzida a partir da prática geral. Embora a prática estatal seja suficientemente uniforme para permitir a indução da *opinio juris* individual de cada um dos Estados praticantes, ela não é suficientemente coesa para servir, uma vez coletivamente considerada, como a *opinio juris* constitutiva de uma norma permissiva de contramedidas de terceiros. O resultado é uma *opinio juris* pouco uniforme, oriunda de indução a partir da prática e em dissenso com uma convicção reativa de que a prática de contramedidas de terceiros é ainda proibida sob o direito internacional.

2. A identificação de *opinio juris* de uma norma permissiva de contramedidas por Estados não-lesados

No Capítulo 1 argumentou-se que, até a conclusão dos ARSIWA em 2001, a prática de contramedidas por Estados não-lesados era suficientemente disseminada de modo a satisfazer o elemento objetivo para a identificação de uma norma costumeira permissiva. A prática de contramedidas por Estados não-lesados entre 2001 e 2024 acompanha a conclusão preliminar do Capítulo 1. Durante o período, um número crescente de Estados (e a União Europeia) adotou contramedidas contra sérias violações de obrigações *erga omnes* e *erga omnes partes* na condição de não-lesados *vis-à-vis* os Estados que cometeram suposto ato ilícito.³⁹⁵ Além disso, a implementação de contramedidas de terceiros foi frequentemente precedida por um esforço de coordenação e reconhecimento amplo da violação da obrigação coletiva no âmbito de organizações ou coalizões internacionais, de modo a reduzir os riscos de auto-interpretação da posição jurídica do(s) Estado(s) que adota(m) as contramedidas e apaziguar eventuais

³⁹⁵ Ver, por exemplo: ONU. Report of the Secretary General – Unilateral economic measures as a means of political and economic coercion against developing countries, A/70/152, de 16 de julho de 2015. A compilação de Dawidowicz – que trata dos precedentes disponíveis até as medidas unilaterais coercitivas adotadas contra a Federação da Rússia a partir da violação da integridade territorial da Ucrânia após a invasão da península da Crimeia – demonstra tal continuidade até 2014. Evidências esparsas reunidas pela doutrina entre 2014 e 2024 revelam a continuidade da mesma tendência ao longo da última década – com significativa tendência à expansão e proliferação da prática (ver, e.g. as medidas unilaterais coercitivas adotadas contra a Síria (2012-), Líbia (2011-), Irã (2016-), Qatar (2017-), Venezuela (2019-), Federação da Rússia (2022-) e outros.

abusos.³⁹⁶ Portanto, embora a prática permaneça pouco representativa e limitada a um número pequeno de Estados, o elemento objetivo da norma permissiva continuou a ser preenchido durante o período em questão – levando-se em conta que universalidade e disseminação não são característica imprescindíveis quando a prática em questão se refere a uma norma permissiva.

O mesmo não ocorre quanto a *opinio juris*. O elemento subjetivo dos Estados em favor da permissibilidade de contramedidas contra violações de obrigações *erga omnes* ou *erga omnes partes* raramente é apresentada explicitamente. Os Estados dificilmente se baseiam expressamente na categoria de contramedidas de terceiros para justificar medidas unilaterais *prima facie* ilícitas em defesa de um interesse comum – ou mesmo em qualquer categoria jurídica.³⁹⁷ Segundo Hofer, “os Estados e a União Europeia não se comportam de acordo com as expectativas da teoria (...) e não parecem levar em consideração o quadro jurídico internacional existente em conta ao adotarem medidas coercitivas unilaterais”.³⁹⁸ Os Estados permanecem silentes sobre a fonte de sua competência para impor contramedidas como não-lesados, preferindo justificá-las (i) sob seu direito doméstico ou (ii) sob as normas da organização internacional (no caso das medidas impostas pela UE). Cabe ao observador, portanto, identificar a natureza das medidas impostas, a obrigação violada e, se houver, a obrigação cujo cumprimento foi suspenso em reação ao ilícito.

Além disso, os Estados que adotam contramedidas de terceiros parecem relutantes em descrever sua conduta explicitamente como “de acordo” ou “permitida” pelo direito internacional.³⁹⁹ Ao invés disso, parecem inclinados a agir sob uma presunção de que suas

³⁹⁶ DAWIDOWICZ, Martin. Third-Party Countermeasures: Observations on a Controversial Concept. In CHINKIN, Christine; BAETENS, Frieda (eds.), *Sovereignty, Statehood and State Responsibility. Essays in Honour of James Crawford*. New York: Cambridge University Press, 2015, p. 361. “Normalmente, os Estados não verificam a existência de uma violação de uma norma comunitária em esplêndido isolamento, mas em conjunto com outros Estados que atuam por meio de um processo deliberativo de diplomacia multilateral. Por exemplo, as diversas violações graves do direito internacional que desencadearam a adoção de contramedidas de terceiros contra a Síria em 2011 foram “amplamente reconhecidas” em diversas ocasiões, inclusive pelo Conselho de Segurança, pela Assembleia Geral, pelo Conselho de Direitos Humanos, pela Liga dos Estados Árabes, pela Organização de Cooperação Islâmica e pela UE. Quaisquer que sejam as razões que possam justificadamente existir para se opor a um regime em evolução de contramedidas de terceiros, a preocupação específica da “autointerpretação” parece ser de significado limitado na prática.”

³⁹⁷ CDI. Third Report on State Responsibility by Mr. James Crawford Special Rapporteur. A/CN.4/507. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II(1), 2000. Os Estados têm optado por outras justificativas (muitas vezes não-aplicáveis) como, por exemplo, a suspensão ou denúncia de tratados por violação substantiva. Ver, nomesmo sentido: TANAKA, Yoshifumi. The legal consequences of obligations *erga omnes* in international law. *Netherlands International Law Review*, v. 68, pp. 1-33, 2021, p. 16.

³⁹⁸ HOFER, Alexandra. The Beliefs and Practice of Enforcing Collective Obligations through Unilateral Sanctions. A dissertation submitted to Ghent University under the supervision of Prof. Tom Ruys, 2019, p. 11.

³⁹⁹ *Ibid.* “não está claro, com base nas declarações disponíveis, se as considerações predominantemente políticas ou jurídicas acabaram influenciando a conduta dos Estados.”

medidas são lícitas, pois resguardam um interesse geral da comunidade internacional ou de um grupo de Estados. Segundo Bills “Embora os Estados normalmente não justifiquem suas medidas em termos jurídicos como contramedidas de terceiros, há poucos indícios de que os Estados não acreditem que sua conduta não poderia ser justificada”.⁴⁰⁰ Essa inclinação pode ser explicada por cautela em assumir o não-cumprimento de uma obrigação internacional, ainda que justificável sob uma excludente de ilicitude, ou pela preferência por não discriminar entre medidas consideradas como contramedidas e outras sanções. No mesmo sentido, Dawidowicz afirma que

a relutância dos Estados em assumir abertamente o papel de polícia internacional, confiando expressamente em contramedidas de terceiros, teve um efeito infeliz, embora previsível, no desenvolvimento do direito nessa área: obscureceu significativamente as questões jurídicas envolvidas e levou a uma confusão na análise da *opinio juris*. Essa confusão é imediatamente aparente nas justificativas jurídicas oferecidas pelos Estados para sua conduta *prima facie* ilícita. (...) essas justificativas têm sido, frequentemente, “*ad-hoc*, mal articuladas e, às vezes, pouco persuasivas”.⁴⁰¹

A combinação dessas tendências deve orientar a interpretação das evidências a seguir. Embora os resultados da pesquisa tenham encontrado algumas evidências claras de que os Estados praticantes de contramedidas de terceiros consideram sua própria conduta como

⁴⁰⁰ BILLS, Amanda. The Relationship between Third-party Countermeasures and the Security Council’s Chapter VII Powers: Enforcing Obligations erga omnes in International Law. *Nordic Journal of International Law*, vol. 14, n. 1, 2020.

⁴⁰¹ DAWIDOWICZ, Martin. Public Law Enforcement Without Public Law Safeguards? an Analysis of State Practice on Third-Party Countermeasures and Their Relationship to the UN Security Council. *The British Yearbook of International Law*, v. 77, n. 1, 2007. No original: “*the reluctance of states to openly assume the role of international policeman, expressly relying on third-party countermeasures, has had an unfortunate, albeit predictable, effect on the development of law in this area: it has significantly obscured the legal issues involved and led to confusion in the analysis of opinio juris. This confusion is immediately apparent in the legal justifications offered by states for their prima facie unlawful conduct (...) these justifications have often been ‘ad-hoc, poorly articulated and sometimes unpersuasive’.*” Ver também: “Na maioria desses casos, na ausência de justificativas alternativas ou indicações de ilegalidade absoluta, os Estados apenas basearam implicitamente sua conduta em contramedidas de terceiros. Em outros casos, em que houve pelo menos alguma base para confiar em conceitos que não fossem contramedidas de terceiros, como a crise da Iugoslávia, os Estados preferiram (após uma “avaliação política delicada”) basear sua conduta principalmente em aplicações duvidosas do direito dos tratados”. A mesma posição foi desenvolvida pelo autor em DAWIDOWICZ, Martin. *Third-Party Countermeasures: Observations on a Controversial Concept*. In CHINKIN, Christine; BAETENS, Frieda (eds.), *Sovereignty, Statehood and State Responsibility. Essays in Honour of James Crawford*. New York: Cambridge University Press, 2015. “A avaliação da prática do Estado em relação às contramedidas de terceiros levanta, reconhecidamente, algumas questões difíceis. Uma dessas dificuldades diz respeito à relativa obscuridade da prática; a evidência primária na forma de declarações dos Estados raramente é conclusiva. Se um Estado frequentemente fornece alguma forma de explicação (ainda que breve e superficial) para a adoção de uma medida coercitiva unilateral, ele raramente fornece uma declaração clara para explicar em qual das muitas medidas coercitivas unilaterais possíveis ele realmente se baseia em um determinado caso para justificar sua ação em termos legais. (...) Essas complexidades são evidentes na aparente relutância dos Estados em confiar expressamente no conceito de contramedidas de terceiros na prática; esse é um fator que obscureceu significativamente as questões jurídicas envolvidas e, às vezes, levou à confusão na análise da *opinio juris*”.

permitida sob o direito internacional geral, propõe-se que a *opinio juris* desse grupo de Estados é demonstrada, principalmente, por inferência a partir de sua prática. Esta opção metodológica, utilizada por Tams e Dawidowicz, revela que a prática reiterada, constante e relativamente uniforme de contramedidas de terceiros deve ser tratada como evidência de que os Estados autores dessa prática consideram sua própria conduta como lícita – e, portanto, denotam, por meio dela, sua *opinio juris*. Pelas razões expostas na seção anterior, essa interpretação não é o mesmo que afirmar que a mera disseminação da prática por um grupo de Estados é suficiente para cristalizar uma norma costumeira permissiva – um problema a ser enfrentado pelo Capítulo 3.

Apresenta-se a seguir as evidências de *opinio juris* de uma norma permissiva de contramedidas de terceiros entre 2001 e 2024. Em um primeiro momento, será apresentada a prática contínua de contramedidas de terceiros no período, da qual pode ser inferida a *opinio juris* (2.1.). Em uma segunda seção, evidências de *opinio juris* de uma norma permissiva serão apresentadas (2.2.). A compilação e seleção dos exemplos foi realizada de acordo com a metodologia descrita na introdução deste trabalho.

2.1. Evidências da prática de contramedidas por Estados não-lesados

Entre 2001 e 2024, a prática de contramedidas de terceiros tornou-se mais disseminada entre os Estados como meio para implementar a responsabilidade dos Estados autores de sérias violações de obrigações *erga omnes* ou *erga omnes partes*.⁴⁰² Em setembro de 2024, 35 regimes de contramedidas de terceiros voltados a Estados⁴⁰³ e 6 regimes temáticos⁴⁰⁴ encontram-se em vigor implementados por 40 Estados.⁴⁰⁵

⁴⁰² MILANO, Enrico; PALCHETTI, Paolo. Questioning the development of international law with regard to third-party countermeasures: Lessons from Lybia, Syria, Ukraine and beyond. *Questions of International Law*, vol. 29, 2016. Ver também: SICILIANOS, Linos-Alexander. Countermeasures in Response to Grave Violations of Obligations Owed to the International Community In CRAWFORD, James; PELLET, Alain; OLLESON, Simon (eds.) *The Law of International Responsibility*. Oxford: Oxford University Press, 2010 e SUBEDI, Surya. *The status of Unilateral Sanctions in International Law* In SUBEDI, Surya (org.) *Unilateral Sanctions in International Law*. Londres: Bloomsbury Publishing, 2022.

⁴⁰³ Os regimes em vigor são impostos contra: Afeganistão, Belarus, Bósnia e Herzegovina, Burma/Myanmar, Burundi, República Centro-Africana, República Popular da China, Cuba, República Democrática do Congo, Etiópia, Guatemala, Guiné, Guiné-Bissau, Haiti, Irã, Iraque, Líbia, Líbano, Mali, Moldávia, Montenegro, Nicarágua, Coreia do Norte, Rússia, Sérvia, Somália, Sudão do Sul, Síria, Tunísia, Turquia, Ucrânia, Venezuela, Iêmen e Zimbábue. Ver, para um acompanhamento em tempo real da imposição de sanções internacionais: LESTER, Maya; O'KAENE, Michael (org.). *Global Sanctions: Law, Practice and Guidance*. Disponível em: <https://globalsanctions.co.uk/about/>

⁴⁰⁴ *Ibid.* Os regimes temáticos em vigor são impostos contra: armas químicas e não-proliferação; corrupção; ataques cibernéticos; abusos de direitos humanos, narcotráfico e terrorismo.

⁴⁰⁵ *Ibid.* Os seguintes Estados aplicaram contramedidas na condição de não-lesados contra violações de obrigações *erga omnes* (*partes*) ao menos uma vez: Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Japão,

De modo geral, as medidas implementadas entre 2001 e 2024 reagiram a violações das mesmas obrigações que haviam suscitado a implementação das medidas impostas antes de 2001.⁴⁰⁶ Os regimes de sanções implementam diferentes formas de cooperação dos Estados para levar ao fim e obter reparação por violações de obrigações coletivas.⁴⁰⁷ Todavia, apenas uma parcela das medidas implementadas sob esses regimes pode ser caracterizada como contramedidas (em paralelo a retorsões e outras “medidas lícitas”) – embora a diferenciação seja estabelecida pelos próprios Estados. Por consequência, o direito da responsabilidade parece ser apenas parcialmente aplicável aos regimes considerados.⁴⁰⁸ Assim, a prática aqui analisada corresponde à fração dos regimes que exige justificativa sob o direito internacional – pois implica no não-cumprimento de obrigações do Estado que as pratica.

No que concerne à forma, contramedidas de terceiros são majoritariamente aplicadas por meio de atos do Poder Executivo dos Estados – ou, no caso da União Europeia, pelo Conselho da União. Atos executivos podem servir como evidências da prática estatal a partir das quais infere-se o elemento subjetivo se revelarem que contramedidas de terceiros foram implementadas de forma constante, reiterada e relativamente uniforme. Exemplos minoritários apontam para implementação de contramedidas pelo Poder Legislativo. Nenhum exemplo de implementação via decisão judicial foi identificado.

As evidências da prática apresentadas a seguir foram organizadas de acordo com o campo temático das principais obrigações inadimplidas pelo Estado não-lesado no processo de implementação da contramedida. Esta classificação tem a vantagem de demonstrar a estrutura

Singapura, Israel, Rússia, Bahrein, Egito, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos e todos os 27 Estados membros da União Europeia em observância às medidas impostas pelo Conselho da União.

⁴⁰⁶ A maioria das obrigações típicas relativas à proteção de direitos humanos, inclusive aquelas protegidas por normas peremptórias (as proibições à tortura, ao genocídio, ao trabalho escravo e o direito à autodeterminação dos povos), à proteção dos princípios fundamentais do direito internacional humanitário, à proibição ao uso da força contra a integridade territorial e a independência política e outras obrigações *erga omnes* sob o direito internacional geral. Percebeu-se também uma tendência crescente à aplicação de contramedidas em reação a violações de obrigações coletivas da Convenção de Chicago – por exemplo, a interceptação do voo 4978 da Ryanair pelo governo de Belarus em 2021. Além disso, foram implementadas contramedidas contra “rupturas do estado democrático de direito” e contextos similares – cuja proteção jurídica sob o direito internacional é menos claro – e obrigações no âmbito cibernético.

⁴⁰⁷ Esta pode ser uma forma excessivamente simplista de compreender os objetivos das contramedidas, todavia. Por exemplo, Cimiotta argumenta que as medidas impostas pelos EUA e pela UE contra a Rússia após a “subtração” da Crimeia em 2014 tinham como fim a cessação dos atos de agressão e garantias de não-repetição, mas não necessariamente *restitutio in integrum* ao status original. Ver: CIMIOTTA, Emanuele. Le reazioni alla ‘sottrazione’ della Crimea all’Ucraina. Quali garanzie del diritto Internazionale di fronte a gravi illeciti imputati a grandi potenze? *Diritti Umani e Diritto Internazionale*. vol. 8, n. 1, 2014, p. 45.

⁴⁰⁸ JACKSON, Miles; PADDEU, Federica. The Countermeasures of Others: When Can States Collaborate in the Taking of Countermeasures. *The American Journal of International Law*, vol. 118, n. 2, p. 232, 2024: “A colaboração pode variar desde uma simples declaração de apoio, passando pela participação nas contramedidas de um Estado lesado, até a adoção de uma medida a pedido de outro Estado. Essas diferentes formas de colaboração podem se enquadrar, e geralmente se enquadram, em diferentes regras do direito internacional. Consequentemente, sua regulamentação e, de fato, sua permissibilidade, podem não ser sempre as mesmas”.

de cada contramedida, mesmo na ausência de uma justificativa jurídica explícita adotada pelo Estado sob a égide do direito da responsabilidade do Estado. Em outras palavras, dá concretude à identificação abstrata da licitude *prima facie* de medidas específicas. Além disso, esta organização reduz a efetividade do argumento segundo o qual, na ausência de uma sustentação do Estado-autor descritiva de seus próprios atos como contramedidas, sanções unilaterais não poderiam ser tratadas como tais. Enfim, este método permite que a prática seja apresentada de forma crítica – sublinhando-se características, tendências e problemas tangentes à prática – e não meramente descritiva. Por essas razões, preferiu-se a organização temática dos precedentes, à revelia de maior clareza cronológica.

São apontadas evidências da prática de contramedidas na forma de restrições de exportações, importações e outras medidas comerciais (2.1.1.), congelamento, bloqueio ou confisco de ativos de indivíduos (2.1.2.), congelamento, bloqueio ou confisco de ativos de Estados e seus órgãos (2.1.3.) e medidas financeiras (2.1.4.). Somadas, as quatro categorias respondem pela maioria das contramedidas de terceiros adotadas no período em questão por Estados. Apresenta-se ainda uma quinta categoria – as medidas adotadas pela União Europeia (2.1.5.) – descritas como contramedidas adotadas por uma organização internacional. É claro que a prática exposta é, embora ilustrativa, incompleta frente ao número alto de precedentes.

2.1.1. Restrições de exportações e importações e outras medidas comerciais

Muitos Estados não-lesados impõem medidas comerciais como contramedidas de terceiros.⁴⁰⁹ Tais medidas podem ser implementadas contra todo o comércio bilateral entre o Estado não-lesado e o Estado responsável (ou ainda o comércio triangular de reexportação/importação com um Estado terceiro) ou apenas contra setores econômicos específicos, certas empresas ou indivíduos. No que concerne à forma, contramedidas comerciais podem ser implementadas pela imposição de tarifas de importação de bens e serviços, pela imposição de cotas quantitativas em volume de exportações e importações ou ainda por restrições sanitárias ou fitossanitárias. As contramedidas comerciais devem ser consideradas como um descumprimento (i) de obrigações sob o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) e outros acordos no âmbito da Organização Mundial do Comércio

⁴⁰⁹ Sobre a imposição de contramedidas comerciais, ver: AZARIA, Danae. Trade countermeasures for breaches of international law outside the WTO. *International & Comparative Law Quarterly*, vol. 71, n. 2, pp. 389-423, 2022. Ver também: COUET, Marc-Antoine. *Les contre-mesures à l'OMC: évaluation de la compatibilité du système de représailles économiques avec la réalité contemporaine du commerce international*. Thèse de Doctorat, Université Laval, Montreal, Canadá, 2019.

(OMC);⁴¹⁰ (ii) de obrigações bilaterais a partir de tratados dos quais ambos, o Estado autor da contramedida e o Estado alvo, são partes ou (iii) de obrigações sob o direito internacional geral.

As contramedidas em inconformidade com obrigações da OMC correspondem, em sua maioria, ao inadimplemento das seguintes obrigações do GATT: (i) a obrigação geral de tratamento da nação mais favorecida (Art. I), (ii) a obrigação de tratamento nacional equânime entre os Estados (Art. III), (iii) à obrigação de eliminação geral de restrições quantitativas à exportação e importação (Art. XI) por outra razão que não a salvaguarda do equilíbrio no balanço de pagamentos (Art. XII) e, mesmo assim, de forma não-discriminatória (Art. XIII).⁴¹¹

Para caracterizarem-se como contramedidas, é preciso que os Estados não justifiquem o descumprimento por nenhuma das hipóteses previstas no Art. XX ou pela exceção de segurança nacional prevista no Art. XXI do GATT.⁴¹²

Via de regra, as contramedidas comerciais adotadas afetam as exportações e importações de e para o Estado responsável. No período em questão, o primeiro precedente desta medida se refere ao embargo comercial adotado pelo Canadá contra Mianmar a partir de 2007 por violações diversas de direitos humanos.⁴¹³ Por sua vez, em retaliação à intervenção na Crimeia pela Rússia em 2014, a Austrália impôs restrições quantitativas às exportações de armas e ao setor de energia à Rússia⁴¹⁴ – também adotadas pelos EUA, que optaram pela proibição de quaisquer importações ou exportações oriundas ou para a Crimeia,⁴¹⁵ em contrariedade com o Art. XI/GATT. Mais recentemente, em reação ao uso ilícito da força contra a integridade territorial da Ucrânia, os Estados Unidos proibiram a importação de “peixes, frutos do mar e suas preparações; bebidas alcoólicas; diamantes não industriais; e quaisquer outros produtos de origem da Federação Russa que possam ser determinados pelo Secretário do Tesouro”, bem como “a exportação, reexportação, venda ou fornecimento ... de

⁴¹⁰ Um exame de compatibilidade entre as medidas comerciais dos Estados e as regras específicas no âmbito da OMC precisaria, é claro, ser conduzido para averiguar a permissibilidade de cada uma delas. Ver, sobre: GADKARI, Ahan. *Legality of Trade Restrictions against Russia from the Lens of WTO Law*. HUV Humanitäre Völkerrecht, vol. 5, pp. 197-213, 2022.

⁴¹¹ Obviamente, obrigações advindas a partir de outros acordos no âmbito da OMC podem ser também descumpridas na forma de contramedidas. Por exemplo, o Acordo Geral de Tarifas e Serviços (GATS), o Acordo sobre Agricultura, o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, o Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio, o Acordo sobre Medidas de Investimentos relacionadas ao Comércio, e assim por diante.

⁴¹² Sobre a crescente utilização de sanções comerciais sem justificativa sob as exceções previstas no GATT, ver: FEDERER, Henry. *GATT Article XXI: Trade Sanctions and the Need to Clarify the Security Exceptions*. Cambridge Law Review, v. 3, p. 212, 2018. Ver também: BOTHE, Michael. *Compatibility and Legitimacy of Sanctions Regimes In: Coercive diplomacy, sanctions and international law*. Haia: Brill Nijhoff, 2016, pp. 33-42.

⁴¹³ CANADÁ. *Special Economic Measures (Burma) Regulations*, SOR/207-2085, de 13 de dezembro de 2007.

⁴¹⁴ AUSTRÁLIA. *Australian Department of Foreign Affairs and Trade – Sanctions Regimes 'Russia'*, de 19 de março de 2014.

⁴¹⁵ EUA. *Executive Order 13685 – Blocking Property of Certain Persons and Prohibiting Certain Transactions With Respect to the Crimea Region of Ukraine*, de 19 de dezembro de 2014.

artigos de luxo” para a Rússia. A ordem também proibiu a exportação ou o fornecimento de cédulas de banco denominadas em dólares americanos para a Rússia.⁴¹⁶

Muitas das contramedidas comerciais adotadas visam impedir que o Estado sancionado obtenha acesso a bens, serviços e tecnologias úteis para a perpetuação de ilícitos.⁴¹⁷ Em 2019, o Reino Unido impôs uma proibição à exportação de tecnologias militares para o Afeganistão em resposta ao apoio do país a atividades terroristas e ao tráfico de drogas.⁴¹⁸ No mesmo ano, foram impostas restrições à importação de tecnologias e serviços relacionados à fiscalização digital e telefônica contra Belarus por graves violações de direitos humanos, fraude nas eleições e ruptura do tráfego aéreo civil.⁴¹⁹ As mesmas medidas foram impostas em 2020 contra a República Democrática do Congo por violações sistemáticas de direitos humanos.⁴²⁰ No mesmo ano, o Reino Unido impôs medidas contra a exportação de tecnologias e produtos restritos para a Venezuela em reação à ruptura do processo democrático⁴²¹ e contra o Iêmen – por descumprimento de obrigações de direito internacional humanitário.⁴²² As medidas estão em inconformidade com as obrigações sob o Art. XI do GATT.

Exemplos mais recentes dirigem-se especialmente a indústrias de tecnologia avançada cujo uso pode se dirigir a abusos de direitos humanos. Em 2020 o Reino Unido impôs uma série de restrições às exportações contra Mianmar pela restrição de liberdades políticas e pela prática de trabalho análogo à escravidão.⁴²³ No ano seguinte, os EUA implementaram uma proibição de compra ou venda de produtos ao setor da defesa ou de tecnologia de vigilância da China – em retaliação ao desenvolvimento de tecnologias para facilitar abusos de direitos humanos pelo governo chinês –⁴²⁴ e adotaram medidas similares em reação ao golpe militar

⁴¹⁶ United States and allies target Russia and Belarus with Sanctions and other economic measures. *American Journal of International Law*, AJIL Contemporary Practice of the United States of America, vol.116, n.3, 2022.

⁴¹⁷ Trata-se da tendência de aplicação de “sanções setoriais” contra setores produtivos específicos da economia. Ver, sobre: DOUHAN, Alena F. Unilateral coercive measures: notion and qualification. *Journal of the Belarusian State University. International Relations*, n. 2, pp. 26-48, 2021.

⁴¹⁸ REINO UNIDO. Exiting the European Union – The Afghanistan (Sanctions) Regulations 2020, No. 948, 3 de setembro de 2020.

⁴¹⁹ REINO UNIDO. Exiting the European Union – The Belarus (Sanctions) Regulations 2020, No. 948, 18 de março de 2020.

⁴²⁰ REINO UNIDO. Exiting the European Union – Democratic Republic of the Congo (Sanctions) (EU Exit) Regulations 2019, No. 433, 4 de março de 2019.

⁴²¹ REINO UNIDO. The Venezuela (Sanctions) (EU Exit) Regulations 2019, No. 135, 29 de janeiro de 2019.

⁴²² REINO UNIDO. The Yemen (Sanctions) (EU Exit) (No. 2) Regulations 2020, No.1278, 12 de novembro de 2020. Assim como contra o Zimbábue, ver: REINO UNIDO. Exiting the European Union – Zimbabwe (Sanctions) (EU Exit) Regulations 2019, No. 604, 22 de março de 2019.

⁴²³ REINO UNIDO. Exiting the European Union – Myanmar (Sanctions) Regulations 2021, No. 496, 26 de abril de 2021.

⁴²⁴ EUA. Executive Order 14032 – Addressing the Threat from Securities Investments that Finance Certain Companies of the People’s Republic of China, de 3 de junho de 2021. A medida foi também adotada pelo Reino Unido em retaliação aos alegados abusos de direitos humanos cometidos contra a população de Hong Kong em decorrência da Lei de Segurança Nacional. Ver: REINO UNIDO. Oral Statement to Parliament of Hon. Dominic

em Mianmar e aos sistemáticos abusos de direitos humanos.⁴²⁵ Já em 2022, em reação à detenção ou perseguição de pessoas (incluindo meios de comunicação) contra o exercício da liberdade de expressão na Nicarágua, os EUA impuseram restrições quantitativas sobre o comércio de e para o país centro-americano.⁴²⁶

Outras medidas comerciais visam atrofiar indústrias essenciais para a sustentabilidade econômica do Estado responsável. Em 2022, a partir do uso da força contra a integridade territorial da Ucrânia pela Rússia, os EUA impuseram uma proibição total de importação, exportação e reexportação de ou para Donetsk e Lugansk.⁴²⁷ Posteriormente, os EUA estenderam a proibição a vários setores econômicos russos – incluindo petróleo e gás natural liquefeito, óleo cru e carvão.⁴²⁸ O regime de restrições comerciais contra a Rússia pelos EUA foi expandido diversas vezes nos meses seguintes em direção a novos setores da economia⁴²⁹ e compõe hoje o mais abrangente regime de sanções no âmbito comercial. Em abril de 2022, os EUA anunciaram a revogação do status de nação mais favorecida (MFN) da Rússia, encerrando “relações comerciais permanentes e normais” com o país.⁴³⁰ Tais medidas estão em inconformidade com os Arts. I, II e IX do GATT e com outras obrigações setoriais sob a OMC devidas pelos EUA.⁴³¹

Outros Estados implementaram medidas similares. Em 2019, o Reino Unido deu início a uma série de limitações quantitativas de exportações e importações de produtos utilizados para fins militares ou da área de energia de e para a Rússia em resposta à contínua violação da integridade territorial da Ucrânia.⁴³² A partir de 2022, Londres impôs novas restrições, limitando exportações e importações de e para a Rússia nos setores bélico, aeroespacial e de

Raab, Foreign and Commonwealth Office – Hong Kong and China: Foreign Secretary's statement in Parliament, 20 de julho de 2020.

⁴²⁵ EUA. Executive Order 14014 – Blocking Property With Respect to the Situation in Burma, de 10 de fevereiro de 2021.

⁴²⁶ EUA. Executive Order 14088 – Taking Additional Steps to Address the National Emergency With Respect to the Situation in Nicaragua, de 24 de outubro de 2022.

⁴²⁷ EUA. Executive Order 14065 – Blocking Property of Certain Persons and Prohibiting Certain Transactions With Respect to Continued Russian Efforts To Undermine the Sovereignty and Territorial Integrity of Ukraine, de 21 de fevereiro de 2022.

⁴²⁸ EUA. Executive Order 14066 – Prohibiting Certain Imports and New Investments With Respect to Continued Russian Federation Efforts To Undermine the Sovereignty and Territorial Integrity of Ukraine, de 8 de março de 2022.

⁴²⁹ Ver, por exemplo: EUA. Executive Order 14068 – Prohibiting Certain Imports, Exports, and New Investment With Respect to Continued Russian Federation Aggression, de 6 de abril de 2022.

⁴³⁰ EUA. Suspending Normal Trade Relations with Russia and Belarus Act, Public Law No. 117-110; Actions Overview H.R.7108 – 117th Congress, 2021–2022.

⁴³¹ Para um repositório das medidas adotadas pelos Estados Unidos contra a Rússia a partir de janeiro de 2022, ver: United States and allies target Russia and Belarus with Sanctions and other economic measures. *American Journal of International Law, AJIL Contemporary Practice of the United States of America*, vol.116, n.3, 2022.

⁴³² REINO UNIDO. Exiting the European Union – Russia (Sanctions) (EU Exit) Regulations 2019, No. 855, 10 de abril de 2019.

energia – em inconformidade com o Art. IX do GATT.⁴³³ Além disso, as limitações comerciais a várias indústrias aplicáveis a partir de 2014 somente à Crimeia passaram a ser aplicadas “a todo o território ucraniano não controlado pelo governo”⁴³⁴ desde 2022. No mesmo sentido, os líderes do G7 se comprometeram a garantir que os produtos de origem russa não recebam mais o tratamento de nação mais favorecida em suas economias. Por sua vez, o Japão estabeleceu restrições quantitativas às exportações e importações nos setores de artigos de luxo e petróleo,⁴³⁵ enquanto a Austrália implementou cotas às exportações e importações de certos produtos e tecnologias de e para “regiões ucranianas específicas” que afetaram especialmente os setores de energia, petróleo, mineração e gás, telecomunicações e transportes.⁴³⁶ Enfim, a Nova Zelândia implementou contramedidas na forma de restrições à exportação e à importação⁴³⁷ de petróleo, gás, carvão e ouro de origem russa. Todas essas medidas podem ser consideradas em inconformidade com o Art. IX do GATT.

Uma segunda categoria de contramedidas de terceiros comerciais diz respeito àquelas aplicadas entre um Estado sujeito a obrigações sob o regime jurídico da OMC e outro, não-membro da organização. Neste caso, as obrigações não-cumpridas na forma da contramedida têm como fonte outros instrumentos convencionais ou o direito costumeiro. Dois exemplos podem ser investigados: as medidas adotadas contra a Síria e o Irã.

Desde a década de 2000 e, muito mais intensamente, a partir do início da Guerra Civil Síria em 2011, vários Estados têm anunciado contramedidas comerciais contra a Síria. Já em 2004, os EUA anunciaram a proibição da exportação de armamentos e munições sob alegações de suporte ao terrorismo.⁴³⁸ Com o início do conflito, os EUA aplicaram um rol de contramedidas comerciais (direcionadas a coibir a importação de petróleo e a exportação de

⁴³³ REINO UNIDO. The Russia (Sanctions) (EU Exit) (Amendment) (No. 6) Regulations 2022, No. 241, 8 de março de 2022.

⁴³⁴ REINO UNIDO. The Russia (Sanctions) (EU Exit) (Amendment) (No. 7) Regulations 2022, No. 395, 29 de março de 2022. Posteriormente, as restrições passaram a se aplicadas a novos setores, como de bens de luxo, siderurgia, serviços de internet, marinha e estalagem ouro, petróleo e carvão, entre outros. Ver: REINO UNIDO. The Russia (Sanctions) (EU Exit) (Amendment) (No. 8) Regulations 2022, No. 452, 13 de abril de 2022; REINO UNIDO. The Russia (Sanctions) (EU Exit) (Amendment) (No. 9) Regulations 2022, No. 477, 27 de abril de 2022; REINO UNIDO. The Russia (Sanctions) (EU Exit) (Amendment) (No. 10) Regulations 2022, No. 792, 12 de julho de 2022; REINO UNIDO. The Russia (Sanctions) (EU Exit) (Amendment) (No. 23) Regulations 2022, No. 440, 18 de abril de 2023.

⁴³⁵ JAPÃO. Ministry of Foreign Affairs of Japan. Sanction Measures following the launch of military actions by Russia in Ukraine, de 25 de fevereiro de 2022.

⁴³⁶ AUSTRÁLIA. Regulations 3, 4, 4A, 5A, 12 and 18 of the Autonomous Sanctions Regulations – Specified Ukraine regions sanctions regime, de 28 de março de 2022.

⁴³⁷ NOVA ZELÂNDIA. Russia Sanctions Regulatory Charter – Russia Sanctions Act, 2022.

⁴³⁸ EUA. Executive Order 13338 – Blocking Property of Certain Persons and Prohibiting the Exports of Certain Goods to Syria, de 11 de maio de 2004.

serviços) contra a violência praticada contra civis pelo Estado.⁴³⁹ No mesmo ano, a Austrália inaugurou um regime de restrições à exportação de certos bens e serviços⁴⁴⁰ e, em 2019, o Reino Unido impôs medidas de restrição à exportação em retaliação à repressão contra civis.⁴⁴¹ Proibições completas foram aplicadas sobre a exportação e importação em diversos setores.⁴⁴²

A Síria não é um Estado membro da OMC e não está submetida a obrigações sob o GATT e outros acordos da organização. Contudo, as medidas adotadas pelos Estados em questão podem ser consideradas hipoteticamente em inconformidade com a obrigação de não-discriminação sob o direito internacional geral.⁴⁴³ Esta obrigação não está restrita ao sistema convencional da OMC, mas é também um princípio geral do direito internacional.⁴⁴⁴ Os Estados não estariam autorizados *prima facie* a impor discriminações injustificadas ao comércio com outros Estados por razões externas a justificativas de ordem comercial.

O caso das medidas impostas contra o Irã é distinto. A partir de 2018, a proliferação e o desenvolvimento de armamento nuclear e convencional, somado à campanha de agressão regional e o alegado apoio a grupos terroristas no Oriente Médio impulsionaram várias medidas de coerção unilateral pelos EUA no setor comercial contra Teerã. As medidas impuseram, *inter alia*, a proibição da compra de notas bancárias ou metais preciosos e a proibição da exportação, fornecimento ou transferência de bens ou serviços utilizados nos setores automobilístico, petrolífero e de tecnologia da informação.⁴⁴⁵ Posteriormente, em 2019, os EUA implementaram uma proibição de importações de ferro, alumínio, aço e cobre.⁴⁴⁶

Assim como a Síria e a Coreia do Norte, o Irã não é parte do GATT e de outros acordos setoriais sob a OMC. Contudo, Irã e Estados Unidos eram signatários até dezembro de 2018

⁴³⁹ EUA. Executive Order 13582 – Blocking Property of Government of Syria and Prohibiting Certain Transactions With Respect to Syria, de 17 de agosto de 2011.

⁴⁴⁰ AUSTRÁLIA. Regulations, 3, 4, 4A, 5A, 12, 12A, 13, 14, 15, 18, 20 of the Autonomous Sanctions Regulations 2011. Dentre as indústrias e atividades afetadas estão armas ou material conexo, certos equipamentos e tecnologias relacionados com novas centrais elétricas ou com as indústrias petrolífera e do gás ou petroquímica, controle das comunicações por Internet ou telefone, notas de banco ou moedas, artigos de luxo, etc. É igualmente proibido importar, comprar ou transportar certos produtos petrolíferos, petroquímicos e de petróleo bruto que sejam originários ou tenham sido exportados da Síria.

⁴⁴¹ REINO UNIDO. Exiting the European Union – Syria (Sanctions) (EU Exit) Regulations 2019, No. 792, 3 de abril de 2019.

⁴⁴² *Ibid.*

⁴⁴³ Sobre a obrigação de não-discriminação no campo comercial sob o direito internacional geral, ver: COTTIER, Thomas; SCHNELLER, Lena. The philosophy of non-discrimination in international trade regulation. In SANDERS, Anselm Kamperman (ed.) The Principle of National Treatment in Economic International Law. Londres: Elgar, 2014.

⁴⁴⁴ ARATO, Julian et al. The Once and Future Law of Non-Discrimination, Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law), vol. 112, n.1, pp. 61-72, 2018, p. 67.

⁴⁴⁵ EUA. Executive Order 13848 – Reimposing Certain Sanctions With Respect to Iran, de 6 de agosto de 2018.

⁴⁴⁶ EUA. Executive Order 13871 – Imposing Sanctions With Respect to the Iron, Steel, Aluminum, and Copper Sectors of Iran, de 8 de maio de 2019.

(i.e., antes da imposição das medidas) do Tratado de Amizade, Relações Econômicas e Direitos Consulares de 1955⁴⁴⁷ – um tratado que serviu de quadro-legal para as relações econômicas entre os dois Estados desde sua conclusão. As medidas de restrição podem ser encaradas em inconformidade com obrigações de tratamento justo e equitativo e de liberdade comercial a partir do Tratado.⁴⁴⁸

Também é interessante notar que as medidas adotadas pelos EUA não foram justificadas sob as exceções para aplicação de medidas estabelecidas sob o Art. XX(1) do Tratado de Amizade, que garante o direito das partes de adotar medidas comerciais que regulam a importação ou exportação de certos produtos – e.g. materiais físeis.⁴⁴⁹ Assim, as medidas poderiam ser consideradas como contramedidas de terceiros adotadas pelo não-cumprimento unilateral, por parte dos EUA, de suas obrigações sob o Tratado de 1955. De todo modo, após a denúncia do Tratado pelos Estados Unidos em 2018, as medidas subsistiram em inconformidade com a obrigação de não-discriminação sob o direito internacional geral.

2.1.2. Congelamento de ativos de indivíduos

O congelamento de ativos subsistiu como a contramedida mais adotada por Estados não-lesados no período analisado. A maioria das sanções desta natureza durante o período afetaram a propriedade privada de indivíduos envolvidos com as violações na condição de representantes de Estado – chefes de Estado e de Governo, ministros, membros das forças armadas e policiais, etc. Uma segunda categoria, contudo, afeta a propriedade de indivíduos ou entidades particulares e não relacionados a qualquer função governamental – empresas e organizações civis.

Não é absolutamente claro se as propriedades do primeiro grupo (i.e., de representantes do Estado) poderiam se beneficiar de imunidades de jurisdição e execução sob o direito

⁴⁴⁷ ONU. Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights. Assinado em Teerã, em 15 de agosto de 1955, UNTC 4132, Vol. 284, p. 93.

⁴⁴⁸ “Artigo IV(1) - Cada Alta Parte Contratante concederá sempre um tratamento justo e equitativo aos nacionais e às empresas da outra Alta Parte Contratante, bem como aos seus bens e empresas; abster-se-á de aplicar medidas não razoáveis ou discriminatórias susceptíveis de prejudicar os seus direitos e interesses legalmente adquiridos; e assegurará que os seus direitos contratuais legítimos sejam efetivamente exercidos, em conformidade com a legislação aplicável. (...); Artigo X(1) - Entre os territórios das duas Altas Partes Contratantes existe liberdade de comércio e de navegação”. No original: “Article IV(1) - Each High Contracting Party shall at all times accord fair and equitable treatment to nationals and enterprises of the other High Contracting Party, as well as to their property and enterprises; shall refrain from applying unreasonable or discriminatory measures likely to prejudice their legally acquired rights and interests; and shall ensure that their legitimate contractual rights are effectively exercised in accordance with the applicable legislation (...); Article X(1) - Freedom of trade and navigation shall exist between the territories of the two High Contracting Parties.”

⁴⁴⁹ *Idem*.

internacional geral.⁴⁵⁰ É possível argumentar que, segundo o direito internacional geral, a propriedade de indivíduos que ocupam altas posições de autoridade política no governo deve ser, pelo menos parcialmente, protegida contra a ação de Estados estrangeiros – como extensão de sua imunidade pessoal.

O Art. 4(1) da Resolução do *Institut de Droit International* observa que “a propriedade privada de um Chefe de Governo ou de Estado localizada no território de outro Estado não deve ser sujeita a nenhuma medida de execução, exceto para dar efeito a uma decisão judicial inapelável.”⁴⁵¹ Esta conclusão deve ser aplicável mesmo em casos em que o indivíduo em questão é pretensamente responsável por violações sistemáticas de obrigações *erga omnes* ou *erga omnes partes*.⁴⁵² Isso não impede, contudo – segundo o Art. 4(2) da mesma Resolução – que o Estado sob cuja jurisdição os ativos estão alocados adote medidas provisórias sobre a propriedade nos casos em que “existam sérias dúvidas sobre a legalidade de sua apropriação (...) pelo Chefe de Estado ou em seu nome”.⁴⁵³ No entanto, as dúvidas devem se referir ao meio pelo qual a propriedade foi adquirida (e.g. corrupção ou tráfico internacional) e não sobre a legalidade de atos do Estado ordenados pelo Chefe de Estado e não relacionados com a origem de sua propriedade. Assim, o não-reconhecimento da inexecutabilidade de bens de indivíduos protegidos por imunidades exige justificativa – e.g. como uma contramedida – exceto nos casos em que ela não decorre da implementação de sentença judicial.

Por outro lado, é distinto o caso do congelamento ou confisco de ativos de propriedade de indivíduos ou entidades que, embora tenham contribuído (sob ou fora do controle efetivo do Estado) para a realização de um ilícito internacional, não compõem a estrutura do Estado ou não se encontram em posições de autoridade. A propriedade desses indivíduos e entidades não está protegida por imunidades de jurisdição sob o direito internacional.⁴⁵⁴ Nesta categoria

⁴⁵⁰ WATTS, Arthur H. The legal position in international law of heads of states, heads of governments and foreign ministers – *Recueil des Cours*. Leiden: Martinus Nijhoff, 1994, pp. 56-59. Ver também: PEDRETTI, Ramona. Immunity of heads of state and state officials for international crimes. Leiden: Brill/Nijhoff, 2015.

⁴⁵¹ INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL. Immunities from Jurisdiction and Execution of Heads of State and of Government in International Law, 13th Commission, Rapp. Joe Verhoeven, 2001. Ver : FOX, Hazel. The Resolution of the Institute of International Law on the Immunities of Heads of State and Government. *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 51, n. 1, 2002.

⁴⁵² WEBB, Philippa. Human Rights and the Immunities of State Officials In *Hierarchy in International Law: The Place of Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

⁴⁵³ INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL. Immunities from Jurisdiction and Execution of Heads of State and of Government in International Law, 13th Commission, Rapp. Joe Verhoeven, 2001.

⁴⁵⁴ Trata-se, por exemplo, do congelamento de ativos de propriedade de empresas da indústria bélica que contribuíram para a prática de um ato de agressão, ou ainda de instituições financeiras que financiaram violações de direitos humanos. Uma vez que esta propriedade não está protegida sob nenhuma imunidade, inexistente, *prima facie*, uma obrigação internacional que possa ser inadimplida na forma de uma contramedida. Ver, sobre: VERMEER-KUNZLI, Annemarieke. A Matter of Interest: Diplomatic Protection and State Responsibility *Erga omnes*. *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 56, n. 3, 2007.

incluem-se o congelamento de propriedade de membros das forças armadas,⁴⁵⁵ terroristas ou grupos terroristas,⁴⁵⁶ grupos paramilitares e seus membros,⁴⁵⁷ organizações privadas e empresas,⁴⁵⁸ membros de organizações criminosas e narcotraficantes⁴⁵⁹ e outras pessoas físicas e jurídicas. Assim, apenas exemplos da primeira categoria serão considerados.

Os precedentes exemplificativos desse tipo de contramedida são muitos, e os exemplos são apenas ilustrativos.⁴⁶⁰ O primeiro deles foi identificado em 2006, quando os EUA congelaram bens de indivíduos do alto escalão do governo da República Democrática do Congo – inclusive do então Presidente – após violações das Convenções de Genebra.⁴⁶¹ No mesmo ano, a Suíça congelou os bens de propriedade do Presidente de Belarus⁴⁶² – medida seguida pelos EUA – em retaliação a violações sistemáticas da proibição à tortura e outros direitos humanos.⁴⁶³

Na segunda década do século XXI, a prática de congelamento de propriedade de Chefes de Estado ganhou em disseminação. Contra abusos de direitos humanos cometidos durante a Guerra Civil Líbia, a Suíça ordenou o congelamento de ativos do Presidente Muammar Khadafi e de outros funcionários do alto escalão do regime em 2011.⁴⁶⁴ No mesmo ano, durante a Guerra Civil Síria, os EUA congelaram ativos de oficiais do regime de Bashar Al-Assad,

⁴⁵⁵ EUA. Executive Order 13671 – Taking Additional Steps to Address the National Emergency With Respect to the Conflict in the Democratic Republic of the Congo, de 8 de julho de 2014. Ver, no mesmo sentido, as medidas adotadas contra o Sudão do Sul: EUA. Executive Order 13664 – Blocking Property of Certain Persons with Respect to South Sudan, de 3 de abril de 2014; EUA. Executive Order 13949 – Blocking Property of Certain Persons With Respect to the Conventional Arms Activities of Iran, de 21 de setembro de 2020.

⁴⁵⁶ EUA. Executive Order 13224, de 23 de setembro de 2001. (Renovada a cada ano).

⁴⁵⁷ EUA. Executive Order 13288 – Blocking Property of Persons Undermining Democratic Processes and Institutions in Zimbabwe, de 06 de março de 2003. Ver também: EUA. Executive Order 13288 – Blocking Property of Persons Undermining Democratic Processes or Institutions in Zimbabwe, de 6 de março de 2003.

⁴⁵⁸ EUA. Executive Order 13660 – Blocking Property of Certain Persons Contributing to the Situation in Ukraine, de 6 de março de 2014. Ver também a Ordem Executiva 13662 e a Ordem Executiva 13661.

⁴⁵⁹ REINO UNIDO. EU Exit Regulation – The Afghanistan (Sanctions) Regulations 2020, No. 948, 3 de setembro de 2020. Ver também: EUA. Executive Order 13882 – Blocking Property and Suspending Entry of Certain Persons Contributing to the Situation in Mali, de 26 de julho de 2019.

⁴⁶⁰ Ver, sobre: TEHINDRAZANARIVELO, Djacoba Liva. Targeted sanctions and obligations of states on listing and de-listing procedures. In: International Law and the Quest for its Implementation. Le droit international et la quête de sa mise en oeuvre. Leiden: Brill Nijhoff, 2010.

⁴⁶¹ EUA. Executive Order 13413 – Blocking Property of Certain Persons Contributing to the Conflict in the Democratic Republic of the Congo, de 27 de outubro de 2006.

⁴⁶² SUÍÇA. Swiss Federal Council, Ordonnance du 28 juin 2006 instituant des mesures à l'encontre du Belarus, 28 de junho de 2006.

⁴⁶³ EUA. Executive Order 13405 – Blocking Property of Certain Persons undermining Democratic Processes and Institutions in Belarus, de 19 de junho de 2006.

⁴⁶⁴ SUÍÇA. Swiss Federal Council, Ordonnance instituant des mesures à l'encontre de certaines personnes originaires de la Lybie, de 21 de fevereiro de 2011. A mesma medida foi implementada em: REINO UNIDO. The Libya (Sanctions) (EU Exit) Regulations 2020, de 29 de dezembro de 2020.

inclusive do presidente.⁴⁶⁵ Medidas análogas foram adotadas por Austrália,⁴⁶⁶ Suíça,⁴⁶⁷ Canadá,⁴⁶⁸ Japão⁴⁶⁹ e Turquia.⁴⁷⁰

Mais recentemente, o congelamento de ativos vem sendo utilizado como contramedida em retaliação à ruptura de governos democráticos e (de forma mais pertinente ao direito internacional) a abusos de direitos políticos, como as liberdades de manifestação, reunião e expressão. A partir de 2015, diante da erosão de garantias individuais, a perseguição de oponentes e o uso da abdução forçada, os EUA optaram pelo congelamento dos ativos de diversos membros do governo venezuelano, inclusive do próprio Presidente Nicolás Maduro.⁴⁷¹ Medidas similares foram adotadas contra os bens de propriedade do Presidente Daniel Ortega em retaliação às ações de perseguição política e à derrocada democrática na Nicarágua a partir de 2018.⁴⁷² Já no ano seguinte, o Reino Unido impôs o congelamento de todos os ativos do Presidente de Belarus sob sua jurisdição em retaliação à fraude eleitoral e ao abuso de direitos políticos.⁴⁷³ Enfim, em 2021, os Estados Unidos bloquearam ativos de propriedade de membros do governo de Myanmar em reação à “derrubada do governo civil democraticamente eleito”.⁴⁷⁴

2.1.3. Congelamento ou confisco de ativos de Estados e seus órgãos

Menos frequente – embora mais consequente – do que as contramedidas adotadas na forma do congelamento de ativos de indivíduos são aquelas voltadas ao congelamento ou confisco de ativos de propriedade de Estados e de seus órgãos. Via de regra, os ativos de propriedade de Estados são protegidos por imunidades de execução e jurisdição sob o direito

⁴⁶⁵ EUA. Executive Order 13573 – Blocking Property of Senior Officials of Government of Syria, de 18 de maio de 2011.

⁴⁶⁶ AUSTRÁLIA. Australian Department of Foreign Affairs and Trade – Sanctions Regimes: Syria, 13 de maio de 2011.

⁴⁶⁷ SUÍÇA. Swiss Federal Council. Mesures à l'encontre de Syrie, 18 de maio de 2011.

⁴⁶⁸ CANADÁ. Canadian Department of Foreign Affairs, Trade and Development – Canadian Sanctions related to Syria, 24 de maio de 2011.

⁴⁶⁹ JAPÃO. Ministério das Relações Exteriores do Japão. Implementation of Measures to Freeze the Assets of President Bashar Al-Assad and His Related Individuals and Entities in Syria, 9 de setembro de 2011.

⁴⁷⁰ Turkey imposes Sanctions on Syria, The Guardian, 30 de novembro de 2011.

⁴⁷¹ EUA. Executive Order 13692 – Blocking Property and Suspending Entry of Certain Persons Contributing to the Situation in Venezuela, de 8 de março de 2015; EUA. Executive Order 13850 – Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Venezuela, de 1º de novembro de 2018.

⁴⁷² EUA. Executive Order 13851 Blocking Property of Certain Persons Contributing to the Situation in Nicaragua, 27 de novembro de 2018.

⁴⁷³ REINO UNIDO. EU Exit Regulation – The Republic of Belarus (Sanctions) (EU Exit) Regulations 2019, No. 600, 18 de março de 2019.

⁴⁷⁴ EUA. Executive Order 14404 – Blocking Property With Respect to the Situation in Burma, de 10 de fevereiro de 2021.

internacional geral. Segundo o Art. 5º da Convenção das Nações Unidas sobre Imunidades de Estados e sua Propriedade, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 2004, toda propriedade estatal que serve de objeto a atos *jure imperii* deve ser coberta por imunidades.⁴⁷⁵

Segundo o Art. 19(c) da Convenção de 2004, a propriedade de um Estado pode ser objeto de execução em decorrência de uma decisão judicial caso aquela seja utilizada para fins não-governamentais. Todavia, o Art. 21(c) estabelece, excepcionalmente, que fundos de bancos centrais e autoridades monetárias “não são considerados bens especificamente utilizados ou destinados a serem utilizados pelo Estado para fins não comerciais, nos termos do Art. 19(c)”. Assim, o congelamento de ativos de bancos centrais não é, *prima facie*, compatível com as obrigações de imunidade devidas à propriedade do Estado e requer justificativa sob o direito internacional geral.⁴⁷⁶ Por consequência, o não-reconhecimento da imunidade de jurisdição de um Estado poderia ser considerado como uma contramedida – se implementado em retaliação a uma violação de uma obrigação coletiva.⁴⁷⁷

Alguns autores questionam o fato de que o congelamento de ativos de propriedade de Estados seja um ato em inconformidade com as normas de proteção às imunidades jurisdicionais dos Estados. Tom Ruys afirma que não é plausível considerar que o mero congelamento da propriedade de um Estado estrangeiro sob jurisdição de outro Estado dê início à violação da norma protetiva de imunidades e, por consequência, à obrigação de justificar a conduta sob uma excludente de ilicitude.⁴⁷⁸ A ilicitude dessa conduta só seria verificada nos casos em que a imunidade de jurisdição do Estado responsável fosse afastada por um tribunal doméstico no curso de um processo judicial.⁴⁷⁹ Uma vez que a maioria dos exemplos da prática

⁴⁷⁵ A Convenção das Nações Unidas sobre Imunidades de Estados e sua Propriedade não entrou em vigor, mas corresponde amplamente a uma codificação do direito internacional costumeiro/ Ver: ONU. United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property, UNCTC, III, 2 de dezembro de 2004. Nos exemplos concretos, a vasta maioria dos ativos de propriedades de Estados congelados no exterior sob a alegação de contramedidas de terceiros são reservas internacionais manejadas por bancos centrais.

⁴⁷⁶ SALVATI, Pierluigi. Foreign Central Banks and Immunity from Execution: Too Sovereign to Be Attached?. In: Sovereign Immunity Under Pressure: Norms, Values and Interests. Nova York: Springer International Publishing, pp. 417-448, 2022. Alguns autores afirmam, contudo que o congelamento por tempo indeterminado pode acabar produzindo situações análogas ao confisco sem indenização ou procedimento judicial. Ver: RUYS, Tom. Sanctions, retorsions and countermeasures: concepts and international legal framework. In: HERRIK, L., Research Handbook on UN Sanctions and International Law. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 19-51, 2017.

⁴⁷⁷ FRANCHINI, Daniel. Jurisdictional countermeasures: The use of jurisdiction and immunity for the implementation of international responsibility. Tese de Doutorado na Universidade de Oxford, 2020. Ver, no mesmo sentido: LONGOBARDO, Marco. State Immunity and Judicial Countermeasures. European Journal of International Law, vol. 32, n. 2, pp. 457-484, 2021.

⁴⁷⁸ RUYS, Tom. Immunity, Inviolability and Countermeasures: A Closer Look at Non-UN Targeted Sanctions In RUYS, Tom; ANGELET, Nicolas e FERRO, Luca. The Cambridge History of Immunities and International Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2018, p. 681.

⁴⁷⁹ *Ibid.*

diz respeito a medidas adotadas pelo Poder Executivo do Estado não-lesado, as regras relativas às imunidades seriam inaplicáveis. Por sua vez, um segundo grupo de autores argumenta que a regra de imunidade de jurisdição da propriedade de Estados segundo a Convenção de 2004 pode não refletir perfeitamente o direito costumeiro.⁴⁸⁰ Embora reduzida, a prática estatal e a *opinio juris* disponíveis indicam alguns precedentes de protesto, por parte de Estados que tiveram seus ativos congelados, com base na norma costumeira de imunidades (que seria aplicável extensivamente à ação executiva do Estado, e não apenas aos atos judiciais).⁴⁸¹ Este não é o local para alcançar uma conclusão definitiva; porém, esta discussão é pertinente pois informa se tais medidas, quando adotadas por Estados não-lesados, devem ser consideradas como meras retorsões ou como contramedidas.

Alguns exemplos revelam a frequência da utilização de congelamento de propriedade de Estados como contramedidas coletivas. Em 2011, a Suíça ordenou o congelamento de todos os ativos do Banco Central Líbio sob sua jurisdição.⁴⁸² A medida foi reproduzida pelos EUA, sublinhando as ações contra combatentes e civis no contexto da guerra civil,⁴⁸³ e reescalada em novas rodadas de congelamentos.⁴⁸⁴ Já em reação a abusos variados de direitos humanos cometidos no contexto da Guerra Civil Síria, os EUA congelaram uma série de ativos de propriedade do Banco Central Sírio e do Estado Sírio.⁴⁸⁵ Contra atos de prisão de manifestantes, tortura, corrupção e desaparecimentos forçados, *inter alia*, os EUA adotaram novas rodadas de congelamento de ativos de propriedade do governo.⁴⁸⁶

Já em 2019, em retaliação à continuidade de violações de direitos humanos e “à luz da constante usurpação de poder por Nicolás Maduro”, os Estados Unidos decidiram bloquear

⁴⁸⁰ MOISEIENKO, Anton. Legal: The Freezing of the Russian Central Bank Assets. *European Journal of International Law*, vol. 34, n. 4, pp. 1007-1020, 2023.

⁴⁸¹ VAN DER HORST, Ron. Illegal, Unless: Freezing the Assets of Russia's Central Bank. *European Journal of International Law*, vol. 34, n. 4, pp. 1021-1032, 2023. O exemplo mais recente é a apresentação de uma reclamação pelo Irã à Corte Internacional de Justiça contra o Canadá em 2023, que questiona a legalidade, sob o direito internacional, da legislação canadense de imunidades soberanas e dos atos executivos sob ela adotados.

⁴⁸² SUÍÇA. Swiss Federal Council, Ordonnance instituant des mesures à l'encontre de certaines personnes originaires de la Lybie, de 21 de fevereiro de 2011.

⁴⁸³ EUA. Executive Order 13566 – Blocking Property and Prohibiting Certain Transactions Related to Lybia, de 25 de fevereiro de 2011. Ver também: EUA. Executive Order 13726 – Blocking Property and Suspending Entry Into the United States of Persons Contributing to the Situation in Libya, de 19 de abril de 2016.

⁴⁸⁴ *Idem*.

⁴⁸⁵ EUA. Executive Order 13582 – Blocking Property of Government of Syria and Prohibiting Certain Transactions With Respect to Syria, de 17 de agosto de 2011. Ver, no mesmo sentido: EUA. Executive Order 13606 – Blocking the Property and Suspending Entry into the United States of Certain Persons With Respect to Grave Human Rights Abuses by the Governments of Iran and Syria Via Information Technology, de 22 de abril de 2012.

⁴⁸⁶ EUA. Executive Order 13573 – Executive Order 13573--Blocking Property of Senior Officials of the Government of Syria, de 18 de maio de 2011. Ver também: EUA. Executive Order 13460 – Blocking Property of Additional Persons in Connection With the National Emergency With Respect to Syria, de 18 de fevereiro de 2011.

todos os ativos de propriedade do Estado Venezuelano.⁴⁸⁷ Em 2022, em reação à “negligência do Afeganistão sobre as necessidades urgentes do povo afegão em matéria de segurança alimentar e meios de subsistência (...)” os Estados Unidos decidiram congelar os ativos de propriedade do Banco Central do Afeganistão.⁴⁸⁸ Finalmente, o uso ilegal da força e a violação da integridade territorial da Ucrânia pela Rússia a partir de 2022 inaugurou o mais abrangente regime internacional de congelamento de ativos – repetidamente renovado por vários Estados. Ilustrativamente, o Reino Unido procedeu ao congelamento de ativos sob propriedade de vários órgãos do Estado russo,⁴⁸⁹ assim como o Japão.⁴⁹⁰

A propriedade de outros órgãos de Estados além dos bancos centrais (*prima facie* protegidos por imunidades) também foi congelada sob justificativa de sanções unilaterais. A partir de 2021, em função dos recorrentes abusos de direitos humanos, a propriedade do Ministério da Defesa de Myanmar foi congelada pelos EUA.⁴⁹¹ No mesmo ano, os ativos das Forças de Defesa da Eritreia foram bloqueados pelos Estados Unidos em resposta à intervenção no conflito civil na região do Tigray, na Etiópia,⁴⁹² assim como a Frente Popular pela Democracia e Justiça na Eritreia – o único partido político eritreu e que se confunde com um órgão do Estado.⁴⁹³ No caso das medidas implementadas contra a Nicarágua pelos EUA, um congelamento de ativos foi aplicado contra o Ministério Público e a Polícia Nacional.⁴⁹⁴ Já no regime implementado pelo Reino Unido contra a Coreia do Norte, os fundos do Ministério da Energia Nuclear foram bloqueados.⁴⁹⁵ Finalmente, a lista de entidades iranianas sancionadas pelo Reino Unido inclui, no momento presente, o Ministério da Defesa do Irã.⁴⁹⁶

Um problema particularmente notável é a possibilidade de confisco permanente dos ativos outrora congelados. A permissibilidade desta hipótese enfrenta duas dificuldades: em primeiro lugar, e ao contrário das medidas de congelamento, as medidas de confisco podem

⁴⁸⁷ EUA. Executive Order 13884 – Blocking Property of the Government of Venezuela, de 5 de agosto de 2019.

⁴⁸⁸ EUA. Executive Order 14064 – Protecting Certain Property of Da Afghanistan Bank for the Benefit of the People of Afghanistan, de 11 de fevereiro de 2022.

⁴⁸⁹ REINO UNIDO. The Russia (Sanctions) (EU Exit) (Amendment) (No. 5) Regulations 2022, No. 205, 1º de março de 2022.

⁴⁹⁰ JAPÃO. Ministry of Foreign Affairs of Japan. Sanction Measures following the launch of military actions by Russia in Ukraine, de 25 de fevereiro de 2022.

⁴⁹¹ EUA. Executive Order 14014 – Blocking Property With Respect to the Situation in Burma, de 10 de fevereiro de 2021.

⁴⁹² EUA. Executive Order 14046 – Imposing Sanctions on Certain Persons With Respect to the Humanitarian and Human Rights Crisis in Ethiopia, em 17 de setembro de 2021.

⁴⁹³ *Ibid.*

⁴⁹⁴ EUA. Executive Order 13851 – Blocking Property of Certain Persons Contributing to the Situation in Nicaragua, de 27 de novembro de 2018.

⁴⁹⁵ REINO UNIDO. The Democratic People’s Republic of Korea (Sanctions) (EU Exit) Regulations 2019, de 5 de março de 2019.

⁴⁹⁶ REINO UNIDO. The Iran (Sanctions) (Nuclear) (EU Exit) Regulations 2019, de 5 de março de 2019.

exigir a instauração de procedimentos judiciais por imposição da legislação interna dos Estados e em respeito ao direito ao devido processo legal.⁴⁹⁷ Assim, a aplicação das normas costumeiras protetivas de imunidades (supostamente inaplicáveis aos atos do Poder Executivo) seria necessariamente exigida às cortes domésticas. Em segundo lugar, sendo o confisco uma medida irreversível, mesmo que a sua implementação não descumpra obrigações de salvaguarda das imunidades, sua natureza é incompatível com o requisito de irreversibilidade a partir dos ARSIWA.⁴⁹⁸

Trata-se de uma prática que já acumula alguns precedentes. Por exemplo, os ativos de propriedade da Venezuela congelados a partir de 2015 pelos EUA foram redirecionados para o então Presidente da Assembleia Nacional venezuelana, Juan Guaidó – reconhecido pelos Estados Unidos como o “governo interino”.⁴⁹⁹ Em outros casos, o destino dos valores congelados foi direcionado a indivíduos lesados pela violação – e.g. os ativos do Banco Central do Afeganistão congelados nos Estados Unidos desde 2021 foram, após a retomada do governo nacional pelo Talibã, dirigidos ao Fundo para o Povo Afegão “para a melhora da economia afegã”.⁵⁰⁰ Segundo Kamminga, “embora as medidas prevejam que o restante dos fundos será devolvido ao Banco Central Afegão, elas equivalem, na prática, a uma mudança permanente de propriedade ou confisco”.⁵⁰¹ No momento presente, Estados que detêm sob sua jurisdição ativos congelados de propriedade do Estado Russo encontram-se sob o dilema de preservá-los intocados ou redirecionar seu montante para o provimento de reparações à Ucrânia.⁵⁰² Embora o G7 tenha demonstrado uma postura cautelosa quanto ao confisco do valor congelado,⁵⁰³ desenvolvimentos recentes têm se mostrado mais inclinados ao redirecionamento dos

⁴⁹⁷ WUERTH, Edith. Countermeasures and the Confiscation of Russian Central Bank Assets. *Lawfare*, de 3 de maio de 2023.

⁴⁹⁸ KAMMINGA, Meno. Confiscating Russia's Frozen Central Bank Assets: A Permissible Third-Party Countermeasure? *Netherlands International Law Review*, vol. 70, pp. 1-17, 2023. “Argumentou-se que o instrumento de contramedidas de terceiros poderia ser utilizado para este fim (...). Contudo, confiscar os ativos do Banco Central da Rússia seria fundamentalmente diferente de simplesmente congelá-los. O confisco (também denominado apreensão, sequestro ou aquisição de direitos, dependendo da jurisdição) seria irreversível e não visaria induzir a Rússia a parar a sua agressão, mas sim a reparar os danos que causou. Além disso, apreender bens e disponibilizar diretamente os processos para a reconstrução da Ucrânia não é o mesmo que exigir reparação no interesse do Estado lesado. O confisco não teria, portanto, as características essenciais de uma contramedida e não pode ser qualificado como tal”.

⁴⁹⁹ EUA. President Donald J. Trump Supports the Venezuelan People’s Efforts to Restore Democracy in Their Country, White House Fact Sheet 29 de janeiro de 2019.

⁵⁰⁰ EUA. Joint Statement by the U.S. Treasury and State Department: The United States and Partners Announce Establishment of Fund for the People of Afghanistan, 14 de setembro de 2022.

⁵⁰¹ KAMMINGA, Meno. Confiscating Russia's Frozen Central Bank Assets: A Permissible Third-Party Countermeasure? *Netherlands International Law Review*, vol. 70, pp. 1-17, 2023..

⁵⁰² RIPENKO, Artem. Funding Ukraine's Aid: New Challenges. *EJIL! Talk*, de 7 de dezembro de 2023.

⁵⁰³ G7. G7 Finance Ministers and Central Bank Governors’ Statement, de 12 de outubro de 2023.

rendimentos sobre a aplicação do valor principal em benefício da Ucrânia.⁵⁰⁴ Por exemplo, em fevereiro de 2024, o Conselho da UE decidiu que depositários possuidores de mais de 1 milhão de euros em ativos e reservas congelados do Banco Central da Rússia (BCR) devem “contabilizá-los separadamente e estão proibidos de utilizar os lucros por eles gerados”.⁵⁰⁵

2.1.4. Medidas financeiras

Algumas contramedidas de terceiros afetam obrigações no âmbito do direito internacional financeiro. Essas obrigações podem ter como fontes acordos bilaterais de investimentos (BITs),⁵⁰⁶ acordos no âmbito do *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* (SWIFT) ou da *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA) ou ainda o direito internacional geral.⁵⁰⁷ Entre as obrigações cujo cumprimento é frequentemente suspenso nessas circunstâncias, estão: (i) a garantia de admissão de investimentos no Estado receptor (inclusive seus corolários, como o tratamento nacional); (ii) as obrigações de tratamento justo e equânime; (iii) as obrigações de total proteção e segurança; (iv) a proteção contra a expropriação discriminatória e sem compensação; (v) o princípio de nação mais favorecida, entre outras.

Em reação à violação de obrigações de interesse geral, muitos Estados reagiram no sentido de proibir ao Estado responsável o acesso aos seus mercados financeiros nacionais. Esta contramedida impede que o Estado responsável e seus agentes obtenham fundos emprestáveis e outros ativos no mercado financeiro do Estado-autor da contramedida. Por exemplo, em 2011, a Austrália impôs uma proibição de acesso ao mercado financeiro e à

⁵⁰⁴ TRIBE, Laurence; TOLENTINO, Raymond; HARRIS, Kate; ERPENBACH, Jackson; LEWIN, Jeremy. The Legal, Practical and Moral Case for Transferring Russian Sovereign Funds to Ukraine. Renew Democracy Initiative, 17 de setembro de 2023.

⁵⁰⁵ 191 bilhões de euros em reservas do BCR encontram-se congeladas sob jurisdição da União. UE. Immobilised Russian assets: Council decides to set aside extraordinary revenues, Press Release de 12 de fevereiro de 2024. Ver: FRANCHINI, Daniel. Immobilised Assets, Extraordinary Profits: The EU Council Decision on Russia's Central Bank Reserves and Its Legal Challenges. EJIL!Talk, de 1º de março de 2024.

⁵⁰⁶ Considerando o grande número de BITs em vigor, seus conteúdos são notavelmente semelhantes. LOWENFELD, Andreas T. *International Economic Law*. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 555. “Os BITs geralmente começam com um preâmbulo que declara o desejo de promover maior cooperação econômica entre as partes, incentivar o fluxo de capital privado e criar condições favoráveis a esse fluxo”.

⁵⁰⁷ Sobre as obrigações costumeiras impostas aos Estados no âmbito do direito internacional econômico, ver: DUMBERRY, Patrick. *Customary International Law in International Economic Law* In COTTIER, Thomas; SCHEFER, Krista. *Elgar Encyclopedia of International Economic Law*. Londres: Elgar, 2017.

transferência de fundos e capitais a investidores líbios⁵⁰⁸ e sírios⁵⁰⁹ por graves abusos de direitos humanos. Neste último caso, as medidas voltaram-se também à proibição da compra de ações, de incorporação de empresas e de concessão de crédito.⁵¹⁰ Embora a Austrália não seja parte de nenhum tratado bilateral de investimento com os Estados sancionados, todas as medidas poderiam ser consideradas em inconformidade com as obrigações costumeiras de tratamento justo e equânime e de ampla proteção e segurança.

Por sua vez, em 2017, diante do “estabelecimento de uma assembleia constituinte ilegítima, da escalada de corrupção pública e de sérios abusos de direitos humanos” os EUA proibiram a contração de empréstimos por empresas ou pelo Estado venezuelano no mercado financeiro estadunidense e a compra de títulos da dívida venezuelana por cidadãos dos EUA.⁵¹¹ Embora EUA e Venezuela não sejam partes de um tratado bilateral de investimentos, as medidas operam em descumprimento das obrigações de garantia de admissão de investimentos no Estado receptor e de tratamento justo e equânime sob o direito internacional geral. Já em 2019, o Reino Unido impôs restrições de acesso ao mercado financeiro britânico a pessoas de origem venezuelana e ao Estado venezuelano em reação às mesmas violações.⁵¹² Neste caso, os dois Estados são partes de um BIT em vigor desde 1996, o qual impõe a obrigação de tratamento nacional justo e equânime, a proibição de medidas não razoáveis, arbitrárias ou discriminatórias e uma cláusula de nação mais favorecida.⁵¹³

Uma segunda modalidade de contramedida financeira é a proibição total ou parcial da realização de investimento externo direto no Estado responsável pela violação. Por exemplo, em 2011, dada a escalada de violência contra civis na Guerra Civil Síria, os Estados Unidos proibiram a realização de investimento direto por nacionais e empresas estadunidenses na Síria.⁵¹⁴ Já em 2014, em resposta à violação da integridade territorial ucraniana pela Federação Russa, os EUA adotaram uma proibição da alocação de investimentos estadunidenses na região

⁵⁰⁸ AUSTRÁLIA. Regulations 6, 14, 15, 18 and 20 of the Autonomous Sanctions Regulations 2011 – Lybia, 2006. A Austrália também adota sanções contra o Zimbábue desde 2002 (renovadas em 2013) na forma de restrições financeiras para a oferta de capitais e outros ativos no mercado financeiro australiano. AUSTRÁLIA. Regulations 4, 5, 6, 12, 13, 14, 18, of the Autonomous Sanctions Regulations 2011

⁵⁰⁹ *Idem.*

⁵¹⁰ *Idem.*

⁵¹¹ EUA. Executive Order 13808 – Imposing Additional Sanctions With Respect to the Situation in Venezuela, de 24 de agosto de 2017. A futura circunvenção das sanções impostas pelos EUA por meio do lançamento de uma moeda digital pela Venezuela implicou em uma proibição de transações financeiras na nova divisa. Ver também: EUA. Executive Order 13827 – Taking Additional Steps To Address the Situation in Venezuela, de 19 de março de 2018.

⁵¹² REINO UNIDO. Exiting the European Union – The Venezuela (Sanctions) (EU Exit) Regulations No. 135, 2019.

⁵¹³ UNCTAD. United Kingdom - Venezuela, Bolivarian Republic of BIT. Investment Policy Hub, 1996.

⁵¹⁴ EUA. Executive Order 13582 – Blocking Property of Government of Syria and Prohibiting Certain Transactions With Respect to Syria, de 17 de agosto de 2011.

ocupada.⁵¹⁵ Já em retaliação ao reconhecimento pelo governo russo das entidades não-estatais de Donetsk e Lugansk criadas pelo uso da força contra a integridade territorial ucraniana em 2022, os EUA proibiram novos investimentos estadunidenses em ambas as regiões,⁵¹⁶ posteriormente estendida a todo o mercado financeiro⁵¹⁷ e a outros setores da economia russa.⁵¹⁸ Todos os exemplos demonstram, pelo menos, um não-cumprimento plausível de obrigações de não-discriminação e das obrigações de tratamento justo e equânime e de total segurança.

Em terceiro lugar, Estados também adotaram a interrupção de transações financeiras com o Estado responsável como contramedida. Contra a violação da integridade territorial da Ucrânia em 2022, foram proibidas, pelos EUA, as transações oriundas de instituições financeiras estadunidenses para a Federação Russa.⁵¹⁹ Uma medida similar foi adotada pela Austrália no mesmo contexto.⁵²⁰

Alguns regimes de contramedidas adotaram um conjunto complexo de medidas financeiras que, *in toto*, afetam obrigações convencionais e costumeiras do Estado não-lesado. É o caso do rol de medidas financeiras adotadas pelos Estados Unidos a partir de 2018 contra o Irã na esteira da denúncia do *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) e do lançamento de uma “campanha de agressão regional e de apoio a grupos terroristas” pelo Irã.⁵²¹ As medidas

⁵¹⁵ EUA. Executive Order – Blocking Property of Certain Persons and Prohibiting Certain Transactions With Respect to the Crimea Region of Ukraine, de 19 de dezembro de 2014.

⁵¹⁶ EUA. Executive Order 14065 – Blocking Property of Certain Persons and Prohibiting Certain Transactions With Respect to Continued Russian Efforts To Undermine the Sovereignty and Territorial Integrity of Ukraine, de 21 de fevereiro de 2022.

⁵¹⁷ EUA. Executive Order 14071 – Prohibiting New Investment in and Certain Services to the Russian Federation in Response to Continued Russian Federation Aggression, de 6 de abril de 2022.

⁵¹⁸ EUA. Executive Order 14066 – Prohibiting Certain Imports and New Investments With Respect to Continued Russian Federation Efforts To Undermine the Sovereignty and Territorial Integrity of Ukraine, de 8 de março de 2022.

⁵¹⁹ EUA. Executive Order 14068 – Prohibiting Certain Imports, Exports, and New Investment With Respect to Continued Russian Federation Aggression, de 11 de março de 2022. Ver também: EUA. Executive Order 14066, de 8 de março de 2022.

⁵²⁰ AUSTRÁLIA. Regulations 3, 4, 4A, 5A, 12 and 18 of the Autonomous Sanctions Regulations – Specified Ukraine regions sanctions regime, de 28 de março de 2022.

⁵²¹ As medidas impostas pelos EUA contra o Irã nesse contexto devem ser analisadas com cuidado. No caso das medidas impostas contra o descumprimento de obrigações de não-proliferação nuclear pelo Irã a partir do Tratado de Não-Proliferação (TNP), é possível argumentar que a falha em adimplir as obrigações sob o tratado produziria uma lesão a todos os Estados partes, de modo a alterar radicalmente a posição de cada uma delas em relação ao cumprimento futuro de suas obrigações, nos termos do Art. 42(b)(ii) dos ARSIWA. Trata-se de um tipo muito específico de tratado internacional em que o descumprimento de obrigações por uma das partes acarreta a impossibilidade de cumprimento pelas demais partes. Nesse caso, todos os Estados 'lesados' pelo descumprimento iraniano (isto é, todas as partes, inclusive os Estados Unidos) poderiam ser considerados aptos a adotar contramedidas legítimas contra o Irã. Por outro lado, as medidas adotadas sob a justificativas outras que não o não cumprimento das obrigações de desarmamento nuclear devem ser consideradas sob o direito internacional geral. Neste caso, contramedidas adotadas sob a justificativa de uso da força, perturbação da paz e segurança internacionais ou atos de terrorismo, quando adotadas por Estados não imediatamente afetados pela conduta iraniana, devem ser consideradas como medidas adotadas por Estados não-lesados. Ver, sobre as medidas

se estendem desde a proibição da participação de empresas e indivíduos estadunidenses em certos setores econômicos no Irã à proibição da concessão de empréstimos ao país.⁵²² Além disso, foram proibidas todas as transferências entre instituições financeiras dos dois Estados e qualquer investimento direto ou aquisição de montantes significativos de instrumentos de capital ou da dívida pública iraniana.⁵²³ Todas essas medidas acarretam o descumprimento de obrigações a partir do já citado Tratado de 1955.⁵²⁴

O mesmo caráter abrangente pode ser encontrado nas contramedidas financeiras adotadas por certos Estados contra a Rússia em resposta à violação da integridade territorial da Ucrânia. Em 2019, o Reino Unido impôs medidas financeiras contra a Rússia aplicáveis a investimentos, transações e ao mercado de capitais.⁵²⁵ Em 2022, após a invasão da Ucrânia, a medida foi expandida para “todos os territórios ucranianos fora do controle do governo”.⁵²⁶ Por sua vez, os EUA impuseram à Rússia a proibição de acesso ao crédito e aos meios de pagamento do mercado financeiro estadunidense a partir de 2022.⁵²⁷ Já Singapura impôs

aplicadas antes da conclusão do JCPOA (o mesmo raciocínio se aplica à reimposição das medidas em 2018); CALAMITA, N. Jansen. Sanctions, countermeasures, and the Iranian nuclear issue. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 42, p. 1393, 2009. “Um regime de segurança como o estabelecido pelo TNP depende da crença compartilhada entre as partes de que o valor que elas atribuem à cooperação é compartilhado pelas outras partes”. Sobre a permissibilidade da adoção de contramedidas no sistema do TNP, ver: SINGH, Sahib. Non-proliferation law and countermeasures. University of Cambridge Faculty of Law Research Paper No.21, 2011.

⁵²² EUA. Executive Order 13846 – Reimposing Certain Sanctions With Respect to Iran, de 6 de agosto de 2018.

⁵²³ *Idem*.

⁵²⁴ **Artigo IV** 1. Cada Alta Parte Contratante concederá sempre um tratamento justo e equitativo aos nacionais e às empresas da outra Alta Parte Contratante, bem como aos seus bens e empresas; abster-se-á de aplicar medidas não razoáveis ou discriminatórias suscetíveis de prejudicar os seus direitos e interesses legalmente adquiridos; e assegurará que os seus direitos contratuais legítimos sejam efetivamente exercidos, em conformidade com a legislação aplicável. 2. Os bens dos nacionais e das empresas de qualquer das Altas Partes Contratantes, incluindo os direitos de propriedade, receberão a proteção e a segurança mais constantes no território da outra Alta Parte Contratante, em nenhum caso inferiores às exigidas pelo direito internacional. **Artigo VII** 1 - Nenhuma das Altas Partes Contratantes aplicará restrições à realização de pagamentos, remessas e outras transferências de fundos de ou para os territórios da outra Alta Parte Contratante, exceto (a) na medida do necessário para assegurar a disponibilidade de divisas para pagamentos de bens e serviços essenciais à saúde e bem-estar da sua população, ou (b) no caso de um membro do Fundo Monetário Internacional, restrições especificamente aprovadas pelo Fundo. No original: “Article IV – 1. Each High Contracting Party shall at all times accord fair and equitable treatment to nationals and enterprises of the other High Contracting Party, as well as to their property and enterprises; refrain from applying unreasonable or discriminatory measures likely to prejudice their legally acquired rights and interests; and ensure that their legitimate contractual rights are effectively exercised in accordance with applicable law.; 2. The property of nationals and enterprises of either High Contracting Party, including property rights, shall receive the most constant protection and security in the territory of the other High Contracting Party, in no case less than that required by international law; Article VII – 1 - Neither High Contracting Party shall apply restrictions on the making of payments, remittances and other transfers of funds to or from the territories of the other High Contracting Party, except (a) to the extent necessary to ensure the availability of foreign exchange for payments for goods and services essential to the health and well-being of its population, or (b) in the case of a member of the International Monetary Fund, restrictions specifically approved by the Fund.”

⁵²⁵ REINO UNIDO. Russia (Sanctions) (EU Exit) Regulations 2019, No. 855, 10 de abril de 2019.

⁵²⁶ REINO UNIDO. The Russia (Sanctions) (EU Exit) (Amendment) (No. 7) Regulations 2022, No. 395, 29 de março de 2022.

⁵²⁷ EUA. Executive Order 14071 – Prohibiting New Investment in and Certain Services to the Russian Federation in Response to Continued Russian Federation Aggression, de 6 de abril de 2022.

medidas financeiras dirigidas a determinados órgãos russos, incluindo o Banco Central e o Ministério das Finanças da Rússia. Para além do congelamento de ativos, estas e outras instituições públicas e privadas foram proibidas de efetuar transações ou acordos, ou de prestar serviços financeiros que facilitem a angariação de fundos no mercado de capitais do Estado sul-asiático.⁵²⁸ Todas as medidas revelam, em alguma medida, inconformidade com as obrigações costumeiras de não-discriminação e de tratamento justo e equânime. Todavia, no caso do Reino Unido e de Singapura, elas também operam em descumprimento dos BITs entre aqueles Estados e a Rússia, em vigor desde 1991⁵²⁹ e 2010⁵³⁰ respectivamente.

2.1.5. Medidas adotadas pela União Europeia

A União Europeia (UE) adota contramedidas de terceiros na forma de “sanções autônomas” ou “medidas restritivas” contra Estados não-membros sob a Política Externa e de Segurança Comum (PESC).⁵³¹ Esta competência foi atribuída à organização internacional pelos Estados membros, que delegaram à UE o poder de adotar, de forma coordenada, medidas contra violações de certas obrigações de interesse comum.⁵³² Sob as regras comunitárias da União, a

⁵²⁸ SINGAPURA. Ministry of Foreign Affairs. Factsheet: Singapore's Export Controls Measures on Russia, de 5 de março de 2022.

⁵²⁹ UNCTAD. United Kingdom - Russian Federation, BIT. Investment Policy Hub, 1991. Art. 2(2), por exemplo: "Os investimentos dos investidores de cada Parte Contratante receberão sempre um tratamento justo e equitativo e gozarão de plena proteção e segurança no território da outra Parte Contratante. Nenhuma das Partes Contratantes imporá, de forma alguma, medidas irrazoáveis ou discriminatórias à gestão, manutenção, utilização, ordenamento ou alienação de investimentos no seu território de investidores da outra Parte Contratante. Cada Parte Contratante observará qualquer obrigação que possa ter assumido em conformidade com o presente Acordo no que respeita aos investimentos de investidores da outra Parte Contratante."

⁵³⁰ UNCTAD. Singapore - Russian Federation, BIT. Investment Policy Hub, 2010. "Art. 3. Cada Parte Contratante concederá, no seu território, um tratamento justo e equitativo aos investimentos dos investidores da outra Parte Contratante"; Ver também: "Art. 7. Cada Parte Contratante garantirá, em conformidade com a sua legislação, aos investidores da outra Parte Contratante, após o cumprimento de todas as suas obrigações fiscais, a livre transferência para o estrangeiro dos pagamentos relativos aos seus investimentos, nomeadamente"

⁵³¹ Ver, sobre: KERBRAT, Yann. Sanctions et Contre-Mesures: Risques de Confusion dans les Articles de la CDI sur la Responsabilité des Organisations Internationales. *Revue Belge de Droit International*, vol. 46, p. 103, 2013. "A prática, especialmente a da União Europeia (...) mostra que certas organizações internacionais têm uma predileção especial pelas chamadas contramedidas “coletivas” ou de “interesse geral”, ou seja, contramedidas dirigidas contra Estados que são terceiros na organização e são designados como responsáveis por graves violações das obrigações devidas à comunidade internacional como um todo, principalmente no campo dos direitos humanos e do direito humanitário”.

⁵³² Para ver o quadro legal que autoriza a União Europeia a impor medidas unilaterais coercitivas, ver: UE. Conselho da União Europeia. Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions), 10198/1/04 REV 1, PESC 450, Bruxelas, 7 de junho de 2004. Ver também: UE. Conselho da União Europeia. Sanctions Guidelines – update, 5664/18, 4 de maio de 2018; UE. Conselho da União Europeia. Restrictive measures (Sanctions) – Update of the EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures, 10572/22, 27 de junho de 2022. Ver, sobre: GESTRI, Marco. Sanctions imposed by the European Union: legal and institutional aspects. In: RONZITTI, N. Coercive diplomacy, sanctions and international law. Brill Nijhoff, 2016. pp. 70-102 “Como consequência, a legalidade das medidas adotadas pela UE poderia ser estabelecida sob o direito internacional exclusivamente com base na noção segundo a qual os Estados (e outras entidades), mesmo que não sejam

base jurídica para a imposição de medidas pela organização advém do Art. 38 do Tratado da União Europeia (TUE) que estipula a competência do Comitê de Política Externa e Segurança (CPESC) da UE.⁵³³ A sua implementação ocorre por meio de uma combinação de uma Decisão (adotada sob o Art. 29 do TUE) e uma Regulação (adotada sob o Art. 215 do Tratado de Funcionamento da União Europeia) emitidas pelo Conselho da União a partir de propostas do Alto Representante da União para a Política Externa e de Segurança Comum ou da Comissão Europeia.⁵³⁴ As medidas devem se compatibilizar com os princípios da PESC da União segundo o Art. 21 do TUE.⁵³⁵ As sanções podem incluir proibições de importação ou exportação de mercadorias, proibições de investimento, proibições de prestação de serviços, embargos de armas e congelamento de ativos.

A implementação de contramedidas de terceiros pela UE conheceu seus primeiros ensaios de forma *ad hoc*. Em 2000, o Conselho Europeu ordenou o congelamento de ativos de propriedade de Myanmar e de membros do alto escalão do governo diante de “severas e sistemáticas violações de direitos humanos.”⁵³⁶ Essa situação alterou-se pela publicação dos *Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions)* pelo Conselho da União em 2004, que estabeleceu as regras para aplicação de sanções pela UE contra Estados não-membros e criou um “quadro político para uma utilização mais eficaz das sanções.”⁵³⁷ As medidas compreendem retorsões e contramedidas e, neste segundo caso, estruturam-se em inconformidade com obrigações devidas pela UE ao Estado responsável. Assim como os Estados, a UE implementa contramedidas na forma de medidas comerciais, congelamento de ativos, medidas financeiras, entre outras.

diretamente afetados, podem tomar contramedidas na presença de violações de obrigações *erga omnes*. No entanto, essa noção não é geralmente aceita na doutrina do direito internacional”.

⁵³³ KEUKELEIRE, Stephan; DELREUX, Tom. *The Foreign Policy of the European Union*. Londres: Bloomsbury Publishing, 2022. Ver, sobre as decisões que exigem legislação emitida pelo CPESC: GESTRI, Marco. *Sanctions imposed by the European Union: legal and institutional aspects*. In: RONZITTI, Natalino. *Coercive diplomacy, sanctions and international law*. Haia: Brill Nijhoff, 2016. pp. 70-102.

⁵³⁴ O processo de adoção de sanções pela UE, assim como qualquer outro ato da União, deve, segundo o princípio da atribuição, possuir uma base jurídica. Via de regra, a adoção exige uma Decisão do Conselho da União sob processo previsto nos Arts. 29-31 do Tratado da União Europeia.

⁵³⁵ Ver, sobre: LONARDO, Luigi. *Common Foreign and Security Policy and the EU’s external action objectives: an analysis of Article 21 of the Treaty on the European Union*. *European Constitutional Law Review*, v. 14, n. 3, pp. 584-608, 2018.

⁵³⁶ UE. Conselho Europeu, *Common Position 2000/346/CFSP*, de 26 de abril de 2000. Ver também: UE, Conselho Europeu, *Council Regulation No. 1081/2000*, OJ 2000 L 122/29, de 24 de maio de 2000. Por sua vez, em 2002, a UE congelou ativos de propriedade do Zimbábue e de seu chefe de Estado Robert Mugabe em retaliação a graves violações de direitos humanos. Ver: UE. Conselho Europeu, *Common Position 2002/145/CFSP*, 18 de fevereiro de 2002. Ver também: UE. Conselho Europeu, *Council Regulation EC No. 310/2002*, de 21 de fevereiro de 2002.

⁵³⁷ UE. Conselho da União Europeia. *Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions)*, 10198/1/04 REV 1, PESC 450, Bruxelas, 7 de junho de 2004.

A imposição de contramedidas comerciais pela UE obedece a mesma lógica de sua aplicação por Estados. Como membro da OMC e parte do GATT e de outros acordos setoriais da organização, atos da União considerados em inconformidade com suas obrigações sob tais tratados devem ser justificados para que não sejam ilícitos.

Grande parte das medidas comerciais da UE em descumprimento a obrigações sob o quadro normativo da OMC foi adotada em retaliação a violações sistemáticas de direitos humanos. Por exemplo, a União impôs uma restrição de exportações de armas e equipamentos de telecomunicações contra Myanmar em 2013.⁵³⁸ Uma restrição análoga foi imposta contra a Venezuela em 2017 em reação a “sérios abusos e violações de direitos humanos e repressão da sociedade civil”.⁵³⁹ Por sua vez, outros regimes voltaram-se à reação contra atos de uso da força. Em seguida à derrubada do voo MH17 da *Malaysia Airlines* por um míssil disparado a partir do território ucraniano controlado por milícias pró-Rússia em 2014, a UE anunciou um embargo de exportação de materiais de alta tecnologia utilizados para exploração de óleo e gás.⁵⁴⁰ Todas essas medidas, *inter alia*, podem ser consideradas em inconformidade com obrigações de não-discriminação, tratamento nacional e do princípio da nação mais favorecida sob o GATT, ao menos plausivelmente.

Por outro lado, ao aplicar medidas coercitivas comerciais contra Estados não-membros da OMC, a UE pode agir em inconformidade com suas obrigações a partir de outras fontes – sob instrumentos convencionais ou sob o direito costumeiro. Por exemplo, ao impor sucessivas rodadas de proibição de exportação de serviços de interceptação radiotelefônica para Belarus desde 2004 (em resposta a “subsequentes abusos de direitos humanos”), a UE pode agir em descumprimento da obrigação costumeira de não-discriminação nas relações comerciais.⁵⁴¹ A expansão mais recente do regime – realizada em 2023, sob a justificativa de “cumplicidade na agressão contra a Ucrânia” – implementou proibições de exportações do setor aeroespacial.⁵⁴² A medida não parece ser justificável sob o direito internacional geral, pois impõe uma restrição indevida e discriminatória aos fluxos de exportação.

⁵³⁸ UE. Conselho da União Europeia. Council Regulation (EU) No 401/2013 concerning restrictive measures in respect of Myanmar/Burma and repealing Regulation (EC) No 194/2008, de 2 de maio de 2013.

⁵³⁹ UE. Conselho Europeu. Council Decision 2017/2074/CFSP, de 13 de novembro de 2017.

⁵⁴⁰ UE. Conselho Europeu. Council Decision 2014/512/CFSP, de 31 de julho de 2014, OH 2014 L 229/13, de 31 de julho de 2014, Council Regulation (EU) No.883/2014, de 31 de julho de 2014. O regime de sanções foi posteriormente expandido.

⁵⁴¹ Ver, sobre o regime imposto contra Belarus: UE. Conselho Europeu. Council Decision 2012/642/CFSP concerning restrictive measures in view of the situation in Belarus and the involvement of Belarus in the Russian aggression against Ukraine, de 15 de outubro de 2012.

⁵⁴² UE. Conselho Europeu, Press Release – EU adopts new round of individual sanctions over continued human rights abuses and imposes further targeted measures in response to involvement in Russia's military aggression against Ukraine, de 3 de agosto de 2023.

Uma série de outros exemplos revela a implementação de medidas pela UE em inconformidade com obrigações de não-discriminação.⁵⁴³ Contra as atividades de proliferação nuclear do Irã, a União adotou a partir de 2012 uma proibição da exportação de armas e bens utilizados em atividades relacionadas ao enriquecimento de urânio; a proibição da importação de petróleo bruto e gás natural; a proibição da venda de equipamento utilizado em setores estratégicos.⁵⁴⁴ Algumas dessas medidas foram suspensas em 2014 como parte da implementação do *Joint Comprehensive Plan of Action*, seguidas por uma suspensão total em janeiro de 2016.⁵⁴⁵ Contudo, o Conselho da UE optou, em 2023, por não suspender as medidas impostas contra o Irã, tal como inicialmente previsto no JCPOA, em função da continuidade da conduta iraniana, o que conduziu à reimplementação das medidas.⁵⁴⁶

Outras proibições de exportações e importações de armas e material conexo foram implementadas pela UE contra graves violações de direitos humanos. Um exemplo são as medidas impostas contra a RDC a partir de 2010 contra “o recrutamento de crianças para forças militares, deslocamentos forçados e outros abusos”.⁵⁴⁷ Já em 2018, a União estabeleceu uma série de medidas comerciais contra a exportação de tecnologias de monitoramento a Myanmar em reação às “medidas discriminatórias adotadas contra a minoria Rohingya”.⁵⁴⁸ Tais medidas exigem justificativa sob o direito internacional geral.

Finalmente, as contramedidas comerciais adotadas pela UE contra a Rússia a partir de fevereiro de 2022 revelam o esforço mais expansivo da organização em impor contramedidas como sujeito não-lesado – em coordenação às medidas adotadas por outros Estados.⁵⁴⁹ Uma vez que ambos, a União e o Estado, são membros da OMC, as medidas podem ser consideradas

⁵⁴³ Um segundo exemplo de medidas comerciais impostas pela UE contra um Estado não-membro da União diz respeito às restrições comerciais às exportações de armas para a Líbia em reação às violações dos direitos humanos, às ameaças à paz, à segurança ou à estabilidade do Norte de África e à violência baseada em gênero a partir de 2015. UE. Conselho Europeu. Council Regulation (EU) 2015/813 amending Regulation (EU) No 204/2011 concerning restrictive measures in view of the situation in Libya, de 26 de maio de 2015.

⁵⁴⁴ UE. Conselho Europeu. Council Regulation (EU) 267/2012 concerning restrictive measures against Iran and repealing Regulation (EU) No 961/2010, de 23 de março de 2012. Sobre as sanções impostas pela UE contra o Irã a partir de 2012 e sua caracterização como contramedidas, ver: DUPONT, Pierre-Emmanuel. Countermeasures and collective security: the case of the EU sanctions against Iran. *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 17, n. 3, p. 301-336, 2012.

⁵⁴⁵ Ver: UE. Iran: EU suspends certain sanctions as Joint Plan of Action enters into force, de 20 de janeiro de 2014 e UE. Iran: Council lifts all nuclear-related economic and financial EU sanctions, de 16 de janeiro de 2016.

⁵⁴⁶ UE. Conselho Europeu. Iran: Council maintains restrictive measures under the non-proliferation sanctions regime after the JCPOA Transition Day, de 17 de outubro de 2023.

⁵⁴⁷ UE. Conselho Europeu. Council Decision 2010/788/CFSP concerning restrictive measures against the Democratic Republic of the Congo and repealing Common Position 2008/369/CFSP, 20 de dezembro de 2010.

⁵⁴⁸ UE. Conselho Europeu. Council implementing Regulation 2018/647 amending Regulation (EU) No 401/2013 concerning restrictive measures in respect of Myanmar/Burma, de 27 de abril de 2018.

⁵⁴⁹ LONARDO, Luigi. *Law: The Use of Force, EU Sanctions, and Assistance to Ukraine*. In: *Russia's 2022 War Against Ukraine and the Foreign Policy Reaction of the EU: Context, Diplomacy, and Law*. Londres: Springer International Publishing, pp. 61-79, 2023.

em inconformidade com obrigações sob o GATT e outros acordos setoriais. De forma geral, a União impôs uma proibição geral de exportações e importações de bens e produtos capazes de contribuir para o aumento das capacidades industriais ou que gerassem receitas significativas para o Estado – por exemplo, petróleo e carvão.⁵⁵⁰ Nos setores de aviação e aeroespacial, os membros da UE foram proibidos de realizar exportações,⁵⁵¹ assim como nos setores de condutores e semicondutores.⁵⁵² Também foram proibidas as importações de vários bens de consumo,⁵⁵³ e exportações de armamentos, bens relacionados à indústria naval⁵⁵⁴ e serviços.⁵⁵⁵

A UE também aplica congelamento de ativos contra Estados não-membros por violações de obrigações de interesse geral, assim como de bens de indivíduos associados à hierarquia governamental do Estado responsável. Um primeiro exemplo no período considerado remete ao congelamento dos bens de uma série de autoridades do governo afegão em 2011, incluindo seu Ministro de Relações Exteriores.⁵⁵⁶ A partir do mesmo ano, a UE congelou todos os ativos de propriedade do Presidente Bashar Al-Assad e outros funcionários do governo sírio.⁵⁵⁷ No ano seguinte, o regime foi expandido de modo a compreender os ativos do Banco Central Sírio.⁵⁵⁸ Durante a 1ª Conferência do Grupo de Amigos do Povo Sírio (GAPS) – integrado por membros da UE – os participantes decidiram pela implementação de uma nova rodada de congelamento de bens de al-Assad.⁵⁵⁹ No mesmo ano, os ativos do

⁵⁵⁰ UE. Conselho Europeu. Council Regulation (EU) 2022/576 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, de 8 de abril de 2022. Ver também: UE. Conselho Europeu. Council Regulation (EU) 2022/879 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, 3 de junho de 2022.

⁵⁵¹ *Idem*.

⁵⁵² UE. Conselho Europeu. Council Regulation (EU) 2022/1904 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, de 6 de outubro de 2022.

⁵⁵³ UE. Conselho Europeu. Council Regulation (EU) 2022/576 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, de 8 de abril de 2022.

⁵⁵⁴ UE. Conselho Europeu. Council Regulation (EU) 2022/394 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, 9 de março de 2022. Ver também: UE. Conselho Europeu. Council Regulation (EU) 2022/576 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, de 8 de abril de 2022.

⁵⁵⁵ UE. Conselho Europeu. Council Regulation (EU) 2022/1904 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, de 6 de outubro de 2022; UE. Conselho Europeu. Council Regulation (EU) 2022/879 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, 3 de junho de 2022.

⁵⁵⁶ UE. Conselho Europeu. Council Implementing Decision 2011/486/CFSP, de 1º de agosto de 2011

⁵⁵⁷ UE. Conselho Europeu. Council Implementing Decision 2011/302/CFSP, de 23 de maio de 2011, OJ 2011 L 136/91.

⁵⁵⁸ UE. Conselho Europeu. Council Decision 2012/122/CFSP, de 27 de fevereiro de 2012, OJ 2012 L 54/14.

⁵⁵⁹ GAPS. Chairman's Conclusions of the International Conference of the Group of Friends of the Syrian People, Túnis, em 24 de fevereiro de 2012.

Presidente líbio Muammar Khadafi também foram congelados.⁵⁶⁰ Já em 2021, enfim, a UE impôs um regime autônomo em reação à derrocada democrática no Mali, incluindo o congelamento de bens do Presidente Assimi Goita.⁵⁶¹

Em alguns cenários, a UE adotou congelamento de ativos contra violações sistemáticas de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, bem como atos de contribuição à ruptura da democracia. Em 2015, a União congelou ativos de indivíduos ligados à repressão política no Burundi,⁵⁶² e uma medida similar foi adotada contra indivíduos envolvidos na repressão contra a sociedade civil na Venezuela a partir de 2017. Por sua vez, diante da repressão por forças policiais da Guiné contra manifestantes em 2009, a UE bloqueou ativos de indivíduos ligados ao governo do Estado.⁵⁶³ Em outras circunstâncias, o congelamento de ativos foi aplicado contra ameaças à paz e à segurança – por exemplo, o congelamento de ativos do Banco Central do Irã em 2012 frente “às descobertas sobre as atividades iranianas relacionadas ao desenvolvimento de tecnologia nuclear militar”.⁵⁶⁴ Um regime similar foi imposto a partir de 2015, quando a UE implementou o congelamento de bens de indivíduos ligados ao governo líbio em reação às ameaças à paz e à segurança do Norte de África e à violência baseada em gênero.⁵⁶⁵ Guardadas as proporções, um regime análogo foi imposto em 2012 contra a Guiné-Bissau contra atos de deturpação do processo de consolidação da paz.⁵⁶⁶

Já em retaliação à violação à integridade territorial da Ucrânia em 2022, o congelamento de ativos atingiu, principalmente, as reservas internacionais do Banco Central da Rússia e de outros órgãos do Estado, além da propriedade de alguns indivíduos – entre eles o Presidente russo Vladimir Putin, o Ministro das Relações Exteriores Sergey Lavrov e diversos membros

⁵⁶⁰ UE. Conselho Europeu. Council Regulation (EU) No 204/2011 – concerning restrictive measures in view of the situation in Libya, de 2 de março de 2011.

⁵⁶¹ UE. Council of the Union. Council Decision (CFSP) 2021/2208 amending Decision (CFSP) 2017/1775 concerning restrictive measures in view of the situation in Mali, de 13 de dezembro de 2021.

⁵⁶² UE. Conselho Europeu. Concerning restrictive measures in view of the situation in Burundi, Council Decision 2015/1763, de 29 de novembro de 2015.

⁵⁶³ Outros precedentes podem ser citados – por exemplo, perante a deflagração de um golpe de Estado e a detenção do Presidente do Mali em 2017, a UE implementou um regime de congelamento de bens contra indivíduos relacionados a tais ameaças à democracia. UE. Conselho Europeu. Council Regulation (EU) 1170/2017, de 28 de setembro de 2017.

⁵⁶⁴ UE. Conselho Europeu. Council Regulation (EU) 267/2012 concerning restrictive measures against Iran and repealing Regulation (EU) No 961/2010, de 23 de março de 2012.

⁵⁶⁵ UE. Conselho Europeu. Council Regulation (EU) 2015/813 amending Regulation (EU) No 204/2011 concerning restrictive measures in view of the situation in Libya, de 26 de maio de 2015.

⁵⁶⁶ UE. Conselho Europeu. Council Decision (EU) 285/2012 – concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies threatening the peace, security or stability of the Republic of Guinea-Bissau, de 3 de maio de 2012.

da Duma e do Conselho de Segurança Nacional.⁵⁶⁷ Tais indivíduos tiveram os seus ativos sob jurisdição da UE congelados.

Além do congelamento de ativos, os regimes sancionatórios da UE também contam com a imposição de outras medidas financeiras. Em retaliação à derrubada do voo MH17 da *Malaysia Airlines*, a União impôs uma proibição ao ingresso de instituições financeiras russas no mercado de capitais europeu, especificamente para a compra de ativos e bônus da dívida mobiliária, assim como uma proibição ao fornecimento de crédito a empresas de setores específicos.⁵⁶⁸ Tais medidas não apenas implicam em não-cumprimento de obrigações de tratamento nacional, não discriminação e tratamento justo e equânime sob o Acordo de Parceria e Cooperação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros e a Rússia (em vigor desde 1997) mas também em inconformidade com os BITs mantidos entre a Rússia e pelo menos 21 de seus membros. Vários outros exemplos análogos podem ser mencionados.⁵⁶⁹

A UE também adotou diversas medidas no setor financeiro em inconformidade a obrigações de tratamento justo e equânime devido aos ativos de propriedade russa ou às obrigações de preservação das imunidades dos órgãos do Estado russo em reação à invasão da Ucrânia a partir de 2022.⁵⁷⁰ No setor financeiro, a UE, em paralelo aos EUA e ao Reino Unido, impuseram restrições de acesso ao sistema SWIFT, bem como restrições ao acesso pela Rússia aos mercados financeiros da UE e às transações com o Banco Central da Rússia.⁵⁷¹ A União

⁵⁶⁷ De acordo com o site oficial do Conselho da União Europeia, até o momento foram sancionados mais de 1700 indivíduos de origem ou nacionalidade russa envolvidos com as ações militares de agressão contra a Ucrânia.

⁵⁶⁸ UE. Conselho Europeu. Council Decision 2014/659/CFSP, de 8 de setembro de 2014, OJ 2014 L 271/54 de 12 de setembro de 2014.

⁵⁶⁹ UE. Conselho Europeu. Council Regulation (EU) 2017/1509 concerning restrictive measures against the Democratic People's Republic of Korea and repealing Regulation (EC) No 329/2007, de 30 de agosto de 2017; UE. Conselho Europeu. Council Decision 2010/788/CFSP concerning restrictive measures against the Democratic Republic of the Congo and repealing Common Position 2008/369/CFSP, 20 de dezembro de 2010. No mesmo sentido, a União proibiu seus Estados membros de assumir novos compromissos de assistência financeira ou conceder empréstimos em condições favoráveis à Coreia do Norte, ou de adquirir, intermediar ou prestar assistência na emissão de obrigações públicas em função da ameaça regional causada por seu programa nuclear. Foi igualmente aplicada uma proibição de investimento direto. Medidas análogas foram adotadas em reação a sistemáticas violações de direitos humanos – e.g. a proibição do fornecimento de fundos por meio de crédito para a República Democrática do Congo foi imposta aos membros da UE em 2010 devido às graves violações do direito internacional que envolviam crianças em situações de conflito armado.

⁵⁷⁰ UE. Conselho Europeu. Council Regulation (EU) 2022/262 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, de 23 de fevereiro de 2022.

⁵⁷¹ *Idem*. Ver também: UE. Conselho Europeu. Council Regulation (EU) 2022/328 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, de 25 de fevereiro de 2022. UE. Conselho Europeu. Council Regulation (EU) 2022/576 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, de 8 de abril de 2022. Ver também: UE. Conselho Europeu. Council Regulation (EU) 2022/576 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, de 8 de abril de 2022.

também impôs medidas que limitam a presença e participação de entidades de seus Estados membros na economia russa.⁵⁷²

A compilação de precedentes demonstrada acima revela que a tendência de expansão da prática de contramedidas de terceiros verificada entre 1970-2001 prosseguiu constante no período 2001-2024. As medidas apresentadas foram implementadas em reação a graves e sistemáticas violações de obrigações de interesse geral e envolveram o descumprimento de obrigações devidas pelo Estado não-lesado ao Estado responsável. Além disso, entre os Estados que implementaram contramedidas como não-lesados, a prática foi geralmente homogênea e constante – com a exceção daqueles que adotaram um regime de sanções unilaterais pela primeira vez após a violação da integridade territorial da Ucrânia pela Rússia em 2022, como a Nova Zelândia. Finalmente, a prática parece ter se tornado geograficamente mais disseminada, se considerada (i) a expansão da membresia da União Europeia no período em questão e (ii) a adoção de contramedidas de terceiros por Japão, Singapura, Austrália, Turquia e Nova Zelândia. Portanto, as evidências da prática são suficientemente gerais e uniformes para permitir a inferência da *opinio juris* dos aproximadamente 40 Estados praticantes de contramedidas de terceiros.

2.2. Evidências de *opinio juris* de uma norma permissiva de contramedidas de terceiros

Embora mais pontuais do que os exemplos da prática estatal, evidências “puras” de *opinio juris* – não associadas a evidências da prática geral – sobre a permissibilidade de contramedidas por Estados não-lesados sob o direito internacional também foram acumuladas durante o período em questão. Ao contrário das evidências da prática, as evidências de *opinio juris* expressam claramente a convicção dos Estados e não exigem um exercício de indução. Contudo, como demonstram as evidências consideradas a seguir, os Estados qualificam sua *opinio* ao reconhecer diferentes justificativas para a adoção de contramedidas de terceiros e

⁵⁷² UE. Conselho Europeu. Council Regulation (EU) 2022/2474 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, de 16 de dezembro de 2022.

condições e garantias contra abusos. Essa percepção revela que nem todos Estados favoráveis a contramedidas de terceiros sustentam essa posição sob quaisquer circunstâncias.

As evidências são classificadas aqui pelo veículo por meio do qual foram reproduzidas: declarações públicas de Estados ou grupos de Estados (2.2.1.), publicações oficiais dos Estados e da UE (2.2.2.), legislação doméstica (2.2.3.), decisões de cortes e tribunais internacionais (2.2.4.) e resoluções de organizações internacionais (2.2.5.).

2.2.1. Declarações de Estados ou grupos de Estados

Declarações públicas de Estados ou grupos de Estados podem ser considerados como evidências de *opinio juris* se expressarem a compatibilidade entre a prática de contramedidas de terceiros e o direito internacional ou se forem declaratórias de uma norma costumeira permissiva em abstrato. Ambas as hipóteses são raras. Uma explicação plausível é o fato de que os Estados não desejam colocar sua conduta à prova ou passar a impressão de que estão respondendo a acusações de ilicitude. Além disso, os Estados podem preferir agir sob uma “presunção de permissibilidade”, visto que a legalidade da prática se encontra sob disputa. Segundo Jackson e Paddeu:

[é] digno de nota que os Estados que regularmente adotam sanções contra supostos violadores de obrigações *erga omnes (partes)*, (...), até o momento não apoiaram explícita e claramente a permissibilidade de contramedidas no interesse geral – seja no 6º Comitê, durante o trabalho da CDI sobre responsabilidade do Estado, ou em suas justificativas jurídicas para as medidas restritivas e regimes de sanções.⁵⁷³

Embora correta em seu teor, esta afirmação parece generalizar um fenômeno mais nuançado. Alguns exemplos de declarações públicas demonstram a convicção jurídica de Estados autores de contramedidas de terceiros sobre a permissibilidade de sua própria conduta. Manifestações dessa natureza são assiduamente emitidas por Estados praticantes de contramedidas de terceiros. Por exemplo, os Estados Unidos afirmaram perante a Assembleia Geral da ONU que, sob “a responsabilidade dos Estados de proteger e promover direitos humanos” o uso de “sanções econômicas é um meio legítimo de alcançar a política externa, a segurança e outros objetivos nacionais e internacionais”⁵⁷⁴ e que “como muitos países, [os EUA] utilizam sanções de maneira consistente com o direito internacional para promover a

⁵⁷³ JACKSON, Miles; PADDEU, Federica. The Countermeasures of Others: When Can States Collaborate in the Taking of Countermeasures. *The American Journal of International Law*, vol. 118, n. 2, p. 232, 2024, p. 241.

⁵⁷⁴ EUA. State Department. Statement by the United States on the UN General Assembly, 74th session, 26 de novembro de 2019.

responsabilização por violações e abusos de direitos humanos, incentivando mudanças de comportamento positivas e duradouras”.⁵⁷⁵ No mesmo sentido, em sua justificativa de voto na AGNU, a Missão Permanente dos EUA à ONU asseverou que:

As sanções econômicas são uma ferramenta legítima, apropriada e eficaz para responder a atividades prejudiciais e enfrentar ameaças à paz e à segurança. As sanções podem ser usadas para promover a responsabilização por violações e abusos dos direitos humanos, responder a comportamentos malignos e combater o crime transnacional, o terrorismo e a proliferação de armas de destruição em massa. Os Estados Unidos utilizam sanções *de maneira consistente com o direito internacional* (grifo nosso).⁵⁷⁶

Já o Reino Unido afirma que implementa sanções de forma “seletiva e proporcional, de modo a complementar outras ferramentas que compõem uma estratégia mais ampla”, que estas são aplicadas “de acordo com o compromisso de proteger regras e normas internacionais” e que são “consistentes com o direito internacional”.⁵⁷⁷ Especificamente sobre o redirecionamento de ativos russos congelados à Ucrânia, o Reino Unido considera que suas medidas são implementadas “de acordo com o direito internacional”.⁵⁷⁸ Perante a AGNU, o Reino Unido afirmou que as sanções autônomas “coadunam com as obrigações domésticas e internacionais” e são utilizadas “de forma proporcional e cuidadosa”.⁵⁷⁹ Para a Noruega, “sanções que gozam de amplo apoio internacional podem ser uma ferramenta efetiva para reagir a (...) violações do direito internacional, inclusive do direito humanitário e dos direitos humanos”.⁵⁸⁰ Por sua vez, Canadá e a Austrália e sublinham que “ambos os países aplicam sanções autônomas de forma criteriosa, transparente e consistente com o direito internacional, incluindo a Carta da ONU”.⁵⁸¹ Todos estes Estados implementam contramedidas de terceiros no presente.⁵⁸²

⁵⁷⁵ EUA. State Department. Explanation of Vote on a Third Committee Resolution on Human Rights and Unilateral Coercive Measures, 13 de novembro de 2024.

⁵⁷⁶ EUA. State Department. Explanation of Vote on a Third Committee Resolution on Human Rights and Unilateral Coercive Measures, de 7 de novembro de 2023.

⁵⁷⁷ REINO UNIDO. Foreign and Commonwealth Office. Deter, disrupt and demonstrate – UK sanctions in a contested world: UK sanctions strategy. UK Foreign & Commonwealth Office, de 22 de fevereiro de 2024.

⁵⁷⁸ *Idem*, p. 5.

⁵⁷⁹ REINO UNIDO. Foreign and Commonwealth Office. Statement by the United Kingdom on the UN General Assembly, 78th session, 13 de junho de 2024.

⁵⁸⁰ NORUEGA. Ministry of Foreign Affairs. Permanent Mission at the UN. Statement by Sanctions Coordinator Martin Richardsen at the ‘Arria-formula’ meeting on Unilateral Coercive Measures, de 25 de novembro de 2020.

⁵⁸¹ AUSTRÁLIA. Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade. Statement by Australia and Canada on the UN General Assembly, 78th session, 13 de junho de 2024.

⁵⁸² Apenas um Estado que não adotou contramedidas como não-lesado demonstrou sua posição favorável à prática: segundo a Costa Rica, “as contramedidas podem ser tomadas pelo Estado lesado, ou seja, o Estado especificamente afetado pela violação, bem como por terceiros Estados em resposta a violações de obrigações *erga omnes* ou mediante solicitação do Estado lesado”. Ver: COSTA RICA. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Estrategia Nacional de Ciberseguridad de Costa Rica (2023-2027), de 21 de julho de 2023.

O caso das medidas impostas pela União Europeia e seus Estados membros é relativamente mais complexo. Enquanto organização internacional, a *opinio juris* da UE quanto à compatibilidade de suas sanções autônomas e o direito internacional é publicamente conhecida – “todas as sanções da UE estão em total conformidade com as obrigações previstas no direito internacional, e respeitam os direitos humanos e as liberdades fundamentais”.⁵⁸³ Perante a AGNU, a UE afirmou que implementa medidas restritivas

*em total conformidade com suas obrigações de acordo com o direito internacional e a Carta da ONU. As medidas restritivas da UE são uma resposta a graves violações do direito internacional, inclusive graves violações dos direitos humanos. Elas servem para defender uma ordem internacional baseada em regras, que é do interesse de todos os membros da ONU (...) Elas são direcionadas aos responsáveis por violações do direito internacional.*⁵⁸⁴

Quando considerados singularmente, os Estados-membros também se demonstraram convictos quanto à permissibilidade das sanções autônomas adotadas pela União Europeia. A França declarou que “o Conselho da União Europeia pode adotar medidas financeiras ou comerciais restritivas contra pessoas físicas, jurídicas ou entidades”⁵⁸⁵ e descreveu as sanções unilaterais adotadas contra a Rússia desde 2022 como “comensuráveis com a escala das violações de direito internacional e compatíveis com os princípios fundadores da segurança europeia”.⁵⁸⁶ Por sua vez, a Itália ressaltou que as reações de Estados e da UE às violações em curso na Ucrânia são efetivadas “em conformidade com o direito internacional”⁵⁸⁷ e indicou que contramedidas de terceiros são, em abstrato, compatíveis com o direito internacional existente.⁵⁸⁸ Para a Polônia, “a evolução do direito internacional consuetudinário nas últimas

⁵⁸³ UE. Conselho Europeu. Background Information – EU sanctions against Russia explained, 2022.

⁵⁸⁴ UE. European Union Explanation of Vote – UN General Assembly 3rd Committee: resolution on Human rights and unilateral coercive measures, de 14 de novembro de 2024. No original: “*in full compliance with its obligations under international law and the UN Charter. The EU's restrictive measures are a response to serious violations of international law, including serious violations of human rights. They serve to defend a rules-based international order, which is in the interest of all UN members (...) They target those responsible for violations of international law*”. Grifa-se.

⁵⁸⁵ FRANÇA. Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie. Direction générale du Trésor. Sanctions économiques unilatérales, de 2023. Ver, no mesmo sentido: FRANÇA. Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie. Guide de bonne conduite relatifs à la mise en œuvre des sanctions économiques et financières, de 1º de setembro de 2014, p. 8.

⁵⁸⁶ FRANÇA. Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères. Joint Declaration by the Ministers for Foreign Affairs of France, Germany and Poland. Łódź, 01 de março de 2022.

⁵⁸⁷ ITÁLIA. Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. Statement by Italy on the UN General Assembly, 79th session, 23 de setembro de 2024.

⁵⁸⁸ ITÁLIA. Observations of Italy to the ILC Conclusions on Peremptory Norms of General International Law (Jus cogens) In CDI. Comments and Observations Received from Governments – Peremptory Norms of General International Law (Jus Cogens). UN Doc. A/CN.4/748, 2022. “Em vez disso, parece sugerir que as contramedidas coletivas tomadas para reagir a violações graves de normas peremptórias com o objetivo de buscar um interesse da comunidade internacional não devem ser consideradas como abrangidas por essa disposição. Essa sugestão não

duas décadas fornece bases para o reconhecimento de que um Estado também pode tomar contramedidas em busca de interesses gerais (...) em particular em resposta a violações de normas peremptórias”.⁵⁸⁹ A Estônia reforça a posição de que “os Estados que não são diretamente prejudicados podem aplicar contramedidas para apoiar o Estado diretamente afetado”.⁵⁹⁰ A Irlanda “considera que, desde a adoção da ARSIWA em 2001, a prática do Estado indica que tais medidas são permitidas em circunstâncias limitadas, em particular no contexto de violações de normas peremptórias”.⁵⁹¹ Enfim, a Dinamarca afirmou que “as medidas restritivas impostas pela UE cumprem o direito internacional, inclusive as obrigações oriundas do direito internacional dos direitos humanos, do direito internacional humanitário e do direito internacional dos refugiados”.⁵⁹² Nenhum dos Estados questiona o caráter lícito das medidas sob o direito internacional geral.

Outros Estados membros demonstram uma *opinio juris* virtualmente favorável à legitimidade da UE para adotar medidas contra Estados não-membros por violações de obrigações coletivas, mas ressaltam a necessidade de prover garantias contra efeitos negativos e abusos. A Bélgica reconhece que contramedidas coletivas “podem ser um instrumento útil”, mas sopesa que devem ocorrer “em coordenação com os países não-membros [da UE] e devem contar com objetivos claramente definidos no momento do estabelecimento do regime de sanções”.⁵⁹³ Já os Países Baixos afirmam que “as sanções são mais eficazes quando impostas por uma coalizão de países” e devem ter “natureza temporária e preventiva”,⁵⁹⁴ – uma posição esposada também pela Suécia, que acrescentou que devem ser “sujeitas à revisão regular à luz do desenvolvimento da situação”.⁵⁹⁵

Alguns Estados-membros da UE adotam uma *opinio* mais nuançada (ou contraditória) sobre a distinção entre contramedidas de terceiros e as medidas adotadas pela UE – situando estas últimas em um posicionamento jurídico intermediário entre contramedidas coletivas e sanções do CSNU. Por exemplo, Portugal declara que “não possui uma posição oficial sobre

se justifica à luz da abundância de práticas dos últimos vinte anos provenientes tanto de Estados quanto de organizações internacionais”.

⁵⁸⁹ POLÔNIA. Ministry of Foreign Affairs of Poland. The Republic of Poland’s Position on the Application of International Law in Cyberspace, de 29 de dezembro de 2022.

⁵⁹⁰ ESTÔNIA. Ministry of Foreign Affairs of Estonia. Estonia’s Position on the Application of International Law in Cyberspace, agosto de 2021.

⁵⁹¹ IRLANDA. Irish Department of Foreign Affairs. Ireland’s Position on the Application of International Law in Cyberspace, de 6 de julho de 2021.

⁵⁹² DINAMARCA. Ministry of Foreign Affairs of Denmark. Contribution to the UCM-Study on the notion, characteristics, legal status and targets of unilateral sanctions, de 16 de fevereiro de 2021.

⁵⁹³ BÉLGICA. Service public fédéral – Affaires étrangères. Commerce extérieur et Coopération au Développement. Politique belge en matière de sanctions, de 26 de março de 2024.

⁵⁹⁴ PAÍSES BAIXOS. Ministry of Foreign Affairs. Dutch Government Policy on International Sanctions, 2022.

⁵⁹⁵ SUÉCIA. Ministry for Foreign Affairs of Sweden. International Sanctions – What are Sanctions?, 2024.

medidas coercitivas unilaterais” mas que “aceita e aplica sanções unilaterais para além da autorização do Conselho de Segurança sob o quadro da PESC”.⁵⁹⁶ No mesmo sentido, a França afirmou que, sob o direito internacional, contramedidas devem ser tomadas pelo Estado lesado, de modo que “contramedidas coletivas não são autorizadas, o que exclui a possibilidade da França adotar tais medidas em resposta a uma violação dos direitos de outro Estado” – em franca contradição com a declaração anteriormente mencionada.⁵⁹⁷ Essa argumentação, embora avançada por Estados membros da UE, não parece ser convincente – afinal, uma justificativa sob o direito comunitário da UE não equivale a uma justificativa sob o direito internacional geral.

Manifestações relevantes podem ser encontradas também em declarações de grupos de Estados – por exemplo, o Grupo dos 7 (G7).⁵⁹⁸ Na declaração do grupo em 2016, os Estados membros afirmaram “a decisão dos países do G7 de impor sanções a indivíduos e entidades que tenham apoiado ou implementado ativamente a violação da soberania da Ucrânia” e que “o conflito na Ucrânia só pode ser resolvido por meios diplomáticos e no pleno respeito do direito internacional”, o que implica que a adoção de sanções unilaterais é, para os Estados membros, um meio lícito sob o direito internacional de se reagir a uma violação.⁵⁹⁹ Por sua vez, na Cúpula de Hiroshima (2023), os Estados afirmaram que:

Continuamos unidos na imposição de sanções coordenadas e outras ações econômicas para minar ainda mais a capacidade da Rússia de realizar sua agressão ilegal. Especificamente, estamos tomando as seguintes medidas, de acordo com nossas respectivas autoridades e processos jurídicos *e com o direito internacional*.⁶⁰⁰

A declaração mais recente (2024) convoca todos os Estados a “respeitar o direito internacional de modo a não validar as tentativas russas de adquirir territórios pela força” e afirma que “as obrigações russas sob o direito internacional de pagar pelos danos causados são

⁵⁹⁶ PORTUGAL. Ministério dos Negócios Estrangeiros. Statement by Portugal at the Human Rights Council, 14 de setembro de 2022.

⁵⁹⁷ FRANÇA. French Ministère de la Défense. National Position of France, 9 de setembro de 2019.

⁵⁹⁸ São membros do G7: Estados Unidos, Reino Unido, Japão, Alemanha, Canadá, França, Itália e União Europeia.

⁵⁹⁹ G7. The Ise-Shima G7 Summit Declaration. Ise-Shima, de 26-27 de maio de 2016.

⁶⁰⁰ G7. The Hiroshima G7 Summit Declaration. Hiroshima, de 19 de maio de 2023. No original: “*We remain united in imposing coordinated sanctions and other economic actions to further undermine Russia's ability to carry out its illegal aggression. Specifically, we are taking the following measures, in accordance with our respective legal authorities and processes and with international law*”. Grifa-se. Na resolução adotada pelo Grupo em 6 de dezembro do mesmo ano: “Tendo em vista a urgência de interromper as tentativas da Rússia de destruir a economia ucraniana e o não cumprimento de suas obrigações de direito internacional, exploraremos todos os caminhos possíveis para ajudar a Ucrânia a obter uma compensação da Rússia, de acordo com nossos respectivos sistemas jurídicos *e com o direito internacional*”. G7. G7 Leader’s Statement, de 06 de dezembro de 2023.

claras”.⁶⁰¹ Além disso, os Estados membros afirmaram estar “determinados a garantir total responsabilidade e (...) compensação pelas perdas, lesões e danos resultantes da agressão russa.”⁶⁰² Finalmente, a declaração afirma que:

de acordo com nossos respectivos sistemas jurídicos, os ativos soberanos da Rússia em nossas jurisdições permanecerão imobilizados até que a Rússia pague pelos danos que causou à Ucrânia. (...) Incentivamos outras medidas para permitir o uso [os ativos soberanos], em conformidade com as obrigações contratuais aplicáveis e de acordo com as leis aplicáveis (...) e de acordo com nossos respectivos sistemas jurídicos e com o direito internacional.⁶⁰³

Finalmente, no *Communiqué* de líderes de 2024 do G7, os Ministros da Justiça do grupo ressaltaram que:

reiteramos nosso comprometimento na aplicação de sanções e outras medidas restritivas contra a Rússia (...). Também reafirmamos que continuaremos a explorar todas as avenidas possíveis para auxiliar a Ucrânia a obter compensação da Rússia, de acordo com os nossos respectivos sistemas jurídicos e com o direito internacional (grifo nosso).⁶⁰⁴

Um segundo exemplo de manifestação de um grupo de Estados sobre a permissibilidade de contramedidas de terceiros pode ser encontrado no Grupo de Amigos do Povo Sírio (GAPS). Durante a 2ª Conferência do GAPS⁶⁰⁵ foi aprovada a criação do Grupo Internacional de Trabalho sobre Sanções (IWGS), responsável por coordenar medidas impostas contra o Estado sírio.⁶⁰⁶ Nos meses seguintes, o IWGS reafirmou seu posicionamento em relação à adoção de sanções unilaterais e instou os Estados membros a instituir novas sanções mais gravosas, incluindo o congelamento de todos os ativos da Síria.⁶⁰⁷ O Grupo admitiu que a implementação massiva de sanções “destaca a crescente determinação da comunidade internacional em

⁶⁰¹ G7. G7 Leaders Statement, de 24 de fevereiro de 2024.

⁶⁰² *Ibid.*

⁶⁰³ *Ibid.* No original: “in accordance with our respective legal systems, Russia's sovereign assets in our jurisdictions will remain immobilised until Russia pays for the damage it has caused to Ukraine. (...) We encourage further measures to allow [the sovereign assets] to be used, in accordance with applicable contractual obligations and in accordance with applicable laws (...) and in accordance with our respective legal systems and international law”.

⁶⁰⁴ G7. Venice Declaration. G7 Ministers' Meeting on Justice, 10 de maio de 2024.

⁶⁰⁵ O GAPS é composto por Egito, França, Alemanha, Itália, Jordânia, Catar, Arábia Saudita, Turquia, Emirados Árabes Unidos, Reino Unido e Estados Unidos. Além disso, participaram da conferência as seguintes organizações: União Africana, Liga Árabe, União Árabe do Magreb, União Europeia, Conselho de Cooperação do Golfo, Organização da Cooperação Islâmica.

⁶⁰⁶ GAPS. Chairman's Conclusions of the Second Conference of the Group of Friends of the Syrian People, Istanbul, de 1º de abril de 2012.

⁶⁰⁷ IWGS. Statement by Friends of the Syrian People International Working Group on Sanctions, Washington DC, de 6 de junho de 2012.

encontrar uma solução pacífica para o conflito”⁶⁰⁸ e reafirmou a necessidade de um “esforço multilateral concertado” para coordenar a implementação⁶⁰⁹ de sanções contra a Síria.

A parte dos exemplos acima, nenhuma outra evidência de *opinio juris* na forma de pronunciamentos de Estados ou grupos de Estados foi encontrada no decorrer desta pesquisa.

2.2.2. Publicações oficiais dos Estados e de organizações internacionais

Publicações oficiais dos Estados podem servir como evidências de *opinio juris* nos casos em que demonstrarem que o Estado ou a organização consideram uma determinada conduta prescrita como de acordo com o direito internacional. A maior parte dos Estados não possui publicações abrangentes (na forma de manuais, *policy papers* e afins) adotados a nível oficial sobre contramedidas de terceiros. Este esforço está pulverizado em comunicados à imprensa e *fact sheets* anedóticos e voltados ao comentário de situações concretas.

Uma exceção é o *Digest of United States Practice on International Law*, publicação oficial do Departamento de Estado estadunidense que reflete “os desenvolvimentos do direito internacional sob a perspectiva de órgãos e agências dos Estados Unidos”.⁶¹⁰ Este trecho deve ser lido em conjunto com o fato de que o *Digest* elenca as sanções unilaterais aplicadas pelos EUA – o que permitiria afirmar que ele considera tais medidas como um “desenvolvimento do direito internacional” e, portanto, capaz de reproduzir a *opinio juris* dos EUA. Contudo, o *Digest* não afirma explicitamente que as contramedidas adotadas pelos EUA são permitidas pelo direito internacional – ele silencia sobre o seu *status* jurídico sob o direito internacional.

No âmbito da União Europeia, as diretrizes específicas para a imposição de sanções autônomas são encontradas em documentos técnico-jurídicos produzidos pelo Conselho da União – notadamente, os *Basic Principles on the use of Restrictive measures* (2004), as *Guidelines on the evaluation and implementation of restrictive measures* (2018) e as *Best Practices for the effective implementation of restrictive measures* (última versão de 2022). O primeiro deles estipula que a utilização de sanções pela União “almeja manter e restaurar a paz e a segurança internacionais de acordo com os princípios da Carta da ONU”.⁶¹¹ Mais especificamente, a UE deve adotar sanções autônomas em suporte “dos esforços de luta contra

⁶⁰⁸ IWGS. Statement by Friends of the Syrian People International Working Group on Sanctions, Haia, de 20 de setembro de 2012.

⁶⁰⁹ IWGS. Statement by Friends of the Syrian People International Working Group on Sanctions, Tóquio, de 30 de novembro de 2012.

⁶¹⁰ EUA. Department of State. Office of the Legal Adviser. *Digest of United States Practice in International Law* by CarrieLyn D. Guymon (ed.), 2021 (e edições anteriores e subsequentes).

⁶¹¹ UE. Conselho da União Europeia. *Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions)*, 10198/1/04 REV 1, PESC 450, Bruxelas, 7 de junho de 2004.

o terrorismo e a proliferação de armas de destruição em massa e como um esforço para preservar os direitos humanos, a democracia, o estado de direito e a boa governança”.⁶¹² O que é mais importante, a União afirma que a implementação das medidas se dará “em total conformidade com suas obrigações sob o direito internacional” e de modo a “reduzir ao máximo possível quaisquer efeitos humanitários adversos ou consequências a pessoas não visadas ou países vizinhos”.⁶¹³

O segundo documento (“*Guidelines*”) é bastante minucioso e apresenta algumas considerações importantes enquanto evidências de *opinio juris*. O documento afirma que “provisões aplicáveis do direito internacional” devem ser levadas em consideração ao se estabelecer o quadro jurídico em que são impostas sanções e que “as medidas restritivas devem estar sempre de acordo com o direito internacional (...)”.⁶¹⁴ Além disso, as diretrizes afirmam ser preferível que as sanções sejam adotadas no âmbito da ONU. Quando isso não for possível, a UE “deve buscar o mais amplo apoio possível da comunidade internacional para exercer pressão sobre o país visado”.⁶¹⁵

O terceiro documento (“*Best Practices*”) é também abrangente e encontra-se sob constante revisão. Trata-se de um “conjunto de recomendações (...) não juridicamente vinculantes”.⁶¹⁶ O documento não apresenta afirmações gerais sobre a legalidade das contramedidas de terceiros, mas apresenta os esforços para salvaguardar abusos no seu processo de implementação. Em particular, o documento apresenta obrigações dos Estados membros da União no sentido de aprovar legislação interna e regulações. Estranhamente, o documento inconformidade ao afirmar que, apesar da prática no sentido contrário da União, algumas medidas, embora lícitas sob o direito doméstico dos Estados membros, podem confrontar a obrigação destes de “respeitar os privilégios e as imunidades conferidos como uma questão de direito internacional a uma pessoa designada, o que pode limitar possíveis ações”.⁶¹⁷

Na Austrália, o *Australian Sanctions Law: a Guide*, produzido pelo Parlamento australiano em 2022, define as sanções autônomas como “instrumentos discricionários que o

⁶¹² *Idem*.

⁶¹³ *Idem*.

⁶¹⁴ UE. Conselho da União Europeia. Sanctions Guidelines – update. CFSP/PESC 68, 5664/18, 4 de maio de 2018, p. 7;

⁶¹⁵ *Idem*.

⁶¹⁶ UE. Conselho da União Europeia. Update of the EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures. CFSP/PESC 831, 10572/22, de 27 de junho de 2022. Para uma versão expandida e mais recente, embora de caráter doutrinário (encomendada pelo Parlamento Europeu) ver: PORTELA, Clara; OLSEN, Kim B. Implementation and monitoring of the EU sanctions’ regimes, including recommendations to reinforce the EU’s capacities to implement and monitor sanctions. Policy Department for External Relations, outubro de 2023.

⁶¹⁷ *Idem*.

Governo australiano pode aplicar, sozinho ou com países que partilham os mesmos interesses, para resolver situações flagrantes de interesse internacional”.⁶¹⁸ Uma iniciativa análoga foi adotada pela Nova Zelândia em 2024 pela emissão do *Russia Sanctions Guide: Compliance, Due Diligence and Understanding Evasion Risk*.⁶¹⁹ Segundo o guia, “as sanções são um instrumento que procura influenciar governos (...) para que alterem o seu comportamento sem recorrer à força. As sanções operam num contexto internacional e são mais eficazes quando complementam ou reforçam as sanções adoptadas por outros países.”

A parte desses quatro exemplos, não foram encontradas outras publicações oficiais de Estados que sirvam como evidências de *opinio juris*.

2.2.3. Legislação doméstica

A legislação doméstica dos Estados pode servir como evidência de *opinio juris* sobre a permissibilidade de contramedidas de terceiros se conferir a um ou mais órgãos executivos do Estado a competência para descumprir uma obrigação internacional em reação a atos ilícitos de outros Estados ou, por outro lado, se implementar contramedidas *proprio motu*. Em ambos os casos, o Poder Legislativo incorpora à ordem jurídica interna uma competência do Estado atribuída pelo direito internacional costumeiro.

Até o fim da década de 1990, os Estados Unidos já haviam construído um arcabouço legislativo para a adoção, implementação e revisão de sanções unilaterais. Entre 2001 e 2024, esta estrutura foi ampliada consideravelmente.⁶²⁰ Em sua maioria, a legislação estadunidense operacionaliza um procedimento entre o Congresso e o Poder Executivo, em que o primeiro autoriza o segundo a declarar um estado de emergência e implementar medidas excepcionais. O melhor exemplo deste tipo de legislação é o *International Emergency Economic Powers Act* (IEEPA) de 1977 – adotada sob o "guarda chuva" do *National Emergencies Act* (NEA). O IEEPA tem como objetivo regulamentar os poderes do Poder Executivo para a ação em períodos de emergência virtualmente indefinidos pelo *Trading with the Enemy Act* (TWEA).⁶²¹

⁶¹⁸ AUSTRÁLIA. Parliament of Australia. Australian Sanctions Law: a Quick Guide. Research Paper Series, de 24 de agosto de 2022.

⁶¹⁹ NOVA ZELÂNDIA. New Zealand Foreign Affairs and Trade Ministry. Russia Sanctions Guide: Compliance, Due Diligence and Understanding Evasion Risk, de 30 de janeiro de 2024.

⁶²⁰ Sobre o desenvolvimento da legislação sobre sanções nos EUA, ver: TAMA, Jordan. Forcing the president's hand: How the US congress shapes foreign policy through sanctions legislation. *Foreign Policy Analysis*, v. 16, n. 3, pp. 397-416, 2020.

⁶²¹ EUA. International Emergency Economic Powers Act, P.L. 95-223, de 28 de outubro de 1977. O IEEPA autoriza o Poder Executivo a: investigar, bloquear, durante a pendência de uma investigação, regular, dirigir e compelir, anular, impedir ou proibir qualquer aquisição, posse, retenção, uso, transferência, retirada, transporte, importação ou exportação, ou negociação, ou exercício de qualquer direito, poder ou privilégio com relação a, ou transações envolvendo, qualquer propriedade na qual qualquer país estrangeiro ou um nacional do mesmo tenha

Embora tenha sido promulgado em 1977, o IEEPA serviu como base legal para a implementação de grande parte dos atos executivos exemplificados na seção anterior.⁶²² Além disso, a legislação foi continuamente expandida via emenda nas décadas posteriores. Cabe destaque ao *USA PATRIOT Act* de 2001⁶²³ que autorizou o governo dos EUA a não apenas congelar ativos de Estados e entidades (como já permitido pelo IEEPA) mas também o confisco desses recursos que podem ser “tratados no interesse e para o benefício dos Estados Unidos”.⁶²⁴ Até o momento, este poder só foi utilizado uma vez, contra ativos de propriedade iraquiana em 2003, “para auxiliar o povo iraquiano e auxiliar na reconstrução do Iraque”.⁶²⁵

Em 2017, os EUA promulgaram o *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act* (CAATSA), que requisita diretamente ao Poder Executivo a adoção de contramedidas específicas contra o Irã, a Coreia do Norte e a Rússia,⁶²⁶ bem como converteu em lei certas medidas impostas por ordens executivas, impedindo o Presidente de aliviar, suspender ou pôr termo às sanções sem a aprovação legislativa. Entretanto, as medidas impostas pelo CAATSA parecem, *prima facie*, (i) servir de resposta a violações em relações às quais os EUA se considera um Estado lesado no termos do Art. 42 dos ARSIWA ou (ii) a violações de natureza bilateral. Portanto, à primeira vista, não se trata de um instrumento legislativo voltado à implementação de contramedidas de terceiros. Finalmente, diversos outros instrumentos para a implementação de contramedidas estão em vigor no direito estadunidense.⁶²⁷

Muitos outros Estados também promulgaram legislação no período em questão com o objetivo de regular a imposição de medidas unilaterais. No Reino Unido a implementação de

qualquer interesse por qualquer pessoa, ou com relação a qualquer propriedade, sujeita à jurisdição dos Estados Unidos.

⁶²² Entre 1977 e 15 de janeiro de 2024, os presidentes invocaram a IEEPA em 69 novas declarações de emergência nacional de acordo com a NEA. 96 Em média, essas emergências duram quase nove anos. A maioria das emergências tem sido geograficamente específica, visando um país ou governo específico. No entanto, desde 1990, os presidentes têm declarado emergências não geograficamente específicas em resposta a questões como proliferação de armas, terrorismo global e atividades cibernéticas maliciosas.

⁶²³ EUA. *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism*, P.L. 107-56, 115 Stat, 2001.

⁶²⁴ *Idem*.

⁶²⁵ EUA. Executive Order 13290, 68-14, 207, de 24 de março de 2003.

⁶²⁶ EUA. *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act*. Public Law, 115-44, 2 de agosto de 2017.

⁶²⁷ Via de regra, eles operam em um dos dois modelos descritos acima e são voltadas para a imposição de medidas em contextos nacionais específicos. Ver, por exemplo: EUA. *Darfur Peace and Accountability Act*, Public Law 109-344, de 13 de outubro de 2006; EUA. *The Comprehensive Iran Sanctions, Accountability and Divestment Act*, Public Law 111-195, de 1º de julho de 2010; EUA. *Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act*, Public Law 112-158, de 10 de agosto de 2012; EUA. *Venezuela Defense of Human Rights and Civil Society Act*, Public Law 113-278, de 18 de dezembro de 2014; EUA. *Nicaragua Human Rights and Anti Corruption Act*, Public Law 115-335, de 20 de dezembro de 2018; EUA. *Nicaragua Human Rights and Anti Corruption Act*, Public Law 115-335, de 20 de dezembro de 2018 e EUA. *The Defending American Security from Kremlin Aggression Act*, S.3336, de 01º de agosto de 2018.

sanções se dá por meio do *Sanctions and Anti Money Laundering Act* (SAMLA) de 2018. Por sua vez, a implementação de contramedidas pela Austrália é operacionalizada pelo *Autonomous Sanctions Bill* (ASB) de 2011⁶²⁸ (emendada em 2024)⁶²⁹ e, no Canadá, pelo *Special Economic Measures Act* (SEMA) de 1992, que permite a adoção de sanções autônomas em casos de “grave violação da paz e da segurança internacionais ou violações graves e sistemáticas dos direitos humanos e corrupção significativa”.⁶³⁰

A Federação da Rússia possui uma abrangente legislação para a adoção de medidas coercitivas autônomas cujo núcleo é a Lei Federal 281-FZ de 2006⁶³¹, complementada por outros instrumentos.⁶³² Essa legislação forma a base das ordens executivas adotadas pela Rússia com o objetivo de implementar contramedidas. Tais medidas, embora devam ser consideradas, em maioria, contramedidas bilaterais contra um Estado responsável por ilícitos anteriores, já foram utilizadas para impor contramedidas na condição de terceiro – notadamente contra a Turquia em reação à violação da integridade territorial da Síria.⁶³³

Vários outros Estados adotaram legislação para implementação de contramedidas no período. A Autoridade Monetária de Singapura está autorizada pela Seção 27(1) do *Monetary Authority Act* (MAA) de 1970 a impor medidas de congelamento de ativos e proibição de transações financeiras contra Estados.⁶³⁴ Após a invasão russa da Ucrânia em 2022, a seção mencionada do MAA foi repelida em favor do *Financial Services and Markets Act* (FSMA), que serve de base para as medidas financeiras adotadas.⁶³⁵ Já a Suíça implementa seus regimes de sanções sob o *Federal Act on the Implementation of International Sanctions* (FAIS) de 2002.⁶³⁶ O ato atribui ao Conselho Federal Suíço a competência para implementar ordens separadas contra um Estado ou regime em particular.

O Irã aprovou legislação para a implementação de contramedidas em 2017. A *Law on Countering the Violation of Human Rights and Adventurous and Terrorist Activities of the United States in the Region* permite que o Ministério das Relações Exteriores ordene (i) o

⁶²⁸ AUSTRÁLIA. *Autonomous Sanctions Bill*, Act No. 38, 2011.

⁶²⁹ AUSTRÁLIA. *Autonomous Sanctions Amendment Bill*, Bills Digest, No. 51, de 26 de fevereiro de 2024.

⁶³⁰ CANADÁ. *Special Economic Measures Act*, S.C. 1992, c. 17, 04 de junho de 1992.

⁶³¹ RÚSSIA. Federal Law No. 281-FZ “On Special Economic Measures and Coercive Measures”, de 30 de dezembro de 2006.

⁶³² RÚSSIA. Federal Law No. 127-FZ “On Measures of Impact (Countermeasures) on the Unfriendly Actions of the United States of America and Other Foreign States”, de 4 de junho de 2018 e RÚSSIA. Federal Law No. 390-FZ, “On Security”, de 28 de dezembro de 2010.

⁶³³ Russia Bans Imports of Fruits, Vegetables From Turkey, *The Wall Street Journal*, de 30 de novembro de 2015.

⁶³⁴ SINGAPURA. Monetary Authority of Singapore. *Monetary Authority Act*, 1970.

⁶³⁵ SINGAPURA. Monetary Authority of Singapore. *Financial Services and Markets Act*, No. 17, 13 de maio de 2022.

⁶³⁶ SUÍÇA. Federal Act on the Implementation of International Sanctions, 946.231, de 22 de março de 2002.

congelamento de bens e ativos e (ii) a proibição de transações financeiras de vários indivíduos e entidades dos EUA envolvidos em “atos de terrorismo, apoio ao terrorismo (...), séria ameaça à paz e à segurança regional e internacional, e por violações de direitos humanos”.⁶³⁷ Embora a legislação opere sobre entidades privadas, ela também afeta, em teoria, a propriedade (i) de órgãos de Estado dos EUA, como a *Central Intelligence Agency* (CIA) e a *US National Guard* e (ii) de indivíduos cuja propriedade era à época, protegida por imunidades de jurisdição – e.g. o ex-Presidente dos EUA Donald Trump.⁶³⁸

Alguns Estados, embora tenham implementado contramedidas de terceiros no passado de forma *ad hoc*, adotaram legislação recente para regulamentar a sua implementação. É o caso da Nova Zelândia, que promulgou o *Russia Sanctions Act* (RSA) em 2022.⁶³⁹ Outros Estados, embora apliquem corriqueiramente contramedidas de terceiros, optaram por não o fazer dentro de um quadro legislativo. O exemplo mais notável é o Japão, que impõe sanções apenas por meio de ordens executivas. Contudo, o *Foreign Exchange and Foreign Trade Act* (FEFTA) autoriza a imposição de medidas coercitivas com o objetivo de “cumprir as obrigações internacionais do Japão” ou para contribuir “aos esforços internacionais para alcançar a paz ou (...) manter a paz e a segurança no Japão.”⁶⁴⁰ Um segundo exemplo é a Arábia Saudita: embora não exista uma legislação para regulamentar a imposição de sanções, estas são implementadas por decisões ministeriais e reais.⁶⁴¹ Finalmente, um grupo considerável de Estados possui legislação doméstica que poderia ser utilizada, em hipótese, para a implementação de contramedidas de terceiros – embora, na prática, não o seja.⁶⁴²

⁶³⁷ IRÃ. Law on Countering the Violation of Human Rights and Adventurous and Terrorist Activities of the United States in the Region, 13 de agosto de 2017.

⁶³⁸ *Ibid.*

⁶³⁹ NOVA ZELÂNDIA. Russia Sanctions Act, Public Act No. 6, de 11 de março de 2022.

⁶⁴⁰ JAPÃO. Foreign Exchange and Foreign Trade Act, Act No. 228, de 1º de dezembro de 1949 – e emendas subsequentes. Os tipos de transações que podem estar sujeitas a sanções de acordo com o FEFTA são (i) a importação e exportação de mercadorias, (ii) transações de serviços (como intermediários de comércio entre países estrangeiros e transferência de tecnologia e software), (iii) pagamentos do Japão para um estado estrangeiro e pagamentos entre residentes e não residentes e (iv) transações de capital (tais como contratos de depósitos em dinheiro, fideicomisso, empréstimo de dinheiro e negociação de títulos).

⁶⁴¹ ARÁBIA SAUDITA. Law on Combating the Financing of Terrorism, M/21, 2017.

⁶⁴² É o caso de leis permissivas do congelamento de ativos de propriedade estrangeira (de um Estado ou indivíduo) por razões de corrupção, envolvimento com o tráfico internacional, proliferação de armas ou o terrorismo. Ilustrativamente, o Camboja adotou em 2007 uma legislação voltada à aplicação de sanções contra organizações terrorista e, em 2020, contra a disseminação de armas de destruição em massa. As Filipinas impõem sanções em relação ao financiamento de terrorismo por meio do *Anti-Terrorism Act* de 2019 (ATA) e do *Terrorism Financing Prevention and Suppression Act* de 2012 (TFPSA). O Egito implementa sanções autônomas sob o Decreto Lei nº 8 de 2015. Até 2017, o instrumento foi utilizado para a adoção de medidas coercitivas na forma de *listing* contra indivíduos suspeitos de financiamento de terrorismo. Finalmente, Maurício adota retorsões sob o *Prevention of Terrorism Act* de 2008 assim como Seychelles, que emitiu legislação homônima em 2023.

No caso da União Europeia, a maior parte de suas sanções autônomas é adotada sob o Artigo 21(2) do Tratado da União Europeia (TUE) intitulado "Disposições gerais sobre a ação externa da União". De acordo com este dispositivo: "A União define e prossegue políticas e ações comuns e esforça-se por assegurar um elevado grau de cooperação em todos os domínios das relações internacionais, a fim de: (...) (b) consolidar e apoiar a democracia, o Estado de Direito, os direitos humanos e os princípios do direito internacional".

Embora as medidas implementadas pela União Europeia estejam inscritas na legislação comunitária pertinente e ao Comitê de Política e Segurança da UE, alguns de seus Estados membros também adotaram legislações domésticas para implementar contramedidas a nível nacional. Na Áustria, o *Sanctions Act* e o *Foreign Trade Act* (ambos de 2010) regulamentam as sanções diretamente aplicáveis da UE.⁶⁴³ No caso da República Tcheca, medidas autônomas podem ser adotadas mesmo fora do escopo da PESC da UE sob o *Sanctions Act* de 2006.⁶⁴⁴ O mesmo vale para a Alemanha, cujo Chanceler pode adotar contramedidas sob o *Foreign Trade and Payments Act* para preservar os "interesses essenciais de segurança (...) prevenir um distúrbio da coexistência pacífica entre as nações ou (...) proteger a vida e a saúde de seres humanos".⁶⁴⁵ Outros membros servem de exemplo.⁶⁴⁶

2.2.4. Decisões de cortes internacionais

Nenhuma decisão judicial de corte internacional identificou, em dispositivo ou *obiter dicta*, e aplicou subsequentemente, uma norma costumeira permissiva de contramedidas por Estados não-lesados ao decidir uma controvérsia.

A jurisprudência da Corte Internacional de Justiça (como identificado no Capítulo 1) tangenciou o tema em *Namibia* (1970)⁶⁴⁷, *United States Diplomatic and Consular Staff in*

⁶⁴³ ÁUSTRIA. Federal Act on the Implementation of International Sanctions (Sanctions Act 2010) Federal Law Gazette, No. 17/2018, 1º de junho de 2010.

⁶⁴⁴ REPÚBLICA TCHECA. Act No 69/2006 on the Implementation of International Sanctions, 3 de fevereiro de 2006.

⁶⁴⁵ ALEMANHA. Foreign Trade and Payments Act, Federal Law Gazette I p. 1482, 6 de junho de 2013.

⁶⁴⁶ É o caso da Itália (Decreto Legislativo No. 109/2007), que autoriza a imposição de medidas coercitivas financeiras pelo Comitato di Sicurezza Finanziaria; dos Países Baixos sob o *Sanctions Act* de 1977; de Luxemburgo, pela *Commission de Surveillance du Secteur Financier*; de Malta sob a Ordem Legal 562; da Polônia sob *Act on the Trading Goods, Technology and Services of Strategic Importance to the State Security and the Maintenance of International Peace and Security* de 2018. Legislação reguladora da implementação de medidas coercitivas unilaterais também está em vigor na Noruega, Eslováquia e Eslovênia.

⁶⁴⁷ CIJ. Opinião Consultiva em *Legal Consequences of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa)* notwithstanding Security Council Resolution 276, ICJ Reports, Opinião Consultiva de 21 de junho de 1971, para. 126.

Tehran (1980)⁶⁴⁸ e *Nicarágua* (1986)⁶⁴⁹ sem oferecer uma resposta definitiva sobre a permissibilidade da prática. Entretanto, a Corte foi recentemente acionada a enfrentar o tema de forma relativamente mais frontal: em 2023, o Irã apresentou uma demanda à Corte contra “uma série de medidas legislativas, executivas e judiciais adotadas pelo Canadá contra o Irã e sua propriedade desde 2012, em violação à imunidade de jurisdição e à imunidade de execução sob o direito costumeiro internacional”.⁶⁵⁰ Embora as partes ainda não tenham apresentado suas alegações, é possível prever que uma das defesas levantadas pelo Canadá será a justificativa de que as medidas em questão foram adotadas como contramedidas de terceiros contra violações de obrigações *erga omnes* ou *erga omnes partes* pelo Irã.

A Corte Europeia de Justiça (CEJ) da UE possui vasta jurisprudência relativa à implementação das sanções da União.⁶⁵¹ Entretanto, as decisões justificam a adoção de sanções pela União Europeia, em sua maioria, por recurso ao direito comunitário da União e não ao direito internacional. Até mesmo quando questionada sobre a compatibilidade entre as normas da União e suas obrigações sob o direito internacional, a Corte procede a uma espécie de interpretação conciliadora entre as duas obrigações, inferindo o direito de adotar sanções de seu “direito inerente” de tomar medidas “necessárias para a proteção de seus interesses essenciais de segurança”.⁶⁵² Em *Rosneft* (2020), por exemplo, a Corte afirmou que:

No que diz respeito ao argumento de que o Conselho não tem, no que se refere às normas de direito internacional, o amplo poder discricionário de que goza nos termos do direito da UE para tomar as medidas restritivas que considere necessárias, com base no fato de que a natureza e a extensão desse poder discricionário são específicas da organização interna da UE e que esse poder discricionário não pode, de fato, informar a interpretação de um tratado internacional, deve-se observar, em primeiro lugar, que, nos termos do artigo 216(2) do TFUE, os acordos internacionais celebrados pela União são parte

⁶⁴⁸ CIJ. Decisão em *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran* (*United States of America v. Iran*), ICJ Reports, de 24 de maio de 1980, para. 92.

⁶⁴⁹ CIJ. Decisão em *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (*Nicaragua v. United States of America*), ICJ Reports, de 27 de junho de 1986, para. 201.

⁶⁵⁰ CIJ. *Application Instituting Proceedings em Alleged Violations of State Immunities* (*Iran v. Canada*), ICJ Reports, de 27 de junho de 2023.

⁶⁵¹ Voltada, em sua maioria, ao questionamento da imposição de sanções particulares a indivíduos ('erros') que não interessam do ponto de vista aqui discutido. Ver, por exemplo (há um número grande de decisões nesse sentido): CEJ. T295-19, Decisão em *Vnesheconombank*, de 25 de junho de 2020; CEJ. T490-18, Decisão em *Neda Industrial Group*, 8 de julho de 2020. Sobre o tema, ver: PANTALEO, Luca. *Sanctions cases in European courts* In HAPPOLD, Matthew; EDEN, Paul. *Economic Sanctions and International Law*. Londres: Bloomsbury, 2016, p. 171. Ver também: BEAUCILLON, Charlotte. *Opening up the horizon: The ECJ's new take on country sanctions*. *Common Law Market Review*, vol. 55, n. 2, pp. 387 – 415, 2018.

⁶⁵² A Corte também estipula limitações e requisitos para a aplicação de sanções autônomas inexistentes sobre o direito da responsabilidade internacional. Por exemplo, as obrigações de apresentar uma declaração de motivos pelos quais as sanções foram adotadas, de prover evidências sobre as justificativas para as sanções, de cumprir com a garantia de ampla defesa. Ver em: PANTALEO, Luca. *Sanctions cases in European courts* In HAPPOLD, Matthew; EDEN, Paul. *Economic Sanctions and International Law*. Londres: Bloomsbury, 2016, p. 171.

integrante do direito da UE e vinculam as instituições e os Estados-Membros.⁶⁵³

Outras decisões da Corte revelam evidências mais claras de *opinio juris*. Em um primeiro grupo, as medidas são justificadas pela natureza da obrigação violada ou pela gravidade do ilícito cometido. Em *Cham Holdings*, por exemplo, a CEJ decidiu que as medidas utilizadas para cumprir “um objetivo de interesse geral tão fundamental para a comunidade internacional como a proteção de populações civis” deve ser considerado “adequado” sob o direito internacional.⁶⁵⁴ A Corte também reconhece a adequação das medidas implementadas, pois “à luz de objetivos de interesse geral tão fundamentais para a comunidade internacional quanto os mencionados no parágrafo 101 [do Tratado da União], elas não podem ser consideradas inadequadas”.⁶⁵⁵ No mesmo sentido, em uma série de decisões relativas às sanções da UE contra Belarus, a Corte declarou que o exercício eleitoral daquele Estado não se adequava a “parâmetros internacionais (...) e somava-se a sérias violações de direitos humanos”, o que justificaria a imposição das medidas.⁶⁵⁶ Também em *Assad*, a Corte justificou a adoção de medidas a partir do fato de que o Conselho da UE “se baseia, essencialmente, no fato de que as medidas restritivas buscam atingir objetivos de interesse geral, em especial o de consolidar e apoiar os direitos humanos e o direito internacional humanitário”.⁶⁵⁷ Igualmente, em *Aswani*, a Corte afirmou que a adoção de sanções pela União será justificada sempre que “um objetivo de interesse geral tão fundamental para a comunidade internacional quanto a

⁶⁵³ CEJ. C-732/18. Decisão em P Rosneft, de 17 de setembro de 2020, para. 113. No original: “*With regard to the argument that the Council does not have, with regard to rules of international law, the broad discretion it enjoys under EU law to take the restrictive measures it deems necessary, on the grounds that the nature and extent of this discretion are specific to the EU's internal organisation and that this discretion cannot, de facto inform the interpretation of an international treaty, it should first be noted that, pursuant to Article 216(2) of the TFEU, international agreements concluded by the Union form an integral part of EU law and are binding on the institutions and the Member States*”.

⁶⁵⁴ CEJ. C-261/19. Decisão em Cham Holdings, de 01 de outubro de 2020. Justificativa idêntica foi utilizada em outras decisões como CEJ. C-349/19. Decisão em Almashreq Investment Fund, de 01 de outubro de 2020 e CEJ. C-348/19. Decisão em Drex Technologies, de 01 de outubro de 2020; CEJ. C-159/19. Decisão em Syriatel Mobile Telecom, de 01 de outubro de 2020 e várias outras decisões da mesma data relativas ao regime de sanções imposto contra a Síria.

⁶⁵⁵ CEJ. T-359/22. Decisão em Zubitskiy, de 6 de dezembro de 2023.

⁶⁵⁶ CEJ. T-532/21. Decisão em OAO Minskii Avtomobilnyi Zavod, de 18 de outubro de 2023. Ver também: CEJ. T-533/21. Decisão em OAO Belaz, de 18 de outubro de 2023; CEJ. T-215/22. Decisão em Synesis v Council, de 13 de setembro de 2023, entre muitos outros. No mesmo sentido, em CEJ. T-551/18. Decisão em Oblitas Ruzza, de 14 de julho de 2021. Ver também: CEJ. T-554/18. Decisão em Hernández Hernández, de 14 de julho de 2021.

⁶⁵⁷ CEJ. T-426/21. Decisão em Assad, 08 de março de 2023.

proteção de populações civis” estiver em risco.⁶⁵⁸ O mesmo raciocínio foi seguido em outras decisões.⁶⁵⁹

Uma decisão particularmente interessante nesse sentido é *Venezuela v Council*. Neste caso, o Estado venezuelano apontou a imposição de “contramedidas ilícitas” pela União em inconformidade com o direito internacional geral contra “violações alegadas de princípios democráticos” e de maneira “não proporcional” à conduta venezuelana.⁶⁶⁰ A Corte observou que

a União deve contribuir para a estrita observância e o desenvolvimento do direito internacional. Consequentemente, quando adota um ato, é obrigado a *respeitar o direito internacional em sua totalidade, incluindo o direito internacional consuetudinário, que é vinculativo para as instituições da União*. (...) O poder do Conselho de adotar medidas restritivas inscreve-se no âmbito das medidas independentes da União adotadas no contexto da PESC, em conformidade com os objetivos e valores da União (...) notadamente, o objetivo de promover, (...), a democracia, o Estado de direito, a universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, o respeito pela dignidade humana e o respeito pela os princípios da Carta da ONU e do direito internacional. (...) a assegurar (i) o cumprimento das obrigações *erga omnes partes* de respeitar os princípios derivados do direito internacional geral e dos instrumentos internacionais de natureza universal ou quase universal (...) Existe um “interesse jurídico” comum na proteção dos direitos em questão.⁶⁶¹

Um segundo grupo de decisões serve como evidência de *opinio juris* pois afirma que a adoção de sanções pela UE tem como objetivo “implementar” o direito internacional – seja a partir da cessação de ilícitos prévios, seja a partir da obtenção de reparação. Em *Mubarak*, a Corte afirmou que as sanções se apoiam “nos objetivos de consolidação e apoio (...) aos

⁶⁵⁸ CEJ. T-521/19. Decisão em Haswani, de 16 de dezembro de 2020.

⁶⁵⁹ Ver, por exemplo: CEJ. T-260/19. Decisão em Al-Tarazi, de 14 de abril de 2021. Ver também: CEJ. T-521/19. Decisão em Haswani, de 16 de dezembro de 2020 e CEJ. T-202/12. Decisão em Al Assad, de 12 de março de 2014.

⁶⁶⁰ CEJ. T-65/18 *Venezuela v Council*, de 13 de setembro de 2023. Ver, sobre o caráter inédito do procedimento que abriu as portas da Corte Europeia de Justiça para Estados terceiros questionarem a permissibilidade de sanções autônomas: LONARDO, Luigi; CAIRÓ, Elisabet Ruiz. The European Court of Justice allows third countries to challenge EU restrictive measures: Case C-872/19 P, *Venezuela v Council*. *European Constitutional Law Review*, v. 18, n. 1, p. 114-131, 2022.

⁶⁶¹ *Ibid.* No original: “the Union must contribute to the strict observance and development of international law. Consequently, when it adopts an act, it is obliged to respect international law in its entirety, including customary international law, which is binding on the Union's institutions. (...) The Council's power to adopt restrictive measures falls within the scope of the Union's independent measures adopted in the context of the CFSP, in accordance with the Union's objectives and values (...) in particular, the objective of promoting (...) democracy, the rule of law, respect for human dignity and the indivisibility of fundamental freedoms, respect for human rights and human dignity, and respect for the rule of law.), democracy, the rule of law, the universality and indivisibility of human rights and fundamental freedoms, respect for human dignity and respect for the principles of the UN Charter and international law (...) to ensure (i) the fulfilment of the parties' erga omnes obligations to respect the principles derived from general international law and from international instruments of a universal or quasi-universal nature (...) There is a common “legal interest” in the protection of the rights in question”. Grifa-se.

princípios do direito internacional estabelecidos no artigo 21(2)(b) do TUE."⁶⁶² No mesmo sentido, em *Prigozhin*, “o respeito aos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional” foram elencados como justificativas para a implementação de medidas – do que se depreende que a União considera sua própria conduta como justificada sob o direito internacional.⁶⁶³

2.2.5. Resoluções de organizações internacionais

Resoluções de organizações internacionais (OIs) podem oferecer evidências de *opinio juris* sobre a permissibilidade de contramedidas por Estados não-lesados. Elas podem ser declaratórias de uma norma costumeira em abstrato ou podem reconhecê-la incidentalmente recomendando ou autorizando a implementação de medidas daquela natureza.

A conduta de organizações internacionais pode servir como evidência de *opinio juris* de uma norma em desenvolvimento sob o direito internacional geral nos casos em que (i) a norma se enquadre no mandato temático da organização e/ou (ii) seja dirigida especificamente a ela.⁶⁶⁴

Para servirem como evidência para a existência de *opinio juris*, as resoluções de OIs não devem ser analisadas meramente a partir de seu conteúdo textual, mas também à luz das circunstâncias em que foram adotadas, do padrão de votação (i.e. número de votos negativos e abstenções, consenso etc.) e sua conexão com outras resoluções anteriores ou ulteriores – sendo a repetição um fator importante a ser considerado.⁶⁶⁵ Em um segundo momento, é preciso avaliar o conteúdo jurídico da resolução – muitas resoluções são adotadas por motivações de ordem política e não expressam a *opinio juris* dos membros votantes, mas sim a expressão favorável a uma determinada conduta que, não sendo ilícita, não necessariamente se traduz na

⁶⁶² CEJ. T-358/17 Mubarak, de 12 de dezembro de 2018. Por sua vez, em CEJ. T-557/21 Omeliyanyuk, 24 de maio de 2023. A mesma justificativa foi utilizada em CEJ. T-536/21 *Balaeronavigatsia*, de 15 de fevereiro de 2023. (2023), a Corte justificou a adoção de sanções contra Belarus pelos fins de política externa da União Europeia: “A União definirá e perseguirá políticas e ações comuns e envidará esforços para assegurar um elevado grau de cooperação em todos os domínios das relações internacionais, a fim de: [...] consolidar e apoiar a democracia, o Estado de Direito, os direitos humanos e os princípios do direito internacional.”

⁶⁶³ CEJ. T-723/20 Prigozhin, de 01 de julho de 2022.

⁶⁶⁴ Ver, sobre, a conclusão nº 4 em CDI. Draft Conclusions on formation and evidence of customary international law, 2018. Ver também: DAURGIDAS, Kristina. International Organizations and the Creation of Customary International Law, vol. 31, n. 1, pp. 201-233, 2020.

⁶⁶⁵ CDI. Second report on formation and evidence of customary international law by Sir Michael Wood, Special Rapporteur, Doc. A/CN.4/672, 22 de maio de 2014, p. 199. Ver, nesse sentido: CIJ. Opinião Consultiva em Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, ICJ Reports, de 8 de julho de 1996, para. 70; CIJ. Opinião Consultiva em Legal Consequences of the Construction of a Wall in Occupied Palestinian Territories, ICJ Reports, de 9 de julho de 2004.

cristalização de uma norma costumeira.⁶⁶⁶ A utilização de linguagem normativa e a presença (ou ausência) de certos termos pode ser eloquente.⁶⁶⁷ Essas ressalvas conduzem à conclusão de que uma resolução (ou um grupo de resoluções) de uma OI não pode servir como *opinio juris* definitiva sobre a permissibilidade de contramedidas de terceiros, mas sim como evidência individual de tal norma.

Algumas evidências de *opinio juris* foram manifestadas por meio de resoluções de organizações internacionais. No *Communiqué* da Cúpula de Varsóvia (2016), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) afirmou que a organização “apoia o esforço global, que inclui sanções, conforme decidido pela UE, pelo G7 e outros, para promover uma solução pacífica para o conflito e enfrentar as ações da Rússia”.⁶⁶⁸ Uma redação similar foi adotada na Declaração da Cúpula de Bruxelas em 2018, segundo a qual as ações da organização e de seus membros para manter a paz e segurança internacionais encontram-se “em conformidade com o direito internacional e com os objetivos e princípios da Carta das Nações Unidas”.⁶⁶⁹ Já em seu pronunciamento em resposta ao início da invasão russa à Ucrânia em fevereiro de 2022, a OTAN afirmou que seus membros estão “unidos na determinação de contrariar as tentativas da Rússia de destruir os alicerces da segurança e da estabilidade internacionais. (...) Foram impostas à Rússia sanções maciças e pesados custos políticos, a fim de pôr termo a esta guerra.”⁶⁷⁰

Já no âmbito do Conselho da Europa, a Assembleia Parlamentar reconheceu a invasão da Ucrânia em 2022 como uma “violação grave do direito internacional” e “um ataque sem precedentes à paz e à segurança, à ordem internacional baseada em regras, ao direito internacional e aos valores mais básicos que são o alicerce do Conselho da Europa”.⁶⁷¹ Na mesma resolução, a Assembleia apresentou um apelo urgente em prol da unidade no apoio à Ucrânia e na pressão máxima sobre a Federação Russa para que cesse sua agressão imediata e incondicionalmente, bem como

⁶⁶⁶ ODERMATT, Jed. The development of customary international law by international organizations. *International and Comparative Law Quarterly*, v. 66, n. 2, pp. 491-511, 2017.

⁶⁶⁷ CDI. Third report on formation and evidence of customary international law by Sir Michael Wood, Special Rapporteur, Doc. A/CN.4/682, 27 de março de 2015, p. 116.

⁶⁶⁸ OTAN. Warsaw Summit Communiqué – Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council. Varsóvia, de 8-9 de julho de 2016.

⁶⁶⁹ OTAN. Brussels Summit Declaration – Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council. Bruxelas, de 11-12 de junho de 2018.

⁶⁷⁰ OTAN. Statement by NATO Heads of State and Government, de 24 de março de 2022.

⁶⁷¹ CdE. Assembleia Parlamentar. Resolução 2433 – Consequences of the Russian Federation's continued aggression against Ukraine: role and response of the Council of Europe, de 27 de abril de 2022.

continuar a exercer pressão sobre a Federação Russa para que cesse as hostilidades, retire suas tropas de todo o território da Ucrânia soberana e cumpra o direito internacional (...) [e] continuar a exercer pressão sobre a Federação Russa até a retirada total de suas tropas do território soberano, (...), e a realização de eleições transparentes e justas na Federação Russa e em Belarus, *de acordo com as normas internacionais*.⁶⁷²

A Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa também instou a União Europeia a exercer pressão sobre a Federação Russa para que cesse as hostilidades, por todos os meios à sua disposição, “especialmente por meio de um maior fortalecimento das sanções econômicas já impostas e da busca de novas sanções” – inclusive “garantindo que os bens sejam congelados e apreendidos”.⁶⁷³ Finalmente, em resolução mais recente, a Assembleia reconheceu que “uma ampla gama de medidas jurídicas, políticas e diplomáticas é necessária para interromper a guerra de agressão da Federação Russa contra a Ucrânia”.⁶⁷⁴ A resolução foi adotada com 93 votos favoráveis, um contrário e uma abstenção – um sinal de ampla adesão dos Estados membros do Conselho às medidas.

3. Conclusões preliminares

A análise anterior permite concluir que o *corpus* de *opinio juris* acumulado entre 2001 e 2024 relativas ao desenvolvimento de uma norma permissiva de contramedidas por Estados não-lesados foi crescente se comparadas ao período anterior. Essa afirmação se sustenta sobre dois argumentos: em primeiro lugar, e mais decisivamente, a existência de uma prática estável e homogênea de contramedidas de terceiros da qual é possível inferir a *opinio juris* de alguns Estados sobre a legalidade da prática. Em segundo lugar, as evidências “puras” de *opinio juris* desses mesmos Estados praticantes que, embora mais esparsas, corroboram o resultado indutivo obtido a partir da prática.

Em um cenário em que esta *opinio juris* não encontrasse desafio explícito ou implícito oriundo de uma *opinio* concorrente, ela seria suficiente para permitir a emergência de uma norma costumeira permissiva de contramedidas de terceiros. Afinal, a *opinio juris* não demanda o mesmo requisito de generalidade da prática estatal. Além disso, como se trata do desenvolvimento de uma norma permissiva, é possível adotar maior condescendência em

⁶⁷² *Idem*. No original: “continue to exert pressure on the Russian Federation to cease hostilities, withdraw its troops from the entire territory of sovereign Ukraine and comply with international law (...) [and] continue to exert pressure on the Russian Federation until the full withdrawal of its troops from sovereign territory, (...), and the holding of transparent and fair elections in the Russian Federation and Belarus in accordance with international standards”.

⁶⁷³ *Idem*.

⁶⁷⁴ CdE. Assembleia Parlamentar. Resolução 2557 –The role of sanctions in countering the Russian Federation’s war of aggression against Ukraine, de 25 de junho de 2024.

relação à disseminação da prática – privilegiando a conduta de Estados capazes de suportar o ônus da adoção de contramedidas de terceiros e cujo “interesse no cumprimento da obrigação” é mais proeminente. Enfim, a inação dos Estados perante violações de obrigações *erga omnes* ou *erga omnes partes* não pode ser interpretada automaticamente como evidência de uma *opinio* que aponta para a ilicitude de contramedidas de terceiros – afinal, cada Estado pode optar pelo meio mais adequado para reagir a tais ilícitos.

Entretanto, pelo menos dois desafios impedem que a *opinio juris* demonstrada cristalice uma norma permissiva. O primeiro deles, menos problemático e já apresentado neste capítulo, corresponde à tendência dos Estados de não justificarem sua própria conduta ao aplicar sanções desta natureza utilizando a linguagem empregada no direito da responsabilidade dos Estados por atos internacionalmente ilícitos. Dawidowicz argumentou que, “embora os Estados não tenham explicitamente invocado o conceito de contramedidas de terceiros (...) eles se baseiam na sua substância”.⁶⁷⁵ Outros autores apontam que uma justificativa explícita seria inafastável como meio de diferenciação entre a adoção de “medidas lícitas” (retorsões, exceções permitidas sob tratados) e contramedidas.⁶⁷⁶ Esta parece ser, contudo, uma concepção excessivamente estrita da relevância jurídica da conduta estatal – e, em particular, uma concepção que ignora o fato de que uma justificativa política explícita para a adoção de contramedidas não implica na inexistência de uma justificativa jurídica implícita, igualmente relevante. Portanto, embora haja um dissenso entre o modo como o direito da responsabilidade (e a CDI, em particular) enfrenta o fenômeno das contramedidas de terceiros, por um lado, e, por outro, o modo como os Estados justificam a sua prática, não se trata de um obstáculo capaz de deslegitimar a *opinio juris* dos Estados praticantes – seja em sua versão “pura”, seja induzida a partir da prática.

O segundo desafio, mais comprometedor, e explorado no Capítulo 3, diz respeito à existência de uma *opinio juris* concorrente àquela apresentada neste capítulo. Trata-se de uma tendência que, embora já possível de ser identificada antes da conclusão dos ARSIWA, cresceu em escopo, envergadura e clareza no período entre 2001 e 2024. Vários Estados e grupos de Estados passaram a demonstrar de forma explícita sua *opinio* contrária à permissibilidade de contramedidas de terceiros sob o direito internacional geral. Essa convicção jurídica emergiu na forma de declarações de Estados ou coalizões de Estados, resoluções de organizações

⁶⁷⁵ DAWIDOWICZ, Martin. *Third Party Countermeasures in International Law*. Cambridge Studies in International Law. Cambridge/ New York: Cambridge University Press, 2017, p. 252.

⁶⁷⁶ HOFER, Alexandra. *The Beliefs and Practice of Enforcing Collective Obligations through Unilateral Sanctions*. A dissertation submitted to Ghent University under the supervision of Prof. Tom Ruys, 2019, p. 39.

internacionais, *inter alia*. Uma vez que esta *opinio* representa não apenas a convicção dos Estados frente a uma conduta, mas também sua reação à *opinio juris* permissiva desenvolvida pelos Estados praticantes de contramedidas de terceiros, optou-se por referenciá-la como *opinio juris* “reativa”.

As implicações desta cisão na *opinio juris* dos Estados para o desenvolvimento de uma norma permissiva são pelo menos duas. Em primeiro lugar, a existência de uma *opinio juris* concorrente impediria que o processo de indução do elemento subjetivo a partir de uma prática suficientemente generalizada conduza, de imediato, à cristalização de uma norma costumeira. Assim, embora a indução seja útil como meio de identificação da *opinio juris* dos Estados praticantes de contramedidas de terceiros individualmente, ela não pode, no caso em questão, ser utilizada como meio exclusivo para identificação do costume. Em segundo lugar, a existência da *opinio juris* reativa enfraquece o poder constitutivo de uma norma das evidências favoráveis à permissibilidade de contramedidas de terceiros – pois, embora não exija generalidade, o elemento subjetivo do costume precisa ser suficientemente homogêneo e estável para que se traduza em norma costumeira.

Este capítulo conclui que as evidências de *opinio juris* fortaleceram a convicção jurídica quanto à possível existência de uma norma permissiva de contramedidas de terceiros no período em questão. Entretanto, a opção dos Estados por não utilizar a linguagem do direito da responsabilidade dos Estados para referirem-se à própria conduta enfraquece seu efeito constitutivo de uma norma costumeira permissiva, ainda que não de forma decisiva. Um segundo desafio, mais comprometedor – a existência de uma *opinio juris* “reativa” – será investigado no capítulo seguinte.

CAPÍTULO III: A IDENTIFICAÇÃO DA *OPINIO JURIS* REATIVA A UMA NORMA PERMISSIVA DE CONTRAMEDIDAS DE TERCEIROS E SEUS PROBLEMAS

O objetivo deste capítulo é apresentar as evidências de *opinio juris* reativa ao reconhecimento de uma norma permissiva de contramedidas de terceiros entre 2001 e 2024, bem como aferir os seus efeitos jurídicos sobre o desenvolvimento da norma em questão.

A parte 1 discute as características da *opinio juris* reativa, apresentado a argumentação qualitativa dos Estados para a não-permissibilidade de contramedidas de terceiros.

A parte 2 apresenta evidências de *opinio juris* produzidas pelos Estados em variadas formas e que corroboram com a tese de não-permissibilidade de contramedidas de terceiros sob o direito internacional. As evidências apresentadas encontram-se na forma de pronunciamentos públicos de Estados ou grupos de Estados e resoluções de organizações internacionais. Estas evidências contrariam, portanto, aquelas compiladas no capítulo anterior, que afirmam a existência de uma norma permissiva.

A parte 3 discute os problemas que perpassam esta *opinio juris* reativa quanto ao desenvolvimento de uma norma permissiva de contramedidas de terceiros a partir de cinco ângulos: (i) o uso da expressão “medidas coercitivas unilaterais”; (ii) a hipótese da objeção persistente; (iii) a incompatibilidade entre a *opinio juris* e a prática dos Estados; (iv) a heterogeneidade e falta de clareza de *opinio juris* e, enfim, (v) a inação como evidência de *opinio juris*.

A parte 4 apresenta as conclusões preliminares: as evidências apresentadas neste capítulo revelam que, até o presente momento, a *opinio juris* reativa parece impedir o desenvolvimento pleno de uma norma permissiva de contramedidas de terceiros sob o direito internacional geral.

1. O papel da *opinio juris* reativa na consolidação de uma norma costumeira de contramedidas de terceiros

Ao se identificar a *opinio juris* de uma norma permissiva de contramedidas de terceiros, é preciso levar em conta não apenas a convicção jurídica dos Estados que as adotam, mas

também a dos Estados que reagem à sua implementação.⁶⁷⁷ Assim, aceitação como direito deve ser perscrutada também pelas evidências produzidas pelos Estados em posição de responder ou reagir à conduta material. Em *Nicarágua* (1986), a Corte Internacional de Justiça delineou que

Tanto os Estados que adotam a ação quanto outros Estados em posição de reagir a ela devem ter se comportado de forma que sua conduta seja evidência de uma crença de que essa prática se torna obrigatória pela existência de uma regra de direito que a exija. A necessidade de tal crença, ou seja, a existência de um elemento subjetivo, está implícita na própria noção de *opinio juris sive necessitatis*.⁶⁷⁸

A conduta reativa pode ser compreendida juridicamente como um protesto. Embora uma concepção mais estrita vincule a legitimidade para protestar à existência de um direito subjetivo do Estado protestante,⁶⁷⁹ uma visão contemporânea afirma que a legitimidade para que um protesto produza efeitos jurídicos está condicionada somente à existência de um interesse – seja em uma situação de fato, seja em algum tipo de desenvolvimento jurídico.⁶⁸⁰ Pode-se argumentar que todos os Estados possuem interesse na emergência de uma norma permissiva de contramedidas de terceiros e, portanto, são aptos a reagir sobre as circunstâncias de seu desenvolvimento.⁶⁸¹ Os efeitos jurídicos das reações, porém, podem ser distintos.

As reações de outros Estados à prática relevante produzem efeitos sobre a constituição da *opinio juris* sob dois ângulos. Por um lado, elas constituem evidências de *opinio juris* dos

⁶⁷⁷ A conduta reativa dos Estados servirá como veículo da *opinio juris* nos casos em que o protesto, não-reconhecimento ou qualquer outra conduta reativa não apenas demonstrar a objeção persistente do Estado em relação à uma prática, mas rejeitar o seu próprio caráter normativo ou sua compatibilidade com o direito internacional existente – ou seja, não se trata de mera oposição do Estado à aplicação de uma norma às suas relações jurídicas, mas um questionamento sobre o próprio teor jurídico da conduta relevante. Ver, sobre: BJORGE, Eirik. Opposability and Non-Opposability in International Law. *British Yearbook of International Law*, vol. 87, 2021.

⁶⁷⁸ *Idem*, para. 207. No original: “Both the states adopting the action and other states in a position to react to it must have behaved in such a way that their conduct is evidence of a belief that this practice is made obligatory by the existence of a rule of law requiring it. The need for such a belief, i.e. the existence of a subjective element, is implicit in the very notion of *opinio juris sive necessitatis*”.

⁶⁷⁹ SUI, Eric. *Les actes juridiques unilatéraux en droit international public*. Paris: Pedone, 1962.

⁶⁸⁰ SAGANEK, Przemysław. *Unilateral Acts of States in Public International Law*. Leiden/Boston: Brill/Nijhoff, 2016, pp. 602-603. “Além disso, a própria afirmação de que um “estado não tem o direito de protestar em tal e tal situação” é dificilmente compreensível. Pode-se dizer que tal protesto é um ato internacional ilícito? Obviamente, a resposta é não. Consequentemente, embora a afirmação “um Estado só pode protestar em defesa de seus próprios direitos” possa parecer verdadeira, na verdade, ela é mais uma verdade aparente do que real. Podemos nos perguntar se a situação é análoga à dos direitos humanos. Como os indivíduos têm liberdade de expressão, parece valer a pena considerar um direito equivalente por parte dos Estados. Isso significaria a possibilidade de fazer protestos em qualquer caso em que um determinado Estado considere útil”.

⁶⁸¹ *Idem*. A base desse interesse pode ser firmada tanto no interesse geral dos Estados no desenvolvimento do direito costumeiro internacional, quanto (e principalmente) na noção de “Estados interessados no cumprimento da obrigação” firmado no Art. 48 dos ARSIWA. Como as contramedidas de terceiros legitimam-se por seu caráter reativo a violações de obrigações coletivas, todos os Estados oponíveis a tais obrigações são interessados.

Estados propriamente dita, ao demonstrarem maior ou menor coesão entre os Estados quanto à permissibilidade ou obrigatoriedade de uma prática. Por outro lado, tais evidências operam como uma baliza ao processo de indução de *opinio juris* a partir de uma prática suficientemente generalizada. Um acúmulo de *opinio juris* reativa tornará o processo indutivo menos eficaz e reduzirá as chances de cristalização de uma norma. Contrariamente, a ausência de reações juridicamente relevantes em condenação à prática tornará mais provável a consolidação da norma.⁶⁸² Assim, uma indução exitosa dependerá do quão aquiescentes são os Estados não-praticantes em relação à prática relevante.

Há outras normas costumeiras cujo estabelecimento encontrou obstáculo em uma *opinio juris* reativa. Três exemplos são frequentemente mencionados em paralelo em analogia ao caso das contramedidas de terceiros: as normas permissivas à legítima defesa preventiva, à legítima defesa contra atores não-estatais e à intervenção humanitária.⁶⁸³ Apesar de suas especificidades, o não-estabelecimento de normas permissivas relativas a essas três condutas como exceções à proibição ao uso da força sob o direito internacional geral deve-se, sobremaneira, aos protestos emitidos pelos Estados em posição de reagir. O fato de que muitos Estados consideram tais condutas excepcionais como proibidas pelo direito internacional *de lege lata* – e vocalizam esta oposição explicitamente – impede que normas permissivas desse tipo de conduta se cristalizem. Assim, o acúmulo de um número muito grande de protestos e a sua força em combater a prática e *opinio juris* constitutivas da norma insurgente podem servir como meio para preservação do *status quo*, impedindo ou postergando o reconhecimento da nova norma costumeira. Enquanto subsistirem visões jurídicas antagônicas, dificilmente uma norma conclusiva se desenvolverá plenamente.

Esta situação pode significar que a permissibilidade da prática se manterá em uma espécie de “limbo normativo” por algum tempo. Isso deve ocorrer nos casos em que a nova *opinio juris* for suficientemente forte para solapar as bases da antiga norma costumeira, mas

⁶⁸² MACGIBBON, Ian C. Some observations on the part of protest in international law. *British Yearbook of International Law*, v. 30, p. 293, 1953. “Protestos são aptos a influenciar o desenvolvimento de regras costumeiras do direito internacional – seja ao demonstrar a extensão da generalidade do costume em questão, seja ao auxiliar a apreciação da existência de *opinio juris sive necessitatis* em respeito a uma determinada prática”.

⁶⁸³ LOWE, Vaughan; TZANAKOPOULOS, Antonios. *Humanitarian Intervention*. Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2011. “O fato de que os Estados intervenientes têm sido tão relutantes em se basear explicitamente em um direito de intervenção humanitária significa que há grande dificuldade em encontrar qualquer *opinio juris* que possa ser adequadamente reconhecida para o estabelecimento de um direito de intervenção humanitária.” Ver, no mesmo sentido: BRUNNÉE, Jutta; TOOPE, Stephen J. Self-defence against non-state actors: are powerful states willing but unable to change international law?. *International & Comparative Law Quarterly*, v. 67, n. 2, pp. 263-286, 2018 e REISMAN, W. Michael; ARMSTRONG, Andrea. The past and future of the claim of preemptive self-defense. *American Journal of International Law*, v. 100, n. 3, pp. 525-550, 2006.

ainda frágil para estabelecer uma nova regra em seu lugar.⁶⁸⁴ Essa cisão pode criar, alternativamente, duas situações. Entre os Estados que reconhecem a existência de uma norma (digamos, a norma mais antiga), esta permanecerá aplicável até que a norma insurgente a suplante – “uma rede de relações bilaterais baseadas na oposição ou aquiescência de Estados específicos”, segundo Crawford.⁶⁸⁵ Já entre Estados que reconhecem a existência de normas diferentes (que descrevem, respectivamente, a permissibilidade e a proibitividade de uma conduta), o risco de ineficácia da aplicação de ambas as normas é significativo. Este risco parece, contudo, ser atenuado no caso de contramedidas de terceiros. Como as contramedidas implicam, necessariamente, o não-cumprimento de uma obrigação internacional, a inconclusividade da *opinio juris* simplesmente preservaria a ilicitude de sua prática por Estados não-lesados sob o direito internacional – evitando o “limbo normativo”. Daí a importância de se compreender o peso exato das evidências de *opinio juris* reativa e seu condão para alterar a norma existente.

Esta seção analisará brevemente os dois modos pelos quais a insurgência de uma *opinio juris* reativa contrária à permissibilidade de contramedidas de terceiros afeta o processo de desenvolvimento de uma norma permissiva: como obstáculo à indução de *opinio juris* a partir de uma prática suficientemente generalizada (1.1.) e como evidência de uma cisão da *opinio juris* entre Estados desenvolvidos e em desenvolvimento (1.2.). Conclui-se que, uma vez frustrado o exercício de indução da *opinio juris* a partir da prática estatal e reconhecida a não-homogeneidade da *opinio juris* existente, uma norma permissiva de contramedidas de terceiros não existe sob o direito internacional no presente.

1.1. Como obstáculo à indução de *opinio juris* a partir de uma prática suficientemente generalizada

No Capítulo II argumentou-se que a tese da indução da *opinio juris* a partir de uma prática suficientemente generalizada permitiria identificar a convicção jurídica dos Estados quanto à permissibilidade de contramedidas de terceiros. Entretanto, trata-se de uma alternativa ao reconhecimento em separado dos dois elementos constitutivos do costume e que só pode ser

⁶⁸⁴ KOLB, Robert. Selected Problems in the Theory of Customary International Law. *Netherlands International Law Review*, vol. 50, n. 2, 2003.. Como um exemplo, Kolb ilustra a alegação por parte de Estados do Terceiro Mundo ao longo das décadas de 1960-1970 em prol do reconhecimento da permissibilidade do uso da força contra potências coloniais em situação de violação à autodeterminação dos povos.

⁶⁸⁵ CRAWFORD, James. *Chance, Order, Change: General Course on Public International Law*. Haia: Brill, 2013, p. 66.

exitosa se satisfeitas duas condições. Em primeiro lugar, é preciso que a prática seja constante, uniforme, não-ambígua e de generalidade suficiente. Em segundo, como observa um autor, é preciso que a prática seja desenvolvida

sem nenhuma oposição ao momento de formação da norma pelo Estado passível de suportar o ônus da norma costumeira, ou por outro Estado ou grupo de Estados suficientemente importantes para prevenir o surgimento de uma norma costumeira.⁶⁸⁶

A conclusão acima é corroborada pela jurisprudência da Corte Internacional de Justiça sobre o tema da identificação da *opinio juris*. Em Nicarágua (1986), a Corte utilizou a expressão “prática ilustrativa de uma crença [*opinio juris*]”.⁶⁸⁷ Na Opinião Consultiva *Legality of Threat or Use of Nuclear Weapons* (1996), a Corte afirmou que “a emergência, como *lex lata*, de uma norma costumeira proibindo especificamente o uso de armas nucleares enfrenta como obstáculo as contínuas tensões entre a *opinio juris* nascente, por um lado, e a ainda forte aderência à prática de dissuasão, por outro”.⁶⁸⁸ Já em *Asylum* (1950), a Corte, dissertando sobre a existência de uma norma costumeira que tornava obrigatória a prática de asilo diplomático, afirmou que “Tanta incerteza e contradição, tanta flutuação e discrepância, (...) a prática tem sido tão influenciada por considerações de conveniência política que é impossível discernir em tudo isso qualquer uso constante e uniforme aceito como direito”.⁶⁸⁹ Embora, neste último caso, a Corte utilize os adjetivos “constante” e “uniforme como adjetivos de “uso” – uma palavra semanticamente próxima de “prática” – a leitura do parágrafo completo demonstra que, no caso concreto, a Corte não questiona a existência de evidências da prática estatal de asilo diplomático, mas sim sua relevância jurídica e, em especial, que os Estados a tenham executado como observância de uma norma jurídica – o que se responde negativamente, segundo a Corte, quanto a maioria das evidências. Isso demonstra que a capacidade da *opinio juris* induzida a partir da prática de se traduzir em uma norma costumeira

⁶⁸⁶ MENDELSON, Maurice. The subjective element in customary international law. *British Yearbook of International Law*, vol. 66, 1996, p. 208. No original: “without any opposition to the moment of the formation of the norm by the State liable to bear the burden of the customary norm, or by another State or group of States sufficiently important to prevent the emergence of a customary norm”.

⁶⁸⁷ Decisão em Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v United States of America), ICJ Reports, de 27 de junho de 1986, para. 206.

⁶⁸⁸ CIJ. Opinião Consultiva em Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, ICJ Reports, de 8 de julho de 1996, para.73. Em outras palavras, a persistência de uma minoria de Estados adeptos à prática de dissuasão nuclear comprometida em votar contra resoluções da AGNU declaratórias da ilicitude do uso de armas nucleares frustrou o argumento dos Estados favoráveis à proibição: BORDIN, Fernando Lusa. A glass half full? The Character, Function and Value of the Two-Element Approach to Identifying Customary International Law. *International Community Law Review*, vol. 23, n. 3-4, 2019, p. 293.

⁶⁸⁹ CIJ. Decisão em Colombian-Peruvian Asylum (Colombia v. Peru), ICJ Reports, de 20 de novembro de 1950, p. 266, p. 277.

só será reconhecida nos casos em que inexistir reação ou competição com outras *opinio* no sentido contrário. Embora o elemento subjetivo não esteja submetido ao requisito de generalidade, é preciso que ele seja suficientemente homogêneo e estável para que revele uma convicção jurídica suficiente para constituir uma nova norma.⁶⁹⁰

A existência de alegações conflitantes sobre a permissibilidade ou proibição de uma determinada prática sob o direito internacional pode ser encarada de duas maneiras. A primeira, e mais evidente, corresponde à percepção de que uma das alegações reflete a norma existente, enquanto a outra corresponde à violação da norma. Contudo, uma alternativa mais nuançada permite analisar cenários em que há *opinio juris* conflitantes, o que pode sugerir um processo de mudança do direito costumeiro. Nessas situações, a quantidade e assertividade da prática e da *opinio juris* para que insurja uma nova norma em inconformidade com a regra anterior é “muito maior do que a quantidade (...) necessária para se estabelecer uma nova regra *in vacuo* (...) pois há uma grande presunção contra a mudança no direito”.⁶⁹¹ Em outras palavras, a existência de *opinio juris* conflitantes reduz radicalmente a eficácia do processo de indução da permissibilidade da conduta a partir de evidências da prática.

No caso específico das contramedidas de terceiros, uma vez que uma norma permissiva de sua prática corresponde a um tema de interesse geral da comunidade internacional como um todo, apenas um número alto de protestos emitidos por Estados variados e capazes de refletir uma *opinio juris* reativa poderia coibir o reconhecimento de uma norma permissiva com base nas evidências de *opinio juris* analisadas no Cap. 2. Alguns autores argumentaram que a inferência de *opinio juris* a partir da prática “é justificada porque a regra em questão é permissiva, a prática é consistente e regular e não evidencia nenhuma “*opinio non juris*”, e a noção de contramedidas de terceiros (...) é a única maneira de explicar a legalidade da conduta relevante”.⁶⁹² Esta argumentação é problemática porque ignora a existência de evidências de *opinio juris* contrárias ao desenvolvimento da norma permissiva na realidade concreta. Como demonstrar-se-á a seguir, há um rol significativo de evidências de *opinio juris* reativa contrárias ao reconhecimento da permissibilidade de contramedidas de terceiros, o que torna muito mais difícil a consolidação de uma norma costumeira por mera indução. Por esta razão, submete-se que as evidências apresentadas na seção 2 enfraquecem significativamente a tese de que a

⁶⁹⁰ Esta foi também a conclusão do Relatório Final da International Law Association em seu trabalho sobre o tema. Ver: ILA. Final Report of the Committee on Formation of Customary (General) International Law. Conferência de Londres, 2000, p. 31.

⁶⁹¹ AKEHURST, Michael. Custom as a source of international law. British Yearbook of International Law, vol. 41, n. 1, p. 1-53, 1974, p. 13.

⁶⁹² DAWIDOWICZ, Martin. Third Party Countermeasures in International Law. Cambridge Studies in International Law. Cambridge/ New York: Cambridge University Press, 2017, p. 233.

prática de contramedida de terceiros foi capaz de, *motu proprio*, cristalizar uma norma permissiva e derrogar a norma proibitiva.

1.2. Como evidência de uma cisão da *opinio juris* entre Estados desenvolvidos e em desenvolvimento

A existência de uma *opinio juris* reativa sobre a legalidade de contramedidas de terceiros assinala uma segunda dificuldade para a emergência de uma norma permissiva: o fato de que a maioria dos autores de protestos são Estados em desenvolvimento, enquanto a maior parte dos Estados praticantes de contramedidas são Estados desenvolvidos e, particularmente, parte do Ocidente global.⁶⁹³ Embora não de maneira homogênea e sem nuances, os Estados cuja *opinio juris* favorece a extensão da excludente de ilicitude à prática de contramedidas de terceiros por meio de uma norma permissiva são, em sua maioria, Estados desenvolvidos e ocidentais. Esta dessemelhança pode ter como resultado um desequilíbrio geográfico relativo à origem da *opinio juris* de uma norma permissiva. Como observam Galindo e Yip:

Mesmo na atual ordem internacional, não mais restrita à sociedade europeia, a prática e a *opinio juris* dos Estados gozam de diferentes graus de relevância jurídica (...) Estados poderosos exercem influência desproporcional e muitas vezes decisiva na determinação do conteúdo e da aplicação do costume.⁶⁹⁴

Essa afirmação pode impactar a formação de uma norma costumeira em dois níveis. A princípio, pois trai o caráter universal tipicamente atribuído ao processo formativo do costume. Em segundo lugar, o fato de que o desenvolvimento do costume internacional não levou em conta a *opinio juris* dos Estados em desenvolvimento ou submetidos à dependência estrangeira.⁶⁹⁵ Nesses casos, a coerção parece ter sido um elemento mobilizado pelos Estados

⁶⁹³ Sobre a divisão, ver: HOFER, Alexandra. The developed/developing divide on unilateral coercive measures: legitimate enforcement or illegitimate intervention?. *Chinese Journal of International Law*, v. 16, n. 2, pp. 175-214, 2017. Ver também: GORDON, Joy. Unilateral Sanctions: Creating Chaos at Bargain Rates In SUBEDI, Suria (ed.) *Unilateral Sanctions in International Law*. Londres: Hart/Bloomsbury, 2021, p. 101. “As sanções unilaterais são predominantemente impostas por países de enorme riqueza e influência global, a países de médio porte com vulnerabilidades econômicas significativas ou a pequenos países do mundo em desenvolvimento”.

⁶⁹⁴ GALINDO, George Rodrigo Bandeira; YIP, Cesar. Customary international law and the third world: do not step on the grass. *Chinese Journal of International Law*, v. 16, n. 2, p. 251-270, 2017, p. 258. “*Even in today's international order, no longer restricted to European society, the practice and opinio juris of states enjoy varying degrees of legal relevance (...) powerful states exercise disproportionate and often decisive influence in determining the content and application of custom*”.

⁶⁹⁵ Ver, por exemplo: CHIMNI, B.S. Customary International Law: a Third World perspective. *American Journal of International Law*, vol. 112, n. 1, 2018, p. 18. Chimni argumenta que a mobilização da *opinio juris* pelos Estados 'pós-coloniais' como elemento definidor do costume internacional foi, justamente, uma tentativa de garantir maior peso ao elemento subjetivo no processo de cristalização normativa – o que, por consequência, daria aos Estados

desenvolvidos ou colonizadores para garantir que a sua *opinio juris* sobre determinadas práticas prevalecesse à revelia dos Estados mais frágeis. Embora a segunda metade do século XX tenha conhecido uma série de normas costumeiras constituídas pela influência decisiva da *opinio juris* dos Estados em desenvolvimento,⁶⁹⁶ a força econômica e política dos Estados desenvolvidos por vezes serviu como um *diktat* ao costume internacional.⁶⁹⁷

Esta última afirmação não pode obscurecer outros fatores que fizeram com que a *opinio juris* de Estados desenvolvidos tenha contribuído de maneira desproporcional para a formação do costume.⁶⁹⁸ A *opinio juris* e a prática estatal de Estados em desenvolvimento pode ser mais dispersa e menos acessível.⁶⁹⁹ Segundo Galindo e Yip, são razões para a desconsideração da *opinio* de Estados em desenvolvimento: (i) graus distintos de publicidade oferecidos aos atos e opiniões dos Estados; (ii) a variedade de idiomas utilizados pelas publicações em Estados em desenvolvimento; (iii) a baixa variedade linguística utilizada pela doutrina para divulgar a *opinio* dos Estados por acadêmicos familiarizados com os atos dos seus respectivos Estados ou regiões de origem e (iv) o ônus político e econômico imposto aos Estados em desenvolvimento ao expressar claramente sua *opinio juris* sobre práticas controversas ou desvinculadas de seus

novos maior capacidade de influência sobre práticas há muito conduzidas pelos Estados metropolitanos ou imperiais. Ver também: TASIOLAS, John. Customary International Law and the Quest for Global Justice In PERREAU-SAUSSINE, Amanda; MURPHY, James Bernard (eds.). The Nature of Customary Law: Legal, Historical and Philosophical Perspectives. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 307.

⁶⁹⁶ É preciso considerar que normas costumeiras como a proibição da intervenção para cobrança de dívidas ou reparações, a autodeterminação dos povos, a soberania sobre os recursos naturais, entre outras, cristalizaram-se à revelia da *opinio juris* contrária de Estados desenvolvidos. Além disso, exemplos menos disseminados em que a objeção persistente de Estados como, por exemplo, os Estados Unidos, não foram capazes de obstar o processo de formação normativa do costume já foram compilados em: TOOPE, Stephen. Powerful but unpersuasive? the role of the United States in the evolution of customary law in BYERS, Michael; NOLTE, Georg (eds.) United States Hegemony and Foundations of International Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

⁶⁹⁷ CHARLESWORTH, Hilary; THEIS, Ethel. The unbearable lightness of customary international law. In: Proceedings of the ASIL Annual Meeting. Cambridge University Press, 1998. p. 44-47. "Devemos ter certeza que as noções de valores comunitários como fundamento do costume internacional não simplesmente reflita valores de dominação e subordinação". Ver também: ROBERTS, Anthea Elizabeth. Traditional and modern approaches to customary international law: a reconciliation. American Journal of international law, v. 95, n. 4, p. 757-791, 2001.

⁶⁹⁸ GALINDO, George Rodrigo Bandeira; YIP, Cesar. Customary international law and the third world: do not step on the grass. Chinese Journal of International Law, v. 16, n. 2, pp. 251-270, 2017, p. 258.

⁶⁹⁹ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Reavaliação das fontes do direito internacional público ao início da década de oitenta. Revista de Informação Legislativa, vol. 18, n. 69, 1981. "Estados que não disponham de diplomatas e juristas com conhecimento especializado em fontes do direito internacional e com total acesso e disponibilidade para um exame cuidadoso das evidências – por vezes conflitantes – do direito costumeiro, terão que se contentar com a citação de documentos mais facilmente acessíveis como tratados bilaterais e multilaterais, resoluções da Assembleia Geral da ONU, resoluções de associações científicas (...) É inevitável que Estados constantemente atentos aos seus interesses em diversas partes do mundo e que publiquem periodicamente os dados de sua prática internacional (e.g. em forma de digestos) exerçam maior influência no desenvolvimento do direito costumeiro do que outros, não por ser sua prática intrinsecamente mais importante do que a dos demais, mas pela publicidade e divulgação que lhe são dadas".

interesses mais imediatos. Todas essas dificuldades levam a ignorar, infelizmente, uma parte considerável da *opinio juris* relevante.

Tais dificuldades não podem servir como justificativa para se desconsiderar a *opinio juris* de Estados em desenvolvimento – elas podem ser circunvencionadas. As evidências de *opinio juris* produzidas por Estados em desenvolvimento são, com frequência, traduzidas para o inglês (quase sempre oficialmente pelos próprios Estados). Além disso, a *opinio* de países em desenvolvimento pode ser mais facilmente obtida por evidências não-tradicionais (e não-unilaterais), com destaque para resoluções de organizações internacionais (AGNU e assembleias de organizações regionais) ou de coalizões multilaterais (G-77, MNA, BRICS, G20 etc.).⁷⁰⁰ Esse tipo de evidência é especialmente instrumental para identificar dissidências em relação à conduta de Estados cuja prática é amplamente publicada.

Seria incorreto afirmar que todos os Estados não-desenvolvidos e não-ocidentais apresentam uma *opinio juris* reativa à prática de contramedidas de terceiros. Entretanto, reconhecer a cisão entre esses dois grupos é relevante, pois a ideia de *opinio juris* é, por definição, suscetível à influência de percepções subjetivas. Grupos distintos podem avançar sua convicção jurídica de modo a torná-la equivalente à *opinio* coletiva, constitutiva da norma.⁷⁰¹ Esse fenômeno produz resultados contraditórios. Por um lado, Estados favoráveis à permissibilidade de contramedidas de terceiros podem argumentar que este recurso é imprescindível para coibir violações egrégias – o que constitui um interesse da comunidade internacional. Por sua vez, Estados desfavoráveis podem afirmar que a prevenção contra o risco de abuso pelos Estados mais poderosos é *também* um interesse coletivo. Em ambos os casos, Estados desenvolvidos (favoráveis) e em desenvolvimento (desfavoráveis) argumentam de modo coerente e juridicamente relevante que suas respectivas *opinio juris* refletem uma consciência jurídica universal e, portanto, constitutiva de uma norma costumeira (permissiva, em um caso; proibitiva, de outro). Assim, ambos os grupos parecem manipular, cada um a seu modo, as evidências de *opinio juris* de maneira a aparentar coesão – o que nem sempre condiz com a realidade.

⁷⁰⁰ Demandas para a consideração desse tipo de evidências diferenciadas de *opinio juris* por Estados e juristas de Estados em desenvolvimento são bastante antigas. Ver, por exemplo: CASTAÑEDA, Jorge. The underdeveloped nations and the development of international law. *International Organization*, vol. 15, n. 1, 1961.

⁷⁰¹ CIJ. Opinião dissidente do Juiz Cançado Trindade em *Obligations concerning negotiations relating to cessation of the nuclear arms race and to nuclear disarmament* (Marshall Islands v. India), ICJ Reports, 2016, para. 150. A opinião dissidente do juiz Cançado Trindade à decisão da CIJ em *Obligations concerning negotiations relating to cessation of the nuclear arms race and to nuclear disarmament* (2016), identificou que uma *opinio juris communis* insurgirá sempre que “a consciência jurídica da humanidade” se impuser sobre uma determinada prática – ou seja, sempre que um interesse coletivo e amplamente reconhecido se sobrepuser aos interesses individuais dos Estados.

A identificação de uma *opinio juris* reativa – i.e., de uma convicção jurídica expressa pelos Estados de forma antagônica a uma determinada prática e contrária às evidências de *opinio juris* “corroborativa” – pode produzir dois efeitos principais sobre a consolidação de uma norma costumeira. Em primeiro lugar, ela frustra o exercício de indução da *opinio juris* a partir de uma prática suficientemente generalizada. Em segundo lugar, ela cinde a *opinio juris* que, sendo insuficientemente homogênea, não é capaz de conferir normatividade à prática. No caso específico de uma norma permissiva de contramedidas de terceiros, esta cisão se apresenta primordialmente entre Estados desenvolvidos, favoráveis e prática, e Estados em desenvolvimento, contrários à sua permissibilidade. A combinação dos dois efeitos impõe dificuldades à emergência de uma norma permissiva.

2. Incompatibilidades inerentes: características da *opinio juris* dos Estados sobre a não-permissibilidade de contramedidas de terceiros

As evidências de *opinio juris* reativa à insurgência de uma norma permissiva de contramedidas de terceiros têm como característica comum a caracterização de tais medidas como ilícitas sob o direito internacional. Isso significa que estes Estados não consideram a excludente de ilicitude aplicável a contramedidas bilaterais como extensível às contramedidas adotadas por Estados não-lesados. Não obstante este ponto comum, nem sempre a *opinio juris* reativa se baseia nos mesmos argumentos para articular a não-permissibilidade de medidas dessa natureza. Ao apresentar sua *opinio juris* individual, Estados e grupos de Estados avançam diferentes bases de ilicitude para as contramedidas de terceiros. Essa *opinio juris* qualificada revela que os Estados não consideram a prática de contramedidas de terceiros ilícita tão somente sob o direito da responsabilidade dos Estados, mas também em função de sua inconformidade com normas primárias de direito internacional

Via de regra, os Estados mobilizam quatro posicionamentos juridicamente relevantes nesse sentido: a proibição da intervenção sob o direito internacional (2.1.), a proibição do abuso de direitos (2.2.), os efeitos negativos das medidas sobre o cumprimento de obrigações de direitos humanos (2.3.) e o risco de desproporcionalidade e descumprimento das obrigações limitantes da prática de contramedidas (2.4.). Nesta seção, será apresentada a lógica argumentativa de cada um dos posicionamentos jurídicos. Os exemplos e ilustrações de sua aplicação prática serão apresentados na seção 3.

2.1. Contramedidas de terceiros como violação ao princípio da não-intervenção

Alguns Estados reconhecem que contramedidas de terceiros são inerentemente incompatíveis com o princípio da não-intervenção.⁷⁰² Este princípio – um corolário ao próprio conceito de soberania – cristalizou-se por meio de uma série de iniciativas adotadas entre 1960 e 1980 no âmbito da AGNU, notadamente a Declaração sobre a Inadmissibilidade da Intervenção (1965), a Declaração de Relações Amigáveis entre Estados (1970) e a Resolução 42/173 sobre coerção econômica.⁷⁰³ Em sua formulação contemporânea, a intervenção nos assuntos internos de um Estado é proibida sob o direito internacional caso ela tenha como objetivo alterar, via coerção, o comportamento de um Estado em uma área sob o seu *domaine réservé* – i.e., alguma das prerrogativas soberanas sobre as quais o Estado detém competência exclusiva. Nesse sentido, em *Nicarágua* (1986) a Corte Internacional de Justiça afirmou que

segundo as formulações geralmente aceitas, o princípio proíbe que todos os Estados ou grupos de Estados intervenham direta ou indiretamente em assuntos internos ou externos de outros Estados. Uma intervenção proibida deve, portanto, ser aquela relacionada a assuntos nos quais cada Estado tem permissão, pelo princípio da soberania do Estado, de decidir livremente. Uma delas é a escolha de um sistema político, econômico, social e cultural e a formulação de uma política externa. A intervenção é indevida quando usa métodos de coerção em relação a essas escolhas, que devem permanecer livres.⁷⁰⁴

De acordo com a decisão, o elemento de coerção “define e, de fato, constitui a própria essência da intervenção proibida”.⁷⁰⁵ A Corte não explora a noção de “elementos coercitivos”⁷⁰⁶ por ela desenvolvido para além do domínio do uso da força – campo temático

⁷⁰² RONZITTI, Natalino. Sanctions as instruments of coercive diplomacy: An international law perspective. In: *Coercive Diplomacy, sanctions and international law*. Brill Nijhoff, 2016. p. 22. “A adoção de medidas unilaterais foi condenada pelos países em desenvolvimento. Geralmente, eles não fazem distinção entre contramedidas legais e outras medidas unilaterais. (...)”.

⁷⁰³ Sobre a gênese e formação do princípio da não-intervenção, ver: ROSCINI, Marco. *International Law and the Principle of Non-Intervention: History, Theory, and Interactions with Other Principles*. Oxford: Oxford University Press, 2024. Ver também: CONFORTI, Benedetto. The principle of non-intervention. In: *International Law: Achievements and Prospects*. Brill Nijhoff, pp. 467-482, 1992.

⁷⁰⁴ *Idem*, para. 205. No original: “According to generally accepted formulations, the principle prohibits all states or groups of states from intervening directly or indirectly in the internal or external affairs of other states. A prohibited intervention must therefore be one related to matters in which each state is allowed, by the principle of state sovereignty, to decide freely. One of these is the choice of a political, economic, social and cultural system and the formulation of a foreign policy. Intervention is undue when it uses methods of coercion in relation to these choices, which must remain free”.

⁷⁰⁵ *Idem*, para. 205.

⁷⁰⁶ A Declaração de Relações Amigáveis da AGNU afirma que “[n]enhum Estado pode usar ou incentivar o uso de medidas econômicas, políticas ou de qualquer outro tipo para coagir outro Estado a fim de obter dele a subordinação do exercício de seus direitos soberanos”.

da disputa em *Nicarágua* – mas deixa claro que o princípio da não-intervenção destaca-se da proibição ao uso da força e compreende qualquer conduta coercitiva – mesmo não envolvendo o emprego de meios militares.⁷⁰⁷ A Corte parece ter adotado uma definição restritiva de coerção, uma vez que não reconheceu medidas gravosas adotadas pelos EUA contra a Nicarágua – cessação de auxílio econômico, redução de 90% das importações de açúcar, um embargo econômico e a proibição de empréstimos internacionais – como “uma violação sistemática do princípio da não-intervenção”.⁷⁰⁸ Como inexistente uma proibição autônoma da coerção econômica no direito internacional⁷⁰⁹ – i.e., não vinculada ao princípio da não-intervenção – a Corte parece ter limitado a ilicitude das ações coercitivas às hipóteses mais extremas, em que o *domaine réservé* do Estado é diretamente amputado em uma de suas prerrogativas essenciais – impossibilitando qualquer reação efetiva contra o Estado interventor.⁷¹⁰ Se a pressão puder ser resistida, a vontade soberana do Estado-alvo não foi subordinada, e a intervenção não pode ser caracterizada como coercitiva.

A lógica por trás da incompatibilidade entre contramedidas de terceiros e o princípio da não-intervenção é dupla: por um lado, Estados argumentam que tais medidas atingem o âmago do *domaine réservé* do Estado alvo – sua independência monetária, sua capacidade de abastecimento externo, sua liberdade para adotar um sistema político etc.⁷¹¹ Por outro, argumentam que estas possuem um teor coercitivo – ou seja, que visam à mudança do comportamento do Estado alvo mediante pressão.⁷¹² Esta concepção está revelada, inclusive, na predileção dos Estados autores da *opinio juris* reativa por caracterizar as contramedidas de terceiros como “medidas coercitivas unilaterais”. Assim, ainda que a contramedida adotada por um Estado não-lesado fosse encoberta pela excludente de ilicitude – pois serve de resposta à violação de uma obrigação – ela ensejaria uma segunda violação (do princípio da não-intervenção) cuja ilicitude não poderia ser exculpada.⁷¹³ Em suma, o argumento parece definir

⁷⁰⁷ CIJ. Decisão em *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (*Nicaragua v United States of America*), ICJ Reports, 27 de junho de 1986, para. 205.

⁷⁰⁸ *Idem*, para. 244.

⁷⁰⁹ TZANAKOPOULOS, Antonios. The Right to be Free from Economic Coercion. *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, vol. 4, n. 3, 2015.

⁷¹⁰ WOOD, Michael; JAMNEJAD, Maziar. The Principle of Non-intervention. *The Leiden Journal of International Law*, vol. 22, n. 1, 2009, p. 348. Sobre a dificuldade de se definir quais seriam tais prerrogativas essenciais do Estado, ver: ALOUPI, Niki. The Right to Non-intervention and Non-interference. *Cambridge International Law Journal*, v. 4, n. 3, pp. 566-587, 2015.

⁷¹¹ CDH. Human rights and unilateral coercive measures: resolution adopted by the Human Rights Council, de 24 de março de 2017.

⁷¹² RIDI, Niccolò; FIKFAK, Veronika. Sanctioning to Change State Behaviour. *Journal of International Dispute Settlement*, vol. 13, n. 2, pp. 210–232, 2022.

⁷¹³ MILANOVIC, Marko. Revisiting coercion as an element of prohibited intervention in international law. *American Journal of International Law*, v. 117, n. 4, pp. 601-650, 2023. “Embora intuitivamente consideremos que algumas formas de coerção sejam justificadas, a regra de não intervenção é enquadrada categoricamente, não

tais medidas como inerentemente coercitivas, dado o seu caráter massivo e às suas consequências econômicas e políticas, frequentemente deflagradas sobre áreas sobre as quais os Estados detêm competência exclusiva.

Diversos exemplos na seção 3 demonstrarão a frequência com a qual os Estados apontam a incompatibilidade entre a prática de contramedidas de terceiros e o princípio da não-intervenção. À guisa de ilustração, as medidas adotadas por Arábia Saudita, Bahrein, Emirados Árabes Unidos e Kuwait contra o Catar no âmbito do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) a partir de 2017 por violações aos Acordos de Ryad, foram caracterizadas pelo governo catari como “um bloqueio ilícito que não está voltado ao combate ao terrorismo, mas sim à limitação da soberania do Catar e ao enfraquecimento das fontes de sua política externa”⁷¹⁴ bem como asseverou que as medidas adotadas encontram-se fora do escopo de atuação do CCG, de modo que questões como a operação da Al Jazeera e a política regional do Catar seriam “inegociáveis” e pertenceriam ao domínio de suas prerrogativas exclusivas.⁷¹⁵ Desconsiderada a discussão sobre o genuíno caráter *erga omnes partes* das obrigações inscritas nos Acordos de Ryad, é plausível que as medidas adotadas contra o Qatar sejam consideradas como coercitivas e voltadas a um fim mais atinente às prioridades da política externa dos membros do CCG do que à “pressionar o Qatar a cessar o financiamento do terrorismo e cumprir com suas obrigações sob os acordos prévios no escopo do Conselho”.⁷¹⁶ Nesse caso prerrogativas como as prioridades de política externa e a veiculação livre de posicionamentos na mídia constituiriam zonas exclusivas da competência catari – e a interferência contra elas, inefavelmente coercitiva.⁷¹⁷

Um segundo exemplo diz respeito às medidas aplicadas pelos EUA e pela UE contra a Venezuela a partir de 2017. De acordo com alguns Estados, tais medidas podem configurar-se como uma violação do princípio da não-intervenção, pois alteraram a conduta venezuelana mediante ingerência em seu sistema político interno caracterizado pelos Estados sancionadores como “não-democrático”. Novamente, deixando de lado o debate sobre o caráter *erga omnes*

admitindo exceções. Ela não possui um teste de equilíbrio embutido que possa acomodar a pressão de outros estados por bons motivos. A proibição de intervenção é uma regra que, por sua concepção, é estruturalmente apta a ser excessivamente inclusiva ou insuficientemente inclusiva, incentivando, assim, argumentos sobre seu escopo”

⁷¹⁴ AL JAZEERA. Saudi-led demands not ‘reasonable or actionable’: Qatar. Al Jazeera, 24 de junho de 2017.

⁷¹⁵ AL JAZEERA. Qatar FM: We won’t negotiate until blockade is lifted. Al Jazeera, 19 de junho de 2017.

⁷¹⁶ HOFER, Alexandra; FERRO, Luca. Sanctioning Qatar: Coercive interference in the State’s domaine réservé? EJIL! Talk, de 30 de junho de 2017.

⁷¹⁷ *Idem*. “Dessa forma, como a busca de uma política externa autônoma está dentro do *domaine réservé* do Catar (conforme indicado na Declaração de Relações Amistosas da AGNU e no *dictum* em *Nicarágua*), os Estados do Golfo podem ser responsáveis pela violação do princípio de não intervenção, desde que as medidas sejam equivalentes à interferência coercitiva, um termo que tem sido notoriamente difícil de interpretar”.

(ou mesmo a existência) de uma suposta obrigação costumeira de preservar o estado de direito, é plausível considerar as medidas como coercitivas – se não singularmente, pelo menos como parte dos esforços em prol da derrubada do governo Maduro⁷¹⁸ – e, portanto, como uma violação do princípio da não-intervenção.⁷¹⁹

Não é implausível se questionar se, no contexto de implementação de contramedidas de terceiros, uma intervenção ilícita não poderia também ser exculpada pela excludente de ilicitude.⁷²⁰ Em *Nicarágua*, a Corte afirmou que a ilicitude de certos atos de intervenção poderia ser afastada sob a justificativa de “contramedidas proporcionais”, desde que adotadas pelo Estado lesado.⁷²¹ Para que a exclusão de ilicitude aconteça, portanto, é preciso que seja reconhecida a extensão da excludente às contramedidas adotadas por Estados não lesados. Além disso, é preciso aferir se uma intervenção massiva na forma de sanções econômicas abrangentes e adotadas por muitos Estados poderia ser, ainda que hipoteticamente, proporcional. Mesmo à revelia dessas objeções, diversos Estados parecem convencidos de que a prática de contramedidas de terceiros é, por natureza, incompatível com a proibição da intervenção sob o direito internacional – se constituir uma intervenção no *domaine réservé* de um Estado visado.

2.2. Contramedidas de terceiros como abuso de direitos

Uma segunda frente de argumentação dos Estados ao formularem sua *opinio juris* reativa quanto à ilicitude de contramedidas de terceiros diz respeito à noção de abuso de direitos. Esta argumentação afirma que o direito a adotar contramedidas é uma prerrogativa

⁷¹⁸ “A forma mais coercitiva de interferência política é a “mudança de regime”, que é uma clara violação do princípio de não-intervenção. No contexto de uma intervenção não forçada, a mudança de regime será obtida principalmente por meio de apoio e financiamento a grupos de oposição insurrecionais”. Ver, sobre: WOOD, Michael; JAMNEJAD, Maziar. The Principle of Non-intervention. The Leiden Journal of International Law, vol. 22, n. 1, 2009, p. 368.

⁷¹⁹ PUMA, Giuseppe. The principle of non-intervention in the face of the Venezuelan Crisis. Questions of International Law, Zoom In, vol. 79, 2021, p. 22.

⁷²⁰ A justificativa é similar às argumentações que almejam a aplicação de uma excludente de ilicitude para o uso da força em casos de extremo risco humanitário, como as doutrinas de intervenção humanitária e responsabilidade de proteger. Ver, sobre: KOHEN, Marcelo. The principle of non-intervention 25 years after the Nicaragua judgment. Leiden Journal of International Law, v. 25, n. 1, pp. 157-164, 2012.

⁷²¹ CIJ. Decisão em Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v United States of America), ICJ Reports, de 27 de junho de 1986, paras. 248-249. “Em nível jurídico, a Corte não pode considerar a resposta a uma intervenção da Nicarágua como uma justificativa desse tipo. Enquanto um ataque armado daria origem a um direito de autodefesa coletiva, um uso da força de menor grau de gravidade não pode, como a Corte já observou (...), produzir qualquer direito de tomar contramedidas coletivas que envolvam o uso da força. Os atos dos quais a Nicarágua é acusada, mesmo supondo que tenham sido estabelecidos e imputáveis a esse Estado, só poderiam ter justificado contramedidas proporcionais por parte do Estado que tivesse sido vítima desses atos, a saber, El Salvador, Honduras ou Costa Rica. Eles não poderiam justificar contramedidas tomadas por um terceiro Estado, os Estados Unidos, e particularmente não poderiam justificar uma intervenção envolvendo o uso da força”.

dos Estados (tanto lesados quanto não-lesados) e que seu escopo de aplicabilidade é análogo ao de contramedidas bilaterais – ou seja, não podem ser utilizadas para outra função que a implementação das obrigações secundárias de cessação e reparação impostas ao Estado responsável. Contudo, uma vez que contramedidas de terceiros possuem alto potencial lesivo e, mais importante, têm sido adotadas para atingir fins específicos da política externa do(s) Estado(s) que as implementam⁷²² – um desvirtuamento de seu propósito original – parte da *opinio juris* reativa as considera como inerentemente abusivas.⁷²³ Em outras palavras, embora esta argumentação não questione a permissibilidade de contramedidas de terceiros, a possibilidade de que estas possam ser adotadas de forma não-abusiva é colocada em xeque.

A doutrina do abuso de direitos proíbe o uso imoderado das regras de direito internacional como consequência da aplicação conjunta dos princípios gerais da boa-fé e da equidade.⁷²⁴ O abuso é estabelecido se um direito for exercido para uma finalidade diferente daquela para a qual foi concedido⁷²⁵ ou de modo a ultrapassar a descrição garantida ao Estado pela norma para exercê-lo.⁷²⁶ Assim, uma conduta abusiva seria aquela praticada sob a justificativa de motivos ocultos ou ulteriores além daqueles aparentes, de modo a permitir ao Estado autor da ação obter fins ilícitos sob uma justificativa lícita.⁷²⁷ O ônus da prova recai sobre a parte que alegou abuso de direito.⁷²⁸ No caso das contramedidas de terceiros, a doutrina se aplicaria aos casos em que, sob a pretensa justificativa de implementar as obrigações secundárias de responsabilidade internacional por uma violação de obrigações *erga omnes* ou

⁷²² Alguns Estados têm adotado contramedidas setoriais ou temáticas em reação à conduta de outros Estados que, *prima facie*, não praticaram violações de obrigações *erga omnes (partes)*. Trata-se, notadamente, das medidas implementadas pelos Estados Unidos em áreas como corrupção, tráfico de drogas, uso ilícito de criptomoedas e o comportamento de empresas de telecomunicação (e.g. Huawei). Ver, sobre: MORET, Erica. Unilateral and extraterritorial sanctions in crisis: implications of their rising use and misuse in contemporary world politics In BEAUCILLON, Charlotte (ed.) Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions. Londres: Edgard Elgar, 2021, p. 56.

⁷²³ SUBEDI, Surya. The Status of Unilateral Sanctions in International Law In SUBEDI, Suria (ed.) Unilateral Sanctions in International Law. Londres: Hart/Bloomsbury, 2021, p. 49. “Os Estados que impuseram sanções unilaterais a outros Estados muitas vezes buscaram apoio para suas medidas no princípio da soberania. Ao fazer isso, eles invocaram a segurança nacional ou o controle do terrorismo, ou a proteção e a preservação da santidade dos tratados internacionais relacionados à não proliferação nuclear, ou a prevenção e a abolição de armas químicas, ou a proteção dos direitos humanos”.

⁷²⁴ LEMEY, Marie. L'abus de droit en droit international public. Paris: LGDJ, 2021. Ver, também: FARACI, Andrea; LONARDO, Luigi. Abuse of Right in International Law: A Roman Law Analogy. In: BAADE, Björnstjern et al. (eds.) Cynical International Law. Heidelberg: Springer/Max Planck, 2021.

⁷²⁵ EL FAR, Ahmed Mohsen. Abuse of Rights in International Arbitration. Tese de Doutorado, Queen Mary University London, 2018. “Em termos gerais, o abuso de direito denota o exercício malicioso ou irracional de um direito que, de outra forma, seria legal, ou o exercício de um direito para uma finalidade diferente daquela para a qual foi concedido”.

⁷²⁶ REINHOLD, Steven. Good Faith in International Law. UCL Journal of Law and Jurisprudence, vol. 2, n. 1, 2010.

⁷²⁷ *Idem*.

⁷²⁸ KISS, Alexandre. Abuse of Rights. Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2011.

erga omnes partes, um Estado não-lesado adota contramedidas para produzir efeitos vantajosos unicamente aos seus interesses políticos ou econômicos. Nesse caso, a função corretiva das contramedidas e seu serviço a “um interesse da comunidade de Estados como um todo ou de um grupo de Estados” seriam desvirtuados.

O uso inadequado, sem finalidade ou de má-fé de contramedidas de terceiros pode configurar, em hipótese, tanto um abuso de direitos quanto um ato coercitivo e uma violação do princípio da não-intervenção.⁷²⁹ Contudo, a diferença entre as duas argumentações é clara. No primeiro caso, o uso de contramedidas de terceiros é descrito como uma violação de uma norma (i.e. a proibição à intervenção), enquanto no segundo é descrito como um exercício irregular e abusivo de um direito. Assim, os Estados que consideram contramedidas ilícitas por seu caráter abusivo não necessariamente as consideram coercitivas – sendo a coerção, como núcleo da obrigação de não-intervenção, uma categoria mais restrita do que o dever de boa-fé que serve de base ao princípio de abuso de direitos.

Alguns Estados afirmam a incompatibilidade entre contramedidas de terceiros e o exercício regular do direito como aplicável a todos as circunstâncias. Outros, em contrário, preferem que ela seja aferida caso a caso e conforme a conduta concreta do Estado. Nessa segunda hipótese, o simples fato de que um Estado terceiro adotou contramedidas não pode servir como base para caracterizar a sua conduta como abusiva. É preciso que as medidas sejam adotadas de tal modo a desvirtuar seu propósito inicial como meio de implementação da responsabilidade – conduzindo à coerção ilícita na forma de extorsão, controle ou outra forma de abuso.⁷³⁰ Já os partidários da primeira tese apontam que o abuso é característica incontornável das contramedidas coletivas. Novamente, as medidas impostas pelo CCG contra o Catar servem como ilustração. Ainda que tais medidas tenham sido adotadas sob o escopo de prerrogativas exclusivas dos Estados membros e, portanto, não infrinjam o princípio da não-intervenção, “sua legalidade ainda poderia ser questionada como uma interferência abusiva ou *mala fide* nos assuntos do Catar”.⁷³¹ Assim, o uso de medidas econômicas para impor o alinhamento do Catar aos demais estados do Golfo poderia ser considerado como um abuso de um direito destes mesmos Estados – desde que a prática de contramedidas de terceiros seja reconhecida como uma faculdade dos Estados terceiros.

⁷²⁹ LINDERFALK, Ulf. Philip Morris Asia Ltd. v. Australia - Abuse of Rights in Investor-State Arbitration. *Nordic Journal of International Law*, vol. 86, n. 1, pp. 403-419, 2023.

⁷³⁰ MILANOVIC, Marko. Revisiting coercion as an element of prohibited intervention in international law. *American Journal of International Law*, v. 117, n. 4, pp. 601-650, 2023.

⁷³¹ HOFER, Alexandra; FERRO, Luca. Sanctioning Qatar: Coercive interference in the State’s domaine réservé? *EJIL!Talk*, de 30 de junho de 2017.

2.3. Contramedidas de terceiros como violação de obrigações de direitos humanos

Um terceiro argumento mobilizado pelos Estados cuja *opinio juris* aponta a não-permissibilidade de contramedidas de terceiros diz respeito ao potencial de tais medidas de imporem ao Estado-alvo a impossibilidade de cumprir suas obrigações de direitos humanos para com indivíduos sob a sua jurisdição.⁷³² Segundo o Art. 50(1) dos ARSIWA, contramedidas não podem afetar obrigações de direitos humanos no curso de sua implementação.⁷³³ No caso de contramedidas bilaterais, o risco de afetação parece reduzido, pois a exceção se aplica majoritariamente aos casos em que o Estado autor da contramedida opta por não cumprir explicitamente uma obrigação de direitos humanos em retaliação ao ilícito que o lesou. Já no caso de contramedidas de terceiros, a suspensão do cumprimento de outras obrigações (de caráter econômico ou comercial, por exemplo) pode afetar incidentalmente (mas de modo grave) a própria capacidade do Estado-alvo de cumprir com suas obrigações de direitos humanos para com indivíduos sob sua jurisdição. Assim, contramedidas adotadas justamente em retaliação a obrigações *erga omnes* ou *erga omnes partes* podem afetar, justamente, o gozo dos direitos dos indivíduos por elas protegidos.⁷³⁴

Regimes de contramedidas coletivas podem ter como consequência uma restrição significativa dos meios econômicos do Estado responsável. A suspensão de importações e exportações, o bloqueio de ativos e a suspensão do acesso a mercados financeiros pode dificultar ou até impedir o Estado sancionado de acessar bens e serviços essenciais para a manutenção do bem-estar de sua população. Essas limitações, se suficientemente amplas, podem acarretar uma verdadeira regressão no cumprimento de certos direitos econômicos e sociais, como os direitos à saúde, à água e ao saneamento e ao padrão de vida adequado, ou mesmo à violação de direitos civis e políticos, como o direito à vida.⁷³⁵ Essas violações podem

⁷³² A discussão sobre o impacto humanitário das sanções internacionais teve início ainda na década de 1990, mas voltada aos efeitos de sanções impostas pelo Conselho de Segurança contra Estados como Iraque, Haiti e Somália. Mais recentemente, os efeitos sobre direitos específicos inscritos no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, na Convenção Europeia de Direitos Humanos, na Convenção Americana de Direitos Humanos, na Convenção sobre os Direitos da Criança, na Convenção sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes e suas Famílias *inter alia*, assim como obrigações sob o direito internacional geral inscritas na Declaração Universal de Direitos Humanos. No mesmo sentido, a obrigação de promover os direitos humanos a partir do Art. 55 da Carta da ONU também pode ser afetada.

⁷³³ CDI. Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II, Part Two, 2001, p. 176.

⁷³⁴ DAWIDOWICZ, Martin. Third Party Countermeasures. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 335.

⁷³⁵ DOUHAN, Alena. Unilateral coercive measures: notion and qualification. Journal of the Belarusian State University. International Relations, n. 2, p. 26-48, 2021. Muitos outros direitos podem ser potencialmente afetados pelas sanções, como a liberdade de religião, a liberdade de movimento, o direito de buscar asilo, os direitos à

afetar populações inteiras e pelo menos para um Estado já foram caracterizadas, a depender da escala de seus efeitos, como crimes contra a humanidade.⁷³⁶ Estes efeitos podem ser, é claro, agravados em cenários de crise sistêmica – conflitos armados, emergências ambientais e climáticas e pandemias – ou quando impostas sobre Estados em desenvolvimento.⁷³⁷

A associação entre a ilicitude de medidas unilaterais e seus efeitos deletérios sobre os direitos humanos foi largamente discutida em organizações internacionais. Em 1997, em seu Comentário Geral nº 8, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC) apontou que a adoção de medidas voltadas a fazer cessar violações graves e sistemáticas de direitos civis e políticos não pode desobrigar os Estados sancionadores de “fazer todo o possível para proteger, pelo menos, o conteúdo essencial dos direitos econômicos, sociais e culturais dos povos afetados desse Estado” e acrescentou sublinhando que “a ilegalidade de um tipo não deve ser substituída pela ilegalidade de outro, que ignora os direitos fundamentais que sustentam e dão legitimidade a qualquer ação coletiva”.⁷³⁸ O mesmo Comentário Geral reconheceu que as sanções unilaterais

causam má distribuição de alimentos, fármacos e suprimentos de saneamento, comprometem a qualidade dos alimentos e a disponibilidade de água potável, interferem gravemente no funcionamento dos sistemas básicos de saúde e educação e prejudicam o direito ao trabalho. Além disso, suas consequências não-intencionais podem incluir o reforço do poder das elites opressoras, o surgimento, quase inevitavelmente, de um mercado negro e a geração de enormes lucros para as elites privilegiadas que o administram, o aumento do controle das elites governantes sobre a população e a restrição das oportunidades de buscar asilo ou de manifestar oposição política.⁷³⁹

privacidade, à reputação e à família, o direito de acesso ao tribunal, os direitos a um julgamento justo e a um recurso efetivo e os direitos de propriedade.

⁷³⁶ É o caso da Venezuela. Ver, sobre: AKANDE, Dapo; AKHAVAN, Payam e BJORGE, Eirik. Economic Sanctions, International Law, and Crimes Against Humanity: Venezuela's ICC Referral. *American Journal of International Law*, vol.115, n.3, pp. 493-512, 2021.

⁷³⁷ As medidas coercitivas unilaterais podem afetar não apenas os nacionais dos Estados alvo, mas também indivíduos de outras nacionalidades submetidos à jurisdição– como, por exemplo, refugiados e trabalhadores migrantes – o que pode acarretar uma violação em duplo nível (por exemplo, a nível do PIDESC e da Convenção sobre os Direitos de Trabalhadores Migrantes e suas Famílias). Ver: SUBEDI, Surya. *The Status of Unilateral Sanctions in International Law*. In SUBEDI, Surya (ed.) *Unilateral Sanctions in International Law*. Londres: Hart/Bloomsbury, 2021, p. 46.

⁷³⁸ CDESC. General Comment No. 8: the relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights, 1997.

⁷³⁹ *Idem*. No original: “cause poor distribution of food, drugs and sanitation supplies, compromise the quality of food and the availability of drinking water, seriously interfere with the functioning of basic health and education systems and undermine the right to work. In addition, their unintended consequences can include strengthening the power of oppressive elites, the almost inevitable emergence of a black market and the generation of huge profits for the privileged elites who run it, increasing the ruling elites' control over the population and restricting opportunities to seek asylum or express political opposition”.

Em linha com o Comentário Geral do CDESC, diversos Estados membros da AGNU têm promovido a aprovação de resoluções sazonais em condenação ao impacto negativo de medidas coercitivas unilaterais sobre o cumprimento de direitos humanos – com amplo apoio e exortando sua revogação imediata (e não apenas a inclusão de “garantias humanitárias”) – o que sustenta a tese da incompatibilidade inerente. Essas resoluções, que serão exploradas mais detidamente a seguir, denotam que, como essas medidas são aplicadas sobremaneira contra Estados em desenvolvimento – que dependem do comércio internacional, da inserção no mercado financeiro internacional e de autonomia monetária para terem condições de alcançar o desenvolvimento econômico e social – elas tornam materialmente impossível que o Estado alvo observe suas obrigações para com os indivíduos no campo econômico-social. As resoluções também sugerem que as medidas coercitivas unilaterais configuram uma forma de punição coletiva, incorporando um nítido componente coercitivo incompatível com a definição de contramedidas tal qual reconhecida nos ARSIWA.

A prática dos Estados perante cortes internacionais serve de ilustração sobre a incompatibilidade entre contramedidas e obrigações de direitos humanos. Após a implementação das medidas coercitivas pelos Estados membros do Conselho de Cooperação do Golfo, o Catar apresentou uma reclamação à Corte Internacional de Justiça contra os Emirados Árabes Unidos alegando a violação da Convenção sobre a Eliminação de Todos os Tipos de Discriminação Racial (CERD).⁷⁴⁰ É interessante a associação alegada pelo Catar entre as medidas impostas e o princípio da não-discriminação.⁷⁴¹ Para o governo catari, as medidas impostas pelos Emirados Árabes Unidos:

não estabeleceu distinções legítimas entre cidadãos e não cidadãos. Em vez disso, ela destacou um grupo de não cidadãos por origem nacional para tratamento discriminatório. A expulsão coletiva também não se enquadrava na discricionariedade do Estado para regulamentar questões relacionadas às disposições legais que regem a cidadania ou a nacionalidade nos termos do artigo 1(3), uma vez que essa disposição não permite expressamente a discriminação “contra qualquer nacionalidade em particular”.⁷⁴²

⁷⁴⁰ CIJ. Press Release No 2018/26 – The State of Qatar institutes proceedings against the United Arab Emirates and request the Court to indicate provisional measures, de 11 de junho de 2018.

⁷⁴¹ DUPONT, Pierre-Emmanuel. Human rights implications of sanctions. In ASADA, Masahiko. *Economic Sanctions in International Law and Practice*. Londres: Routledge, 2019.

⁷⁴² CATAR. Memorial of Qatar - Volume I, ICJ Reports, de 25 de abril de 2019. No original: “*did not establish legitimate distinctions between citizens and non-citizens. Instead, it singled out a group of non-citizens by national origin for discriminatory treatment. Collective expulsion also fell outside the state's discretion to regulate matters relating to legal provisions governing citizenship or nationality under Article 1(3), since that provision does not expressly allow discrimination ‘against any particular nationality’*”.

Embora a Corte não tenha se pronunciado sobre a questão, o entendimento catari foi corroborado por representantes de órgãos não-intergovernamentais. O Alto Comissariado da ONU sobre Direitos Humanos enviou uma missão técnica ao Catar, cujo relatório final argumenta que as medidas “têm um efeito potencialmente duradouro sobre o gozo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais das pessoas afetadas” que “podem ser consideradas arbitrárias” por não permitirem o questionamento pela via judicial.⁷⁴³ Por sua vez, o *rapporteur* especial do CDH para os efeitos de medidas coercitivas unilaterais sobre os direitos humanos asseverou que as medidas impostas “têm o potencial de perturbar seriamente a vida de milhares de mulheres, crianças e homens, simplesmente por pertencerem a uma das nacionalidades envolvidas na disputa”.

Os efeitos de sanções unilaterais sobre o gozo de direitos humanos também foram reconhecidos pela CIJ em outra ocasião. Na ordem de medidas cautelares indicadas em *Alleged violations of the 1955 Treaty of Amity*, a Corte identificou que as limitações de importações de bens utilizados para fins humanitários, como medicamentos e itens para tratamento de doenças crônicas ou cuidados preventivos poderiam produzir um “sério impacto deletério” sobre o direito humano à saúde e ao padrão de vida adequado de indivíduos no território do Irã. A Corte também fez menção ao risco de “lesão irreparável” ao direito à vida, afirmando que “um prejuízo pode ser considerado irreparável quando as pessoas envolvidas estão expostas a perigo de saúde e de vida”.⁷⁴⁴ Essas afirmações devem ser lidas de acordo com o seu contexto – a identificação de requisitos para ordem de medidas cautelares – e não configuram uma pronúncia de mérito. Entretanto, elas são eloquentes sobre a plausibilidade de que obrigações de direitos humanos possam ser afetadas pela prática de medidas desta natureza.⁷⁴⁵

A *opinio juris* dos Estados indica que vários direitos humanos podem ser impactados diretamente pela prática de contra medidas de terceiros. No entanto, dois direitos parecem ser especialmente vulneráveis à violação. Por um lado, vários Estados apontam para as

⁷⁴³ ACNUDH. Report on the impact of the Gulf Crisis on human rights – Technical Mission to the State of Qatar, 24 de novembro de 2017.

⁷⁴⁴ CIJ. Ordem de medidas cautelares em *Alleged violations of the 1955 Treaty of Amity (Iran v. United States of America)*, ICJ Reports, de 3 de outubro de 2018, para. 154.

⁷⁴⁵ Sobre a noção de plausibilidade de direitos, aplicável analogamente neste contexto ao seu uso corrente como requisito para indicação de medidas provisórias pela Corte, ver: MAROTTI, Loris. A “Game of Give and Take”: The ITLOS, the ICJ and Provisional Measures. *Provisional Measures Issued by International Courts and Tribunals*, p. 131-146, 2021; MILES, Cameron. Provisional measures and the ‘new’ plausibility in the jurisprudence of the International Court of Justice. *British Yearbook of International Law*, vol. 111, 2018. Ver também: ROCHA, Ana Luisa de O. The role of provisional measures before the International Court of Justice: the evolution of the plausibility test and the procedural obstacles to the protection of rights pendente lite. Dissertação de Mestrado defendida perante a Universidade Federal de Minas Gerais, 2024.

consequências produzidas por tais medidas sobre o direito ao desenvolvimento.⁷⁴⁶ Segundo a AGNU, o direito ao desenvolvimento “é um direito humano inalienável “em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos têm o direito de participar, contribuir e desfrutar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político”.⁷⁴⁷ Essa garantia pode ser limitada a partir de restrições ao financiamento internacional, oferta insuficiente de bens importados ou efeitos no consumo e no bem-estar, *inter alia*.⁷⁴⁸ Tais restrições podem limitar o acesso a insumos essenciais e a tecnologia, lesando o desenvolvimento humano de indivíduos e grupos e frustrando o cumprimento do direito ao desenvolvimento sob o PIDESC ou o direito internacional geral. Além disso, o direito ao desenvolvimento está intimamente ligado ao direito a um padrão de vida adequado.

Por outro lado, alguns Estados identificam a inconformidade entre contramedidas coletivas e o direito à autodeterminação dos povos – um direito humano inscrito nos artigos 1(1) de ambos, o PIDCP e o PIDESC. Em sua Opinião Consultiva *Legal Consequences Arising from the Policies and Practices of Israel* (2024), a Corte afirmou que “em casos de ocupação estrangeira como o presente caso, o direito à autodeterminação constitui uma norma peremptória do direito internacional”.⁷⁴⁹ Segundo a redação dos dois pactos, os povos enquanto coletividades possuem “em virtude desse direito, [o poder de] determinar livremente seu *status* político e buscar livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural.” Na mesma linha, o Art. 1(2) delimita que “em nenhum caso um povo pode ser privado de seus próprios meios de subsistência”. A depender de sua envergadura e de sua implementação, contramedidas de terceiros podem restringir sensivelmente a liberdade de escolha política e econômica do Estado, e até mesmo coagi-lo a um Estado de verdadeira subordinação. Nesse caso, há uma diferença tênue, embora sensível, entre a violação dos princípios da autodeterminação dos povos e da não-intervenção.

Finalmente, a *opinio juris* reativa dos Estados parece não se concentrar de forma detida sobre a responsabilidade pela violação de direitos humanos através da implementação de medidas coercitivas unilaterais. É plausível argumentar, entretanto, que tais Estados

⁷⁴⁶ AGNU. Resolução 34/13 – Human Rights and Unilateral Coercive Measures, A/HRC/RES/34/1, de 24 de março de 2017.

⁷⁴⁷ AGNU. Resolução 41/128 – Declaration on the Right to Development, A/RES/41/128, de 4 de dezembro de 1986.

⁷⁴⁸ GORDON, Joy. Unilateral Sanctions: Creating Chaos at Bargain Rates In SUBEDI, Suria (ed.) Unilateral Sanctions in International Law. Londres: Hart/Bloomsbury, 2021, p. 87.

⁷⁴⁹ CIJ. Opinião Consultiva em *Legal Consequences Arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*, ICJ Reports, de 19 de julho de 2024, para. 233. Ver, sobre: CARLI, Eugenio. Obligations Erga Omnes, Norms of Jus Cogens and Legal Consequences for “Other States” in the ICJ Palestine Advisory Opinion. EJIL!Talk, de 26 de agosto de 2024.

reconhecem as medidas como atos ilícitos atribuíveis ao Estado que as implementou, de modo que a lesão aos direitos humanos também deve ser atribuída a esses mesmos Estados, sobre os quais recai a obrigação de reparar os danos. A dificuldade, nessa hipótese, recai sobre o exercício extraterritorial da jurisdição, pois as medidas coercitivas possuem por natureza efeitos extraterritoriais – os indivíduos por elas lesados não se encontram no território do Estado praticante.

2.4. Contramedidas de terceiros como incompatíveis com os requisitos e limites para a prática de contramedidas

Uma quarta linha argumentativa utilizada pelos Estados para afirmar a sua *opinio juris* quanto a não-permissibilidade de contramedidas de terceiros aponta que tais medidas são inerentemente incompatíveis com os requisitos e limites impostos pelo direito costumeiro à prática de contramedidas.⁷⁵⁰ Tais requisitos incluem o caráter reversível das contramedidas, o requisito de proporcionalidade e uma gama de requisitos procedimentais:

Todas as contramedidas devem estar em conformidade com o direito internacional, levando em conta a proporcionalidade (às violações do direito internacional pelo Estado delinquente), a necessidade (não há outros meios disponíveis), seu objetivo (restaurar a observância do direito internacional) e suas limitações (proibição de violação de normas peremptórias do direito internacional, incluindo a obrigação de abster-se da ameaça ou do uso da força; obrigações para a proteção dos direitos humanos fundamentais; e obrigações de caráter humanitário, proibindo represálias).⁷⁵¹

Embora essas limitações tenham sido codificadas pelos ARSIWA em 2001, a prática dos Estados parece ter evoluído desde então de forma não rigorosamente idêntica ao produto

⁷⁵⁰ HOFER, Alexandra. Unilateral sanctions as a challenge to the law of state responsibility In BEAUCILLON, Charlotte (ed.) Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions. Londres: Edgard Elgar, 2021, p. 188. “Outros problemas são causados pelas incertezas inerentes às sanções unilaterais e que tornam difícil chegar a respostas conclusivas. No início, nem sempre é possível estabelecer com certeza se o alvo é responsável por um ato internacionalmente ilícito, muito menos por uma violação de uma obrigação coletiva ou de uma obrigação devida à comunidade internacional como um todo. Além disso, é difícil determinar se as sanções unilaterais constituem violações das obrigações que o remetente deve ao destinatário. Por fim, as definições limitadas da CDI sobre o objetivo e a proporcionalidade das sanções são mal adaptadas à prática estatal”.

⁷⁵¹ CDH. Unilateral coercive measures: notion, types and qualification. A/HRC/48/59, 8 de julho de 2021. No original: “All countermeasures must comply with international law, taking into account proportionality (to the violations of international law by the offending state), necessity (there are no other means available), their objective (to restore compliance with international law) and their limitations (prohibition of violation of peremptory norms of international law, including the obligation to refrain from the threat or use of force; obligations for the protection of fundamental human rights; and obligations of a humanitarian nature, prohibiting reprisals)”.

final obtido pela CDI.⁷⁵² Notadamente, contramedidas de terceiros têm sido adotadas por motivações incongruentes à implementação da responsabilidade do Estado – e.g. provocar a mudança de comportamento ou avançar interesses de política externa – ou sob a justificativa de coibir condutas cuja proibição não é claramente protegida por obrigações *erga omnes* ou *erga omnes partes* – tráfico de drogas, crimes cibernéticos, ruptura da democracia etc. No mesmo sentido, regimes sancionatórios têm acumulado funções alternativas – a estigmatização do Estado responsável como desviante, a punição por meio da imposição de um custo ou ônus e, em última instância, coerção aberta.⁷⁵³ Finalmente, como já mencionado, o efeito dessas medidas sobre o gozo de direitos humanos parece ser muito menos incidental (e mais lesivo) do que o tolerável sob os ARSIWA. A soma de todos esses desvirtuamentos parece, na visão de alguns Estados, ter transformado as contramedidas de terceiros em uma ameaça explícita à ordem jurídica internacional e em uma prática inerentemente abusiva – um mecanismo de implementação do direito sem salvaguardas.⁷⁵⁴

Para além desta incompatibilidade sistêmica com o espírito das normas que regem a prática de contramedidas, três outras incompatibilidades se impõem. Em primeiro lugar, a reversibilidade das contramedidas de terceiros é questionável. O artigo 52(3)(a) dos ARSIWA afirma que as contramedidas devem ser suspensas sem demora quando o ato ilícito internacional cessar.⁷⁵⁵ No mesmo sentido, o artigo 53 determina que contramedidas devem ser terminadas tão logo o Estado responsável cumpra com suas obrigações secundárias de cessação e reparação. Implicitamente, estas normas impõem um requisito de reversibilidade a todas as contramedidas. Porém, no caso das contramedidas de terceiros, o uso de mecanismos como o confisco de ativos de propriedade dos Estados e o redirecionamento de seus rendimentos em benefício do Estado lesado podem comprometer a reversibilidade da contramedida, impedindo

⁷⁵² HOFER, Alexandra. Unilateral sanctions as a challenge to the law of state responsibility In BEAUCILLON, Charlotte (ed.) Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions. Londres: Edgard Elgar, 2021, p. 188.

⁷⁵³ MOHAMAD, Rahmat. Unilateral sanctions in International Law: a quest for legality. In: Economic Sanctions under International Law: Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy, and Consequences. The Hague: TMC Asser Press, 2015. p. 71-81. Ver, no mesmo sentido: NOSSAL, Kim Richard. International sanctions as international punishment. International Organization, vol. 43, n. 2, 1989.

⁷⁵⁴ DAWIDOWICZ, Martin. Public law enforcement without Public law safeguards? an analysis of state practice on third-Party countermeasures and their relationship to the UN Security Council. The British Yearbook of International Law, v. 77, n. 1, p. 333, 2007. Ver também: HOFER, Alexandra. Unilateral Sanctions as a Challenge to the International Legal Order. In: International Sanctions in Practice. Routledge, 2025. pp. 63-82. “A justiça dessas ferramentas é questionável quando se considera que os Estados e as organizações internacionais são inconsistentes na adoção de sanções e que, quando empregadas, essas medidas podem ter graves repercussões sobre a população civil dos Estados visados. Embora as sanções sejam um meio de impor punição a um infrator, é justamente pelo fato de serem punitivas que elas não se adaptam à ordem jurídica horizontal e descentralizada”.

⁷⁵⁵ CDI. Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II, Part Two, 2001, p. 133.

um retorno ao *status quo ante*. Além disso, a lesão à infraestrutura econômica, ao nível de vida ou à estabilidade monetária do Estado alvo podem ser dificilmente reversíveis dentro de um período razoável de tempo.

Em segundo lugar, as contramedidas de terceiros aparentam ser desproporcionais. O artigo 51 dos ARSIWA afirma que as contramedidas devem ser “comensuráveis com a lesão sofrida” e “levar em consideração a gravidade do ato ilícito Internacional e os direitos em questão”.⁷⁵⁶ Embora o uso de contramedidas de terceiros pareça limitado às violações mais graves de obrigações *erga omnes* cuja lesão produzida é frequentemente incomensurável, alguns Estados se questionam se os seus efeitos sobre o gozo de direitos humanos e suas consequências deletérias para a saúde econômica do Estado responsável, bem como sua proximidade com atos de coerção, não as transformariam em medidas inerentemente desproporcionais. O fato de que essas medidas são, com frequência, adotadas de modo coordenado e por Estados cuja força econômica impõe ao resto do mundo algum grau de dependência financeira, comercial ou produtiva as tornaria inadequadas ao requisito de proporcionalidade, senão em circunstâncias muito extremas. Além disso, a possibilidade de aplicar contramedidas recíprocas ou simétricas se extingue no caso de medidas adotadas coletivamente.

Já as obrigações procedimentais impostas aos Estados autores de contramedidas parecem ser simplesmente ignoradas pelos praticantes de contramedidas de terceiros. O artigo 52(1) exorta os estados que adotam contramedidas a (a) exigir do Estado responsável o cumprimento da obrigação e (b) notificá-lo de qualquer decisão de adotar contramedidas, oferecendo uma proposta de negociação.⁷⁵⁷ Essa postura reformista é, a sua maneira, justificável: o tipo de violação que normalmente enseja uma reação via contramedidas de terceiros pode produzir lesões e irreversíveis (como a prática da tortura ou de genocídio), de modo a impossibilitar qualquer ato preliminar de pressão verbal ou notificação que fosse eficaz para coibir o ilícito. Além disso, é difícil conceber como sérias violações relativas, por exemplo, ao uso ilícito da força conducente à anexação de territórios poderia ser submetida à negociação sob o direito internacional. Mesmo assim, cabe ainda compreender se, ao ignorar tais obrigações, os Estados estão violando o direito existente ou, ao contrário, orientando-se pela *lex specialis* aplicável à prática de contramedidas de terceiros.

⁷⁵⁶ *Idem*, p. 135.

⁷⁵⁷ *Idem*.

As quatro justificativas acima veiculam o essencial da argumentação presente na *opinio juris* reativa dos Estados quanto à não-permissibilidade de contramedidas de terceiros. Uma característica comum a elas deve ser ressaltada. As justificativas apontam uma série de “incompatibilidades inerentes” entre a prática de contramedidas de terceiros e normas primárias de direito internacional (e.g., o princípio da não-intervenção ou obrigações de direitos humanos). Assim, a argumentação dos Estados parece se mover da zona das normas secundárias da responsabilidade dos Estados para a zona das normas primárias. Esse deslocamento sugere o seguinte raciocínio por parte dos Estados autores da *opinio juris* reativa: mesmo que a excludente de ilicitude aplicável às contramedidas bilaterais fosse extensível às contramedidas de terceiros, estas ainda seriam incompatíveis com outras obrigações de direito internacional, o que conduziria à sua não-permissibilidade. Em outras palavras, as medidas não são ilícitas somente porque não são exculpáveis, mas também porque a exculpação só pode atingir a obrigação cujo cumprimento foi suspenso na forma da contramedida, mas não outras normas violadas no curso de sua implementação.

É claro que os Estados nem sempre se baseiam uma única argumentação ao veicular sua *opinio juris*. Mais frequentemente, a opção é por uma argumentação híbrida, em que várias bases para a ilicitude de contramedidas de terceiros são identificadas. Além disso, outras avenidas secundárias podem ser exploradas para justificar sua ilicitude.⁷⁵⁸ Contudo, na medida em que tais alternativas são primariamente argumentos desenvolvidos pela doutrina, eles não podem servir como *opinio juris* dos Estados – pelo menos no momento presente. Na seção seguinte serão apresentadas evidências de *opinio juris* capazes de ilustrar o uso das quatro argumentações elencadas acima em circunstâncias práticas.

3. Evidências de *opinio juris* reativa ao desenvolvimento de uma norma permissiva de contramedidas de terceiros

No período entre 2001 e 2024 foi acumulado um importante conjunto de evidências de *opinio juris*, produzida por Estados diversos, responsáveis por reagir à prática crescente de

⁷⁵⁸ O destaque cabe à interessante proposta de incompatibilidade entre a noção de contramedidas coletivas e as regras relativas à neutralidade – um desafio à existência de um dever de cooperação na forma de contramedidas contra sérias violações de obrigações *erga omnes* (*partes*). Ver, sobre: LIM, C. L.; MITCHELL, Ryan Martinez. Neutral rights and collective countermeasures for erga omnes violations. *International & Comparative Law Quarterly*, v. 72, n. 2, pp. 361-391, 2023; BUCHAN, Russell. Non-Forcible Measures and the Law of Self-Defence. *International & Comparative Law Quarterly*, v. 72, n. 1, p. 1-33, 2023.

contramedidas de terceiros e à argumentação quanto à sua permissibilidade avançada por certos Estados. As evidências compiladas são ilustrativas desta tendência geral, mas são incapazes de exauri-la. O objetivo desta seção é antes apresentar a existência de uma *opinio juris* coletiva de um número relevante de Estados que permanece aderente à proibição da prática de contramedidas de terceiros, posicionando-se de forma contrária à emergência de uma norma permissiva. Tais evidências reativas demonstram, em linha com a seção 1 deste capítulo, que não se pode concluir pela existência de uma norma permissiva de contramedidas de terceiros no momento presente sob o direito internacional geral, pois

A existência da convicção jurídica ou do elemento psicológico da *opinio juris* (...) pode ser discernida a partir da posição repetida assumida por uma maioria esmagadora de Estados contra medidas coercitivas unilaterais na ONU e em outros fóruns internacionais, bem como a partir do conteúdo das próprias resoluções, das declarações feitas pelos delegados na Assembleia Geral durante o debate sobre as resoluções e das respostas dos Estados a uma solicitação de informações do Secretário-Geral da ONU sobre a implementação das resoluções em questão.⁷⁵⁹

A *opinio juris* reativa dos Estados sobre a prática de contramedidas de terceiros pode ser demonstrada por meio de evidências de dois tipos principais: pronunciamentos públicos de Estados ou grupos de Estados (3.1.) e resoluções de organizações internacionais (3.2.). Sempre que possível, privilegiou-se a coleta de evidências (i) autoritativas, proferidas por Chefes de Estado ou de Governo, Ministérios das Relações Exteriores, Chefes de Missões Permanentes perante organizações internacionais (especialmente as Nações Unidas) e outros sujeitos com competência para veicular a *opinio juris* e (ii) juridicamente relevantes. Além disso, como será observado, as evidências são particularmente ilustrativas dos argumentos jurídicos avançados pelos Estados apresentados na seção 2.

3.1. Declarações de Estados ou grupos de Estados

Declarações públicas de Estados ou grupos de Estados podem expressar uma *opinio juris* reativa à permissibilidade de contramedidas de terceiros se denotarem a convicção jurídica dos Estados-autores quanto ao caráter proibido desta prática sob o direito internacional

⁷⁵⁹ SUBEDI, Surya. The Status of Unilateral Sanctions in International Law In SUBEDI, Suria (ed.) Unilateral Sanctions in International Law. Londres: Hart/Bloomsbury, 2021, p. 51. No original: “The existence of the legal conviction or the psychological element of *opinio juris* (...) can be discerned from the repeated position taken by an overwhelming majority of states against unilateral coercive measures at the UN and in other international forums, as well as from the content of the resolutions themselves, the statements made by delegates at the General Assembly during the debate on the resolutions and the responses of states to a request for information from the UN Secretary-General on the implementation of the resolutions in question”.

ou à não extensividade da excludente de ilicitude das contramedidas bilaterais às medidas adotadas por Estados não-lesados.

A América Latina, considerada em sua totalidade, é a região mais profícua em emitir evidências de uma *opinio juris* contrária à permissibilidade de contramedidas de terceiros.⁷⁶⁰ A conduta do Brasil nas últimas duas décadas é especialmente notável nesse sentido. As sanções unilaterais foram caracterizadas como “contraproducentes e ineficazes” já em 2015 pelo governo brasileiro.⁷⁶¹ Na XXVII Cúpula Ibero-Americana, o representante brasileiro definiu a prática de sanções unilaterais como “ilegítima e contraproducente”⁷⁶² e, frente à Cúpula da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), o Brasil afirmou que “todas as formas de sanções unilaterais, sem amparo no direito internacional, são contraproducentes e penalizam os mais vulneráveis”.⁷⁶³ Por sua vez, o pronunciamento brasileiro perante a reunião de Ministros das Relações Exteriores do G20 em 2024 exortou os Estados membros do bloco a “reiterando seu compromisso sob a Carta das Nações Unidas (...) rejeitar publicamente (...) as sanções unilaterais”⁷⁶⁴ e, na Cúpula do G-77, o Brasil afirmou ser necessário “encerrar medidas coercitivas unilaterais e sanções ilegais e injustas, que aprisionam e punem muitos países em desenvolvimento”.⁷⁶⁵ Finalmente, em 2023, ao congratular a conclusão dos Acordos de Barbados entre o governo venezuelano e a oposição política, o Brasil concluiu que “as sanções unilaterais são contrárias ao direito internacional e prejudicam as populações dos países afetados”.

⁷⁶⁰ Pelo menos três Estados do subcontinente latino-americano são, no presente, alvos de regimes de sanções unilaterais – Cuba, Nicarágua e Venezuela. A região tem se mostrado historicamente reticente à noção de contramedidas de terceiros – com a exceção da Costa Rica, nenhum Estado demonstrou apoio explícito à permissibilidade da categoria sob o direito internacional geral no 6º Comitê da AGNU durante as discussões da Primeira Leitura dos ARSIWA. Contudo, a recente onda de aplicação de sanções unilaterais contra a Rússia após o uso ilícito da força contra a Ucrânia e contra a Venezuela por abusos de direitos humanos tem demonstrado uma cisão relativa entre os Estados da região. Ver, sobre: BOLÍVAR, Andrea Valentina Dias. The U.S. Unilateral Coercive Measures Imposed in Latin America: a study based in the experience of Cuba, Nicaragua and Venezuela. *Sorbonne Student Law Review*, vol. 5, n. 2, 2022.

⁷⁶¹ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso da Presidente da República, Dilma Rousseff, por ocasião da VII Cúpula das Américas – Cidade do Panamá, 11 de abril de 2015. A mesma redação foi utilizada em: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, por ocasião da II Cúpula Celac-UE – Bruxelas, 10 de junho de 2015.

⁷⁶² BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Intervenção do Ministro Mauro Vieira no segmento de Chefes de Estado e governo da XXVIII Cúpula Ibero-americana, na qual representou o Presidente Lula – São Domingos, 25 de março de 2023.

⁷⁶³ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso do presidente Lula durante a Cúpula da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), de 01 de março de 2024.

⁷⁶⁴ BRASIL. Discurso do Ministro Mauro Vieira por ocasião da reunião de ministros de Relações Exteriores do G20 – Rio de Janeiro, 21 de fevereiro de 2024.

⁷⁶⁵ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso do Ministro Mauro Vieira na III Cúpula do Sul do G-77 + China, 21 de janeiro de 2024.

Outros Estados da região são igualmente eloquentes. A Argentina, em seu anúncio de saída do Grupo de Lima, sublinhou que as sanções e bloqueios impostos à Venezuela “não fizeram mais do que agravar a situação de sua população, em especial seus setores mais vulneráveis (...) tendo afetado o gozo dos direitos humanos pela população venezuelana”.⁷⁶⁶ Por sua vez, o México “condenou a aplicação de sanções unilaterais, que prejudicaram a população venezuelana e não estão respaldadas pela Carta das Nações Unidas”⁷⁶⁷ e afirmou ser necessário “distinguir entre as sanções ordenadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, de natureza obrigatória para todos os Estados-membros, e as sanções unilaterais, que repousam sobre bases jurídicas estritamente nacionais ou como parte da normativa de organizações internacionais como a União Europeia”.⁷⁶⁸ Em outra ocasião, a chanceler mexicana instou à suspensão de medidas impostas a países da América Latina, “pois são contrárias ao direito internacional e têm graves repercussões”.⁷⁶⁹ Enfim, ao reagir sobre a imposição de medidas coercitivas contra a Rússia desde 2022, o México afirmou que “jamais aplicou sanções unilaterais”, o que “tem sido a postura histórica do país, em linha com o princípio da não-intervenção”.⁷⁷⁰

O Chile já rechaçou a aplicação de medidas coercitivas unilaterais em função do seu “impacto à população civil” no caso venezuelano, mas não declarou sua *opinio juris* em relação à permissibilidade dessas medidas em abstrato.⁷⁷¹ Por sua vez, a Colômbia reiterou que “rechaça as medidas coercitivas unilaterais [aplicadas contra Cuba], que são contrárias aos princípios da Carta das Nações Unidas e ao Direito Internacional”.⁷⁷² A Bolívia, enfim, observou que este tipo de medidas se encontra “às margens do direito internacional, e constitui uma flagrante violação – não só da soberania dos Estados mas também do multilateralismo”,⁷⁷³ e Honduras declarou que sanções dessa natureza “vulneram os princípios estabelecidos na

⁷⁶⁶ ARGENTINA. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Información para la Prensa n°: 092/21, de 24 de março de 2021.

⁷⁶⁷ MÉXICO. Secretaría de Relaciones Exteriores. Comunicado Conjunto V reunión de la Comisión Binacional México – Brasil, de 28 de abril de 2023.

⁷⁶⁸ MÉXICO. Secretaría de Relaciones Exteriores. Nota de Análisis 15: La confrontación entre Rusia y Ucrania, la respuesta de Occidente y algunas implicaciones para el orden global, de outubro de 2023.

⁷⁶⁹ MÉXICO. Secretaría de Relaciones Exteriores. Mensaje a medios de comunicación en el marco del Encuentro de Palenque "Por una Vecindad Fraterna y con Bienestar", 22 de outubro de 2023.

⁷⁷⁰ MÉXICO. Secretaría de Relaciones Exteriores. Conferencia de prensa del Ministro de Relaciones Exteriores, 4 de março de 2022.

⁷⁷¹ CHILE. Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa, 19 de fevereiro de 2024.

⁷⁷² COLÔMBIA. Ministerio de Relaciones Exteriores/Cancillería. Participación perante a Cumbre del Movimiento de Países no Alineados, 20 de janeiro de 2024.

⁷⁷³ BOLÍVIA. Cancillería. Bolivia expresa su satisfacción por el levantamiento de restricciones de Estados Unidos sobre Venezuela, de 20 de outubro de 2023.

Carta das Nações Unidas e no direito internacional (...) e violam o princípio da autodeterminação dos povos”.⁷⁷⁴

O Estado latino-americano cuja *opinio juris* parece ser mais coesa em contrariedade à permissibilidade do uso de medidas coercitivas unilaterais é a Venezuela. O governo venezuelano afirmou, perante o Conselho de Segurança da ONU, que as medidas coercitivas unilaterais são contrárias “à Carta das Nações Unidas e às normas de direito internacional” e “equivalem a um ataque sistemático e deliberado contra populações inteiras e contra o direito da autodeterminação dos povos”.⁷⁷⁵ Em outras circunstâncias, a Venezuela protestou contra medidas impostas contra si, alegando que sua natureza “contrária ao direito internacional, ao direito internacional humanitário, à Carta das Nações Unidas e aos princípios que regem as relações pacíficas entre os Estados”⁷⁷⁶ ou ainda “às mais elementares normas de Direito Internacional Público”.⁷⁷⁷ Não raro, as medidas coercitivas unilaterais são também caracterizadas pela Venezuela como contrárias ao princípio da não-intervenção⁷⁷⁸ e descritas como “verdadeiro assédio”⁷⁷⁹, “atitude criminosa”,⁷⁸⁰ “nova modalidade de guerra”⁷⁸¹ ou como uso de uma suposta “autoridade jurídica ou moral”.⁷⁸² Em reação a casos concretos de imposição de contramedidas, a Venezuela classificou as medidas impostas contra o Irã como “instrumentos de dominação colonial”.⁷⁸³ Uma posição similar à venezuelana é esposada por Cuba que descreveu as medidas coercitivas unilaterais como “violadoras da Carta das Nações

⁷⁷⁴ HONDURAS. Secretaria de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional. Comunicado – Honduras aboga por el principio del respeto a la autodeterminación de los pueblos ante la ONU, de 11 de agosto de 2023.

⁷⁷⁵ VENEZUELA. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. Comunicado – República Bolivariana de Venezuela. Intervención del embajador Samuel Moncada durante reunión informal del Consejo de Seguridad de la ONU sobre MCU, de 26 de noviembre de 2020.

⁷⁷⁶ VENEZUELA. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. Comunicado – República Bolivariana de Venezuela. Venezuela rechaza decisión de la UE de prorrogar medidas coercitivas unilaterales contra su pueblo, de 08 de dezembro de 2023.

⁷⁷⁷ VENEZUELA. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. Comunicado – República Bolivariana de Venezuela. Venezuela rechaza nuevo intento de Canadá de imponer medidas coercitivas unilaterales, 16 de junho de 2018.

⁷⁷⁸ VENEZUELA. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. Comunicado – República Bolivariana de Venezuela. Intervención del Embajador Samuel Moncada, Representante Permanente de la República Bolivariana de Venezuela ante la ONU, de 10 de novembro de 2021.

⁷⁷⁹ VENEZUELA. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. Comunicado – República Bolivariana de Venezuela. Comunicado de Venezuela ante el Grupo de Ideas Afines, 06 de setembro de 2017.

⁷⁸⁰ VENEZUELA. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. Comunicado – República Bolivariana de Venezuela. Intervención de Venezuela en el Debate Urgente sobre Ucrania del Consejo de DDHH de la ONU, de 03 de março de 2022.

⁷⁸¹ *Ibid.*

⁷⁸² VENEZUELA. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. Comunicado – República Bolivariana de Venezuela. Discurso del canciller Jorge Arreaza durante Seminario Internacional sobre las Medidas Coercitivas Unilaterales, de 27 de junho de 2019.

⁷⁸³ VENEZUELA. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. Comunicado – República Bolivariana de Venezuela. Venezuela rechaza imposición de nuevas medidas coercitivas unilaterales de EEUU a Irán, de 20 de setembro de 2019.

Unidas e do direito internacional”.⁷⁸⁴ Em outras ocasiões, o governo cubano afirmou que as medidas desta natureza causam “repercussões negativas sobre os direitos humanos”⁷⁸⁵ e atentam de maneira direta “contra a soberania, a igualdade e a independência política dos Estados, violando o princípio da não-intervenção em assuntos internos”.⁷⁸⁶

No continente africano, vários Estados já demonstraram suas respectivas *opinio juris* quanto à não-permissibilidade de contramedidas de terceiros. Em 2022, o presidente da África do Sul afirmou que “Estados poderosos não devem mais ter liberdade para desconsiderar o direito internacional. É preciso contornar a ação unilateral dos Estados que almejam forjar a política internacional por meio (...) de sanções unilaterais”.⁷⁸⁷ Já perante o CSNU, a África do Sul exortou os Estados que impõem medidas coercitivas unilaterais a suspendê-las em função “dos impactos que estas produzem sobre países em conflito”.⁷⁸⁸ Por sua vez, a Namíbia, destacou que “medidas coercitivas unilaterais e suas consequências são contrárias a várias provisões do direito internacional e não respeitam direitos humanos e liberdades fundamentais”.⁷⁸⁹ Mais recentemente, o Ministro das Relações Exteriores da Namíbia afirmou que o país “não reconhece medidas coercitivas unilaterais adotadas sem autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas”.⁷⁹⁰

Já Angola afirmou que medidas coercitivas unilaterais “ameaçam e violam os direitos humanos fundamentais, incluindo o direito à autodeterminação”.⁷⁹¹ A Tanzânia denotou estar “impactada pela aplicação de sanções unilaterais e embargos”,⁷⁹² e, em outra ocasião, afirmou

⁷⁸⁴ CUBA. Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado – Debate Asamblea General de la ONU sobre la eliminación de las medidas coercitivas unilaterales como instrumento de coacción, de 13 de junho de 2024.

⁷⁸⁵ CUBA. Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado – Cuba reafirma que las medidas coercitivas unilaterales son contrarias al derecho internacional, 19 de outubro de 2017.

⁷⁸⁶ CUBA. Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado – 76 AGNU: Intervención general de la delegación de Cuba durante adopción de la resolución “Medidas económicas unilaterales como medio de coerción política y económica contra los países en desarrollo”. Segunda Comisión. Nueva York, 23 de noviembre de 2021, de 23 de novembro de 2021.

⁷⁸⁷ ÁFRICA DO SUL. Department of International Relations and Cooperation. Remarks by President Cyril Ramaphosa at the South African Heads of Mission Conference, 7 de abril de 2022. Sobre a posição sul-africana em relação a sanções unilaterais, ver: STRYDOM, Hennie. South Africa’s position and practice with regard to unilateral and extraterritorial coercive sanctions In BEAUCILLON, Charlotte (ed.) Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions. Londres: Edgard Elgar, 2021, p. 120.

⁷⁸⁸ ÁFRICA DO SUL. Department of International Relations and Cooperation. Statement by the Permanent Mission of South Africa to the United Nations, during the United Nations Security Council Briefing on Protecting Civilians affected by Conflict Induced Hunger, 17 de setembro de 2020.

⁷⁸⁹ NAMÍBIA. Ministry of Foreign Affairs. Information on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights in the context of the COVID-19 Pandemic – HRC, de 14 de setembro de 2022.

⁷⁹⁰ NAMÍBIA. Ministry of Foreign Affairs. Media Release – Government of the Republic of Namibia calls for the unconditional lifting of all illegal economic sanctions against the Republic of Zimbabwe, 7 de março de 2024. ⁷⁹¹ ANGOLA. Ministério das Relações Exteriores. Pronunciamento de Angola perante a Assembleia Geral das Nações Unidas, em 30 de maio de 2021.

⁷⁹² TANZÂNIA. Ministry of Foreign Affairs and East African Cooperation. Statement by the Minister for Foreign Affairs and International Cooperation of Tanzania at the 67th session of the UNGA, de 28 de setembro de 2012.

ser “contrária à imposição de sanções econômicas injustas e outras medidas unilaterais coercitivas que frustram a soberania e a prosperidade de todos”.⁷⁹³ O Quênia, por sua vez “rejeitou a imposição de medidas unilaterais coercitivas sobre países africanos” e as caracterizou como “ilícitas”.⁷⁹⁴ Já o Sudão asseverou que medidas unilaterais coercitivas “impedem o progresso” de Estados-alvo.⁷⁹⁵ Perante a AGNU, a Eritreia sublinhou que

A aplicação de medidas unilaterais coercitivas extraterritoriais como meio de compulsão política e econômica *não apenas contravem os fundamentos da Carta da ONU e os princípios gerais do direito internacional*, mas são políticas desumanas e imorais, arquitetadas para empobrecer e desprover nações inteiras.⁷⁹⁶

Uganda reconhece, de modo geral os efeitos perversos de medidas coercitivas unilaterais sobre o gozo de direitos humanos, afirmando que “sob nenhuma circunstância as pessoas podem ser privadas de seus meios básicos de sobrevivência ou do acesso à infraestrutura, serviços e bens críticos sob o pretexto de coerção unilateral”.⁷⁹⁷ Já Burkina Faso descreveu as medidas coercitivas unilaterais como “cínicas”,⁷⁹⁸ e o Níger afirmou que “as sanções unilaterais não garantem respeito escrupuloso pelos direitos humanos e pelo direito internacional, e não há como garantir que elas não se tratam de simples armas políticas ao serviço do Estado sancionador”.⁷⁹⁹ A Etiópia asseverou que as sanções unilaterais “devem ser uma medida de último recurso e específicas em sua aplicação” e denunciou “medidas unilaterais coercitivas e ações punitivas que se tratam de um abuso de poder por Estados economicamente poderosos (...) e claramente violam a Carta das Nações Unidas e normas básicas de relações amigáveis entre Estados, erodindo a crença no multilateralismo”.⁸⁰⁰

⁷⁹³ TANZÂNIA. Ministry of Foreign Affairs and East African Cooperation. Statement by the Vice-President of Tanzania at the General Debate of the 78th Session of the UNGA, 21 de setembro de 2023.

⁷⁹⁴ QUÊNIA. The Ministry of Foreign Affairs. Communiqué of the President of the Republic of Kenya on the occasion of a State Visit of his Excellency President of the Republic of Zimbabwe, 10 de março de 2022.

⁷⁹⁵ SUDÃO. Ministry of Foreign Affairs. Foreign Affairs Minister Calls for Lifting Sanctions on South Sudan, 1º de março de 2024.

⁷⁹⁶ ERITREIA. Ministry of Foreign Affairs. Statement by the Permanent Representative of Eritrea at the UNGA, 13 de junho de 2024. Ver, no original: “*The application of unilateral extraterritorial coercive measures as a means of political and economic compulsion not only contravenes the foundations of the UN Charter and the general principles of international law, but are inhumane and immoral policies designed to impoverish and dispossess entire nations*”. Grifa-se.

⁷⁹⁷ UGANDA. Ministry of Foreign Affairs. Remarks on the Resolution A/HRC/55/L.7, 5 de abril de 2024.

⁷⁹⁸ BURKINA FASO. Ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération. Déclaration du Burkina Faso à la 78ème Session de l'Assemblée générale des Nations Unies, de 11 de outubro de 2023.

⁷⁹⁹ NÍGER. Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération. Remarks of the Permanent Representative of Niger at the UNSC, 7 de dezembro de 2020.

⁸⁰⁰ ETIÓPIA. Ministry of Foreign Affairs. Statement of the Permanent Representative of Ethiopia at the 77th Session of the UNGA, de 3 de novembro de 2022.

No Oriente Médio e no Norte da África, Estados também já demonstraram sua *opinio juris* em contrário à legalidade de contramedidas de terceiros. Por exemplo, o Egito afirmou ser “inequivocamente contrário à imposição de medidas unilaterais coercitivas, que são, na maior parte dos casos, utilizadas para afetar política e economicamente países em desenvolvimento” e acrescentou que tais medidas “violam os Princípios da Carta das Nações Unidas e o direito internacional de forma geral, incluindo os princípios da soberania e da independência política”.⁸⁰¹ Por sua vez, a Argélia se comprometeu a “não recorrer a sanções unilaterais ou quaisquer outras medidas coercitivas, de modo a evitar a violação do direito internacional ou a redução das condições de vida das pessoas dos Estados em questão (...)”.⁸⁰² O Paquistão assegura “opôr-se, por princípio, à imposição de medidas coercitivas unilaterais a qualquer nação”⁸⁰³ enquanto a Turquia já afirmou ser “contrária à aplicação de sanções unilaterais”.⁸⁰⁴

A Federação da Rússia enfatizou que “o Conselho de Segurança da ONU é o único ente legitimado a iniciar sanções e outras medidas restritivas ou punitivas sob o direito internacional” e que “todas as medidas coercitivas unilaterais extraterritoriais são consideradas ilícitas sob o direito internacional” – com a exceção de medidas direcionadas a indivíduos específicos em casos em que a segurança nacional encontra-se em risco.⁸⁰⁵ Por sua vez, a *opinio* do Irã é especialmente eloquente em relação à não-compatibilidade entre a implementação de medidas coercitivas unilaterais e o direito internacional. Ao descrevê-las como “uma grave violação aos Propósitos e Princípios das Nações Unidas”, o Irã sublinhou:

[tais medidas] violam materialmente os “Propósitos das Nações Unidas”, particularmente os estabelecidos nos parágrafos 2 e 3 do Artigo 1º da Carta, (...). De igual modo, a introdução e aplicação de sanções unilaterais constitui uma violação flagrante dos “Princípios das Nações Unidas”, nomeadamente os enunciados nos parágrafos 1 e 2 do artigo 2º da Carta (...). É por isso que, de acordo com a Declaração de 1970 sobre os Princípios do Direito

⁸⁰¹ EGITO. Ministry of Foreign Affairs. Statement of the Permanent Representative of Egypt at the 30th Session of the Human Rights Council, de 17 de setembro de 2015.

⁸⁰² ARGÉLIA. Ministère des Affaires Étrangères. Communiqué of the President of the Republic of Algeria, joint with the President of the People's Republic of China, 24 de julho de 2023. Ver, no mesmo sentido, o pronunciamento argelino em ARGÉLIA. Ministère des Affaires Étrangères. Communiqué-conjoint – Deuxième session des Consultations politiques algéro-vénézuéliennes, de 1º de fevereiro de 2023.

⁸⁰³ PAQUISTÃO. Ministry of Foreign Affairs. Unilateral Sanctions on Turkey, Press Release, 16 de dezembro de 2020.

⁸⁰⁴ TURQUIA. Ministry of Foreign Affairs. QA-121 – Statement of the Spokesperson of Ministry of Foreign Affairs, Mr. Hami Aksoy in Response to a Question Regarding the U.S. Decision to Rescind the Sudan from the list of State Sponsors of Terrorism, de 17 de dezembro de 2020. No mesmo sentido, ver: TURQUIA. Ministry of Foreign Affairs. No: 268 – Press Release Regarding the Recent Developments in Venezuela, 19 de outubro de 2023.

⁸⁰⁵ RÚSSIA. Ministry of Foreign Affairs. UCM-Study on the notion, characteristics, legal status and targets of unilateral sanctions before de OHCHR, de 15 de novembro de 2020.

Internacional Relativos às Relações Amigáveis (...), todos os Estados devem abster-se de utilizar medidas militares, políticas, econômicas ou de qualquer outro tipo para coagir outro Estado, a fim de obter dele a subordinação do exercício dos seus direitos soberanos e de lhe assegurar vantagens de qualquer tipo.⁸⁰⁶

O Irã também afirmou que não existem “exceções humanitárias” para a aplicação das sanções.⁸⁰⁷ Em inúmeras outras ocasiões, o governo iraniano já descreveu as sanções unilaterais como “violações do direito internacional e um exemplo claro de interferência nos assuntos internos da República Islâmica do Irã”,⁸⁰⁸ bem como sublinhou seus efeitos deletérios sobre direitos humanos.

De forma menos específica, a Palestina definiu que “medidas coercitivas unilaterais (...) frustram os princípios da soberania, autodeterminação e cooperação internacional que foram incorporados à Carta das Nações Unidas” e “contrariam os princípios do multilateralismo na medida em que erodem o espírito da cooperação internacional encarnada pelas Nações Unidas e as regras e princípios do direito internacional”.⁸⁰⁹ O Líbano afirmou que “medidas coercitivas unilaterais são ilícitas sob o direito internacional (...) especialmente se forem consideradas como violações dos Arts. 2(4), 2(7) e 24(1) da Carta das Nações Unidas”.⁸¹⁰ Já o Qatar afirmou sua “posição firme e principiologicamente contra a imposição de medidas unilaterais coercitivas de qualquer forma, independente de suas motivações e da parte que as impôs” e as descreveu como “em contraste com a Carta da ONU e as regras e convenções relevantes de direito internacional, especialmente o direito internacional dos direitos humanos”.⁸¹¹ O Qatar também se manifestou, em outras ocasiões, quanto ao caráter ilícito das medidas coercitivas contra ele impostas.⁸¹² Finalmente, a Armênia declarou que “a imposição de medidas unilaterais

⁸⁰⁶ IRÃ. Ministry of Foreign Affairs. Statement on Unilateral Coercive Measures – Deputy Minister of Foreign Affairs of Iran, before the UN General Assembly, 13 de junho de 2024. No original: “[such measures] materially violate the ‘Purposes of the United Nations’, particularly those set forth in paragraphs 2 and 3 of Article 1 of the Charter, (...). Similarly, the introduction and application of unilateral sanctions constitutes a flagrant violation of the ‘Principles of the United Nations’, particularly those set out in paragraphs 1 and 2 of Article 2 of the Charter (...). This is why, according to the 1970 Declaration on the Principles of International Law Concerning Friendly Relations (...), all States must refrain from using military, political, economic or any other measures to coerce another State in order to obtain from it the subordination of the exercise of its sovereign rights and to secure for it advantages of any kind whatsoever”.

⁸⁰⁷ *Ibid.*

⁸⁰⁸ IRÃ. Ministry of Foreign Affairs. Press Release – Iranian Foreign Ministry spokesperson slams European Union sanctions, 18 de outubro de 2022.

⁸⁰⁹ PALESTINA. Ministry of Foreign Affairs. Statement on Unilateral Coercive Measures – Permanent Observer of the Mission of the State of Palestine, before the UN General Assembly, 13 de junho de 2024.

⁸¹⁰ LÍBANO. Ministry of Foreign Affairs and Emigrants. Mission Permanente du Liban auprès l'Office des Nations Unies – Unilateral Coercive Measures, de 2 de abril de 2014.

⁸¹¹ CATAR. Ministry of Foreign Affairs. Qatar Affirms its Firm Stance Against all Forms of Coercive Measures in Violation of International Conventions, de 16 de setembro de 2023.

⁸¹² CATAR. Ministry of Foreign Affairs. State of Qatar Calls for Condemnation of Illegal Coercive Measures Imposed by Blockading Countries, de 26 de novembro de 2023.

coercitivas contra a Armênia pela Turquia e pelo Azerbaijão desde 1993, em particular, (...) é uma violação da Carta da ONU e do direito internacional...”.⁸¹³

A Índia assume o posicionamento de que sanções de qualquer natureza têm de ser aprovadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas,⁸¹⁴ de modo que a imposição de medidas unilaterais coercitivas “para além daquelas adotadas pelo CSNU” é inconsistente com os princípios do direito internacional e tem reduzido a efetividade e a legitimidade do regime de sanções do CSNU, além de produzir impactos negativos em Estados terceiros.⁸¹⁵ Em outra ocasião, Nova Delhi afirmou se opor à “imposição de sanções unilaterais baseada em legislação doméstica”.⁸¹⁶ Além disso, o governo já caracterizou os efeitos de tais medidas como inerentemente “desproporcionais” e altamente disruptivos das relações comerciais e econômicas.⁸¹⁷

A *opinio juris* da República Popular da China (RPC) em relação à permissibilidade de contramedidas de terceiros é estável, baseada em sua posição como Estado parte do ‘Terceiro Mundo’ e na incompatibilidade entre tais medidas e o direito internacional.⁸¹⁸ Beijing afirma sua oposição a medidas coercitivas unilaterais ilícitas, afirmando que estas “violam os Propósitos e Princípios da Carta das Nações Unidas e o direito internacional”.⁸¹⁹ Mais especificamente, a China argumenta que tais medidas “são contrárias aos princípios da igualdade soberana e a não-intervenção nos assuntos internos” uma vez que “infringem os direitos inalienáveis de escolha dos Estados de seus sistemas políticos, econômicos e culturais”

⁸¹³ ARMÊNIA. Ministry of Foreign Affairs. The response of the government of the Republic of Armenia to the questionnaire provided by the UN Special Rapporteur on the Negative Impact of the Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights, 26 de maio de 2023.

⁸¹⁴ ÍNDIA. Ministry of External Affairs. Transcript of Statement by Secretary of Foreign Relations in Ufá on the ongoing 7th BRICS Summit, de 09 de julho de 2015. Sobre as nuances do posicionamento indiano, ver: CHAUAN, Rishika. From pessimism to accommodation: India's stand and practice on unilateral sanctions In BEAUCILLON, Charlotte (ed.) Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions. Londres: Edgard Elgar, 2021, p. 167. “Desde que conquistou sua independência, a Índia não expressou detalhadamente sua política em relação às sanções internacionais; no entanto, o tópico foi trazido à tona para discussões diversas vezes. Além disso, o tema sempre encontrou lugar nas declarações conjuntas da Índia com outros estados ou grupos regionais. Argumenta-se que, tradicionalmente, a Índia considera as sanções como uma ferramenta diplomática que “não serve a nenhum propósito”.

⁸¹⁵ ÍNDIA. Ministry of External Affairs. Joint Communiqué of the 16th Meeting of the Foreign Ministers of the Russian Federation, the Republic of India and the People's Republic of China, 27 de fevereiro de 2019.

⁸¹⁶ ÍNDIA. Ministry of External Affairs. Joint Communiqué of the 13th Meeting of the Foreign Ministers of the Russian Federation, the Republic of India and the People's Republic of China, 02 de fevereiro de 2015.

⁸¹⁷ ÍNDIA. Ministry of External Affairs. Joint Communiqué of the 15th Meeting of the Foreign Ministers of the Russian Federation, the Republic of India and the People's Republic of China, 11 de dezembro de 2017.

⁸¹⁸ Sobre a *opinio juris* da China em relação ao tema, ver: CAI, Congyan. China's position and practice concerning unilateral sanctions In BEAUCILLON, Charlotte (ed.) Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions. Londres: Edgard Elgar, 2021, p. 184.

⁸¹⁹ CHINA. Ministry of Foreign Affairs. Reply to the questionnaire of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, 17 de maio de 2024.

e configuram-se como uma tentativa de coerção.⁸²⁰ Além disso, a China considera que medidas unilaterais coercitivas “violam as regras de direito internacional sobre a distribuição de jurisdição entre os Estados” e também “prescindem da autorização do Conselho de Segurança da ONU, que (...) adota resoluções de sanções de acordo com as provisões relevantes da Carta da ONU”.⁸²¹ Em sentido similar, a representação chinesa perante o CDH denotou que o uso de medidas coercitivas unilaterais “é totalmente contrário ao espírito da promoção e proteção dos direitos humanos por meio do diálogo e da cooperação”.⁸²² Finalmente, e de maneira mais explícita, perante o Conselho de Segurança da ONU, a China afirmou:

Sanções unilaterais *não têm qualquer base no direito internacional* e estão a suscitar a aversão e a oposição de um número crescente de países. É de salientar que a chamada ordem internacional baseada em regras é igualmente muito problemática em termos jurídicos e práticos. Estas não servem de desculpa para os EUA e outros países relevantes abusarem das sanções unilaterais e dificilmente gozam de um amplo apoio ou reconhecimento por parte da comunidade internacional.⁸²³

Myanmar asseverou que “embargos comerciais, econômicos e financeiros impostos a certos Estados-alvo têm impactos negativos em pessoas inocentes, (...) não são apenas contrários ao direito internacional, mas também inconsistentes com a prática do comércio internacional”.⁸²⁴ O Vietnã reclamou a “remoção de medidas unilaterais coercitivas que (...) são contrárias à Carta da ONU e à Declaração de Princípios de Direito Internacional concernente às relações Amigáveis e à Cooperação entre Estados”.⁸²⁵ Já a Indonésia afirma que se opõe “a embargos unilaterais e medidas coercitivas unilaterais contra a soberania dos Estados e os interesses legítimos de pessoas e entidades sob sua jurisdição” e assevera acreditar

⁸²⁰ *Ibid.*

⁸²¹ *Ibid.*

⁸²² CHINA. Ministry of Foreign Affairs. Statement of China at the Biennial Session on the Unilateral Coercive Measures at the 30th Regular Session of the Human Rights Council, de 17 de setembro de 2015. “Como um dos principais alvos de sanções unilaterais nas últimas décadas e um país em desenvolvimento, a China tem se oposto consistentemente às sanções unilaterais. Estados ocidentais, como os EUA, mudaram o comportamento da China até certo ponto, impondo sanções unilaterais. Por outro lado, a China provavelmente emprega sanções unilaterais sem admitir isso abertamente”.

⁸²³ CHINA. Ministry of Foreign Affairs. Remarks by China’s Permanent Representative to the UN Ambassador Zhang Jun at the UN Security Council Briefing on Humanitarian Situation in Ukraine, 15 de maio de 2023. No original: “*Unilateral sanctions have no basis in international law and are provoking dislike and opposition from a growing number of countries. It should be emphasised that the so-called rules-based international order is also very problematic in legal and practical terms. They serve as no excuse for the US and other relevant countries to abuse unilateral sanctions and hardly enjoy broad support or recognition from the international community*”.

⁸²⁴ MYANMAR. Ministry of Foreign Affairs. Statement by Myanmar Delegation on the impact of the application of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights by the affected populations, de 23 de maio de 2014.

⁸²⁵ VIETNÃ. Ministry of Foreign Affairs. Statement by Vietnam Delegation on Unilateral Coercive Measures, 25 de novembro de 2020.

que “tais ações violam os princípios da igualdade dos Estados, a não-intervenção e a não-ingerência nos assuntos internos, inseridos em vários instrumentos jurídicos internacionais, incluindo a Carta das Nações Unidas, assim como as normas e princípios que governam as relações pacíficas entre os Estados”.⁸²⁶

A Malásia afirmou que “apenas reconhecerá sanções impostas pelo Conselho de Segurança da ONU”.⁸²⁷ Em outra ocasião, Kuala Lumpur também descreveu sua posição em relação a medidas coercitivas unilaterais como “clara e consistente”, argumentando que o país “se opõe a todas as formas de embargos unilaterais econômicos, financeiros e econômicos que estão em inconformidade com as normas de direito internacional e os Propósitos e Princípios das Nações Unidas, como inscritos na Carta das Nações Unidas”.⁸²⁸ Já Singapura afirma que “apoia a eliminação de medidas coercitivas unilaterais” e que “sempre adotou uma abordagem coerente e baseada em princípios contra medidas coercitivas unilaterais, uma vez que estas medidas prejudicam o processo multilateral e não ajudam a encontrar soluções políticas”.

Os exemplos não são menos abundantes quando advindos de coalizões informais de Estados – i.e., grupos que não constituem uma organização internacional, mas que revelam o posicionamento e, em alguns casos, a *opinio juris* de um grupo de Estados sobre uma determinada prática. Esse é o caso, notadamente, do Movimento Não-Alinhado, do G77, do BRICS, da CELAC e da ALBA, entre outros.

Uma das coalizões de Estados mais vocais em prol da proibição da prática de contramedidas de terceiros é o Movimento Não-Alinhado (MNA), especialmente em órgãos das Nações Unidas. O grupo afirma que as medidas impostas por países desenvolvidos contra países em desenvolvimento “violavam o direito internacional”, mais especificamente o princípio da não-intervenção, na medida em que deveriam ser consideradas uma forma de coerção política e econômica. Em 2020, a Declaração da Reunião Ministerial do MNA expressou:

[F]orte condenação à promulgação e à aplicação de medidas coercitivas unilaterais contra os Estados membros do Movimento, *em violação à Carta das Nações Unidas e ao direito internacional, particularmente aos princípios de não-intervenção, autodeterminação e independência dos Estados*. A esse respeito, reiterar a determinação de denunciar e exigir a revogação de tais

⁸²⁶ INDONÉSIA. Ministry of Foreign Affairs. Explanation of vote by H.E. Ambassador Mohammad K. Koba Chargé d’Affaires Permanent Mission of the Republic of Indonesia – 75th UN General Assembly, 23 de junho de 2021.

⁸²⁷ STRANGIO, Sebastian. Malaysia Will Not Recognize Unilateral Sanctions on Iran. *The Diplomat*, 10 de maio de 2024.

⁸²⁸ MALÁSIA. Ministry of Foreign Affairs. Statement by the Permanent Representative of Malaysia to the United Nations, de 13 de outubro de 2021.

medidas, que afetam os direitos humanos e impedem o pleno desenvolvimento econômico e social dos povos a elas submetidos.⁸²⁹

Em sua declaração mais recente sobre o tema, proferida perante a AGNU, o MNA afirmou que:

Os países em desenvolvimento e suas populações continuam a ser vítimas de medidas coercitivas unilaterais, que *violam o princípio da igualdade soberana e da cooperação, intervêm nos assuntos internos de outros países e desconsideram os propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas e do Direito Internacional*, o multilateralismo e as normas básicas das relações internacionais.⁸³⁰

Declarações similares – ou mesmo idênticas – foram assinadas pelo Grupo dos 77 (G77). Em uma declaração recente, o grupo afirmou que um dos principais efeitos de medidas coercitivas unilaterais é “minar os princípios consagrados na Carta da ONU e no direito internacional”⁸³¹ e instou a comunidade internacional a “adotar medidas urgentes e eficazes para eliminar o uso de medidas econômicas coercitivas unilaterais contra os países em desenvolvimento”.⁸³²

O grupo BRICS (originalmente formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) condenou medidas coercitivas unilaterais (“sanções econômicas”) “em violação do direito internacional e de normas universalmente reconhecidas das relações internacionais” já na Declaração de Ufá de 2015.⁸³³ A mesma declaração “toma nota” do “contínuo impacto negativo” das sanções unilaterais sobre o bem-estar socioeconômico na Síria. Por sua vez, a declaração final da Reunião dos Ministros das Relações Exteriores dos BRICS em 2018 afirmou que “a ordem internacional multipolar”, em sua configuração atual, “exclui a imposição de medidas coercitivas unilaterais fora do âmbito da ONU”.⁸³⁴ A Declaração da XIII

⁸²⁹ MNA. Political Declaration – Bandung+65: More Relevant, United and Effective NAM against Emerging Global Challenges, including COVID-19, de 9 de outubro de 2020. No original: “*Strongly condemn the enactment and application of unilateral coercive measures against the member states of the Movement, in violation of the United Nations Charter and international law, particularly the principles of non-intervention, self-determination and independence of states. In this regard, to reiterate the determination to denounce and demand the repeal of such measures, which affect human rights and prevent the full economic and social development of the peoples subjected to them*”. Grifa-se.

⁸³⁰ MNA. Joint Statement on Unilateral Coercive Measures at the Third Committee of the General Assembly at its 79th session, de 22 de outubro de 2024. No original: “*Developing countries and their populations continue to be victims of unilateral coercive measures, which violate the principle of sovereign equality and co-operation, intervene in the internal affairs of other countries and disregard the purposes and principles of the UN Charter and international law, multilateralism and the basic norms of international relations*”. Grifa-se.

⁸³¹ G77. Ministerial Declaration of the 47th G77 and China Annual Meeting, de 22 de setembro de 2023.

⁸³² G77. Ministerial Declaration of the 48th G77 and China Annual Meeting, de 27 de setembro de 2024.

⁸³³ BRICS. VII Cúpula do BRICS – Declaração de Ufá – Ufá, Rússia, 9 de julho de 2015.

⁸³⁴ BRICS. Reunião de Ministros das Relações Exteriores/Relações Internacionais do BRICS – Nova York, 27 de setembro de 2018.

Cúpula dos BRICS (2021) reafirmou que o Conselho de Segurança da ONU possui “autoridade exclusiva (...) para impor sanções” e enfatizou o imperativo “de se abster de quaisquer medidas coercitivas não baseadas no direito internacional, em particular na Carta das Nações Unidas”.⁸³⁵ Mais recentemente, na Declaração Conjunta dos Ministros das Relações Exteriores dos BRICS, os representantes dos cinco membros 'originais' – acrescidos de Egito, Etiópia, Emirados Árabes Unidos e Irã, recém-integrados ao bloco,

reconheceram o impacto negativo na economia mundial e no desenvolvimento sustentável de abordagens unilaterais *que violam o direito internacional*. Manifestaram preocupação com o uso de medidas coercitivas unilaterais, que são incompatíveis com os princípios da Carta da ONU e produzem efeitos negativos no crescimento econômico, comércio, energia, saúde e segurança alimentar, especialmente no mundo em desenvolvimento.⁸³⁶

Na Declaração de Kazan (2024) diversos itens veiculam a *opinio juris* dos Estados-membros do bloco, a exemplo de

10. Estamos profundamente preocupados com o *efeito perturbador de medidas coercitivas unilaterais ilegais, incluindo sanções ilegais*, sobre a economia mundial, o comércio internacional e o atingimento das metas de desenvolvimento sustentável. Essas medidas prejudicam a Carta das Nações Unidas, o sistema de comércio multilateral, o desenvolvimento sustentável e os acordos ambientais.

22. Reiteramos que as medidas coercitivas unilaterais, *inter alia* na forma de sanções econômicas unilaterais e sanções secundárias *que são contrárias ao direito internacional*, têm implicações de longo alcance para os direitos humanos da população dos Estados afetados, inclusive o direito ao desenvolvimento, afetando desproporcionalmente os pobres e as pessoas em situações vulneráveis. Portanto, pedimos sua eliminação.⁸³⁷

⁸³⁵ BRICS. XIII Cúpula do BRICS – Declaração de Nova Delhi, 09 de setembro de 2021.

⁸³⁶ BRICS. Declaração Conjunta dos Ministros das Relações Exteriores do BRICS – Nizhny Novgorod, Rússia, 10 de junho de 2024. No original: “*recognised the negative impact on the world economy and sustainable development of unilateral approaches that violate international law. They expressed concern about the use of unilateral coercive measures, which are incompatible with the principles of the UN Charter and produce negative effects on economic growth, trade, energy, health and food security, especially in the developing world*”. Grifa-se.

⁸³⁷ BRICS. Declaração de Kazan, XVI Cúpula do BRICS – Kazan, Rússia, 22 a 24 de outubro de 2024. No original: “*10. We are deeply concerned about the disruptive effect of illegal unilateral coercive measures, including illegal sanctions, on the world economy, international trade and the achievement of sustainable development goals. These measures undermine the UN Charter, the multilateral trading system, sustainable development and environmental agreements; 22. We reiterate that unilateral coercive measures, inter alia in the form of unilateral economic sanctions and secondary sanctions that are contrary to international law, have far-reaching implications for the human rights of the population of the affected states, including the right to development, disproportionately affecting the poor and people in vulnerable situations. We therefore call for their elimination*”. Grifa-se.

Outras coalizões também já se pronunciaram sobre a permissibilidade de medidas coercitivas unilaterais. A Cúpula da Comunidade de Estados da América Latina e do Caribe (CELAC) já se pronunciou em várias ocasiões sobre a legalidade de medidas coercitivas unilaterais. Por exemplo, a Declaração da Cidade do México (2021) afirmou que a Comunidade “rechaça a aplicação de medidas coercitivas unilaterais contrárias ao direito internacional” e sublinhou a incompatibilidade de tais medidas com a Carta das Nações Unidas.⁸³⁸ Já a declaração final do Encontro Palenque, realizado em outubro de 2023 entre México, Belize, Colômbia, Venezuela, El Salvador, Haiti, Honduras e Panamá instou os Estados a “suspender as medidas coercitivas unilaterais impostas aos países da região, pois são contrárias ao direito internacional e têm graves repercussões para além dos países-alvo”.⁸³⁹ Por sua vez, a Aliança Bolivariana para Países de Nossa América (ALBA) classificou as medidas coercitivas unilaterais impostas pela União Europeia contra a Venezuela como “intervencionistas e atentatórias contra o direito internacional”. A ALBA também invocou, em outras ocasiões, a resolução 75/181 da AGNU, que exorta os Estados a cessar a adoção de medidas coercitivas unilaterais “contrárias ao direito internacional, ao direito internacional humanitário e à Carta das Nações Unidas...” em especial àquelas que impedem “a realização plena dos direitos enunciados na Declaração Universal de Direitos Humanos e outros instrumentos internacionais (...), em particular o direito ao desenvolvimento”.⁸⁴⁰

3.2. Resoluções de organizações internacionais

Algumas organizações internacionais têm aprovado resoluções não vinculantes afirmando a não-permissibilidade de “sanções unilaterais” ou “medidas coercitivas unilaterais” sob o direito internacional. As resoluções, se declaratórias de uma norma proibitiva de contramedidas de terceiros, ou se apontarem a ilicitude de tais medidas sob o direito internacional (em abstrato ou em um contexto particular) podem servir com evidências de *opinio juris* reativa.⁸⁴¹ A vantagem desse tipo de evidência é que, se interpretada em paralelo

⁸³⁸ CELAC. Declaración de la Ciudad de México – VI Cumbre de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la CELAC, de 18 de setembro de 2021.

⁸³⁹ ENCONTRO PALENQUE. Comunicado Final de 22 de outubro de 2023.

⁸⁴⁰ ALBA. Pronunciamiento de ALBA-TCP sobre la aplicación de medidas coercitivas unilaterales en el contexto de la pandemia, 26 de janeiro de 2021.

⁸⁴¹ A conduta conexa às resoluções também é pertinente para fins de aferição da *opinio juris*. Por exemplo, diversos Estados reagiram aos relatórios do Secretário Geral das Nações Unidas afirmando que o uso de medidas coercitivas unilaterais eram contrárias aos princípios do direito internacional. Em 2012, um total de 145 Estados informaram ao Secretário Geral que consideravam medidas dessa natureza contrárias ao direito internacional. Ver

aos padrões de votação nos órgãos responsáveis por adotá-las e aos debates preliminares, ela tem o potencial de revelar uma verdadeira *opinio juris communis* – ou seja, a dimensão na qual a *opinio* dos Estados é consensual ou próximo disso.⁸⁴²

Pelo menos desde a década de 1960 a Assembleia Geral das Nações Unidas vem adotando resoluções denunciando intervenções de natureza econômica nos assuntos internos de Estados.⁸⁴³ A partir da década de 1980, resoluções relativas à não-permissibilidade de medidas coercitivas unilaterais sob o direito internacional “sob maiorias evidentes, mas também sob a objeção persistente de certos Estados”⁸⁴⁴ passaram ser adotadas. Em 1983, a Assembleia considerou que medidas unilaterais coercitivas se encontravam “em dissenso com a Carta das Nações Unidas, a Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio” e que vinham sendo utilizadas para “exercer coerção sobre as decisões soberanas de Estados em desenvolvimento”.⁸⁴⁵ A mesma fórmula foi adotada em resoluções posteriores – embora estas resoluções se debrucem mais detidamente sobre os efeitos das medidas sobre as “relações amigáveis” entre os Estados ou a “estabilidade e cooperação” econômicas.⁸⁴⁶

comentários dos Estados a ONU. Report of the Secretary General on ‘Necessity of ending the economic, commercial and financial embargo imposed by the United States of America against Cuba, A/73/85, de 29 de agosto de 2018.

⁸⁴² Essa informação deve ser considerada *cum grano salis*. Ver: HIGGINS, Rosalyn. Problems and Process: International Law and How We Use It. Oxford: Oxford University Press, 1995. “é preciso tomar cuidado para não utilizar as resoluções da Assembleia Geral como um atalho para verificar a prática internacional em sua totalidade sobre um assunto - a prática na arena mundial mais ampla ainda é a mais relevante, embora as resoluções da ONU façam parte do quadro. As resoluções não podem substituir a verificação do costume”.

⁸⁴³ AGNU. Resolução 2131(XX) – Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States, de 21 de dezembro de 1965; AGNU. Resolução 26/25 – Declaration on Principles of International Law Concerning the Friendly Relations among States, de 24 de outubro de 1970; AGNU. Resolução 3281(XX) – Charter on the Economic Rights and Duties of States, de 12 de dezembro de 1974; AGNU. Declaration on the Inadmissibility of Intervention and Interference in the Internal Affairs of States. Resolução 36/103, de 9 de dezembro de 1981.

⁸⁴⁴ DUPONT, Pierre-Emmanuel. Unilateral sanctions as unilateral coercive measures: discussing coercion at the UN level. In: Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions. Edward Elgar Publishing, 2021. p. 366-384. As primeiras resoluções aprovadas contaram com apoio menos expressivo, demonstrando uma cisão ainda mais pronunciada sobre a permissibilidade desse tipo de medida – não importando por qual razão – sob o direito internacional. Por exemplo, a resolução de 1996 foi apoiada por apenas 57 Estados favoráveis, 59 abstenções e 45 votos contrários.

⁸⁴⁵ AGNU. Resolução 38/187 – Economic measures as a means of political and economic coercion of developing states, de 20 de dezembro de 1983.

⁸⁴⁶ AGNU. Resolução 39/210 – Economic measures as a means of political and economic coercion of developing states, de 18 de dezembro de 1984; AGNU. Resolução 40/185 – Economic measures as a means of political and economic coercion of developing states, de 17 de dezembro de 1985; AGNU. Resolução 41/165 – Economic measures as a means of political and economic coercion of developing states, de 5 de dezembro de 1986; AGNU. Resolução 42/173 – Economic measures as a means of political and economic coercion of developing states, de 11 de dezembro de 1987; AGNU. Resolução 44/215 – Economic measures as a means of political and economic coercion of developing states, de 22 de dezembro de 1989; AGNU. Resolução 46/210 – Economic measures as a means of political and economic coercion of developing states, de 20 de dezembro de 1991; AGNU. Resolução 48/168 – Economic measures as a means of political and economic coercion of developing states, de 21 de dezembro de 1993; AGNU. Resolução 50/96 – Economic measures as a means of political and economic coercion

A partir da década de 1990, a AGNU tem condenado, em resoluções específicas, os efeitos deletérios das medidas coercitivas sobre o gozo dos direitos humanos. A resolução 51/103 (1996) definiu que todos os Estados devem “se abster de adotar ou implementar qualquer medida unilateral em desacordo com o direito internacional e a Carta das Nações Unidas, em particular aquelas de caráter coercitivo (...)”.⁸⁴⁷ Além disso, a resolução exorta todos os Estados que adotam este tipo de medida a retomar o cumprimento de suas obrigações de direitos humanos a partir da revogação das medidas coercitivas.⁸⁴⁸ As resoluções seguintes adotam a mesma linha argumentativa, por vezes sublinhando outros elementos corroborativos da ilicitude de medidas coercitivas unilaterais, como “seus efeitos sobre vastos setores da população, especialmente mulheres, crianças e idosos”⁸⁴⁹, “seus efeitos extraterritoriais”⁸⁵⁰ e seus efeitos sobre “o direito à autodeterminação” e “o direito ao desenvolvimento”.⁸⁵¹ As resoluções posteriores adotam estrutura praticamente idêntica.⁸⁵² Na resolução mais recente, adotada em dezembro de 2023, a AGNU, recordando a Declaração de Princípios de Direito Internacional de 1970 e a Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados

Insta todos os Estados a cessarem a adoção ou implementação de quaisquer medidas unilaterais que não estejam de acordo com o direito internacional, o

of developing states, de 2 de fevereiro de 1996; AGNU. Resolução 56/179 – Economic measures as a means of political and economic coercion of developing states, de 24 de janeiro de 2002.

⁸⁴⁷ AGNU. Resolução 51/103 – Human rights and unilateral coercive measures, de 12 de dezembro de 1996.

⁸⁴⁸ *Ibidem*.

⁸⁴⁹ AGNU. Resolução 52/120 – Human rights and unilateral coercive measures, de 12 de dezembro de 1997, *inter alia*.

⁸⁵⁰ *Ibidem, inter alia*.

⁸⁵¹ AGNU. Resolução 53/141 – Human rights and unilateral coercive measures, de 8 de março de 1999.

⁸⁵² AGNU. Resolução 54/172 – Human rights and unilateral coercive measures, de 15 de fevereiro de 2000; AGNU. Resolução 55/110 – Human rights and unilateral coercive measures, de 13 de março de 2001; AGNU. Resolução 56/148 – Human rights and unilateral coercive measures, de 08 de fevereiro de 2002; AGNU. Resolução 57/222 – Human rights and unilateral coercive measures, de 27 de fevereiro de 2003; AGNU. Resolução 58/171 – Human rights and unilateral coercive measures, de 09 de março de 2004; AGNU. Resolução 59/188 – Human rights and unilateral coercive measures, de 15 de março de 2005; AGNU. Resolução 60/155 – Human rights and unilateral coercive measures, de 23 de fevereiro de 2006; AGNU. Resolução 61/170 – Human rights and unilateral coercive measures, de 19 de dezembro de 2006; AGNU. Resolução 62/162 – Human rights and unilateral coercive measures, de 13 de março de 2008; AGNU. Resolução 63/179 – Human rights and unilateral coercive measures, de 26 de março de 2009; AGNU. Resolução 64/170 – Human rights and unilateral coercive measures, de 24 de março de 2010; AGNU. Resolução 65/217 – Human rights and unilateral coercive measures, de 06 de abril de 2011; AGNU. Resolução 66/156 – Human rights and unilateral coercive measures, de 20 de março de 2012; AGNU. Resolução 67/170 – Human rights and unilateral coercive measures, de 20 de dezembro de 2012; AGNU. Resolução 69/180 – Human rights and unilateral coercive measures, de 30 de janeiro de 2015; AGNU. Resolução 70/151 – Human rights and unilateral coercive measures, de 7 de março de 2016; AGNU. Resolução 71/193 – Human rights and unilateral coercive measures, de 20 de janeiro de 2017; AGNU. Resolução 72/168 – Human rights and unilateral coercive measures, de 25 de janeiro de 2018; AGNU. Resolução 73/167 – Human rights and unilateral coercive measures, de 18 de janeiro de 2019; AGNU. Resolução 74/154 – Human rights and unilateral coercive measures, de 24 de janeiro de 2020; AGNU. Resolução 76/161 – Human rights and unilateral coercive measures, de 28 de dezembro de 2020; AGNU. Resolução 77/214 – Human rights and unilateral coercive measures, de 5 de janeiro de 2023; AGNU. Resolução 78/202 – Human rights and unilateral coercive measures, de 22 de dezembro de 2023.

*direito humanitário internacional, a Carta das Nações Unidas e as normas e princípios que regem as relações pacíficas entre os Estados, em particular aquelas de natureza coercitiva, com todos os seus efeitos extraterritoriais, que criam obstáculos às relações comerciais entre os Estados, impedindo assim a plena realização dos direitos estabelecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos e em outros instrumentos internacionais de direitos humanos, em particular o direito dos indivíduos e dos povos ao desenvolvimento.*⁸⁵³

O Conselho de Direitos Humanos tem aprovado, de forma similar à AGNU, resoluções condenando os efeitos de medidas coercitivas unilaterais sobre o gozo de direitos humanos. Já em 2008 a resolução 9/4 do Conselho instou “todos os Estados a parar de adotar ou implementar medidas coercitivas unilaterais que não estejam de acordo com o direito internacional, o direito humanitário internacional, a Carta das Nações Unidas e as normas e princípios que regem as relações pacíficas entre os Estados”.⁸⁵⁴ Esta fórmula, compartilhada com as resoluções da AGNU, se repete virtualmente em todas as resoluções posteriores sobre o tema.⁸⁵⁵ É interessante notar que a resolução mais recente (2023) mobiliza grande parte dos argumentos apresentados na seção 2 deste capítulo sobre a não-permissibilidade de contramedidas de terceiros. A resolução reafirma “(...) entre outros princípios, a igualdade soberana dos Estados, a não intervenção e a não interferência em assuntos internos (...)”, reconhece que tais medidas “têm implicações de longo alcance para os direitos humanos da população em geral dos Estados

⁸⁵³ AGNU. Resolução 78/202 – Human rights and unilateral coercive measures, de 22 de dezembro de 2023. Ver o original: “*Urges all States to cease adopting or implementing any unilateral measures not in accordance with international law, international humanitarian law, the Charter of the United Nations and the norms and principles governing peaceful relations among States, in particular those of a coercive nature, with all their extraterritorial effects, which create obstacles to trade relations among States, thus impeding the full realization of the rights set forth in the Universal Declaration of Human Rights and other international human rights instruments, in particular the right of individuals and peoples to development*”.

⁸⁵⁴ CDH. Resolução A/HRC/RES/9/4, de 17 de setembro de 2008.

⁸⁵⁵ CDH. Resolução A/HRC/RES/15/24 – Human rights and unilateral coercive measures, de 06 de outubro de 2010; CDH. Resolução A/HRC/RES/19/32 – Human rights and unilateral coercive measures, de 19 de abril de 2012; CDH. Resolução A/HRC/RES/24/14 – Human rights and unilateral coercive measures, de 27 de setembro de 2013; CDH. Resolução A/HRC/RES/27/21 and Corr.1, de 01 de outubro de 2014; CDH. Resolução A/HRC/RES/30/2 – Human rights and unilateral coercive measures, de 11 de outubro de 2015; CDH. Resolução A/HRC/RES/34/13 – Human rights and unilateral coercive measures, de 07 de abril de 2017; CDH. Resolução A/HRC/RES/37/21 – Human rights and unilateral coercive measures, de 13 de abril de 2018; CDH. Resolução A/HRC/RES/40/3 – Human rights and unilateral coercive measures, de 5 de abril de 2019; CDH. Resolução A/HRC/RES/43/15 – Human rights and unilateral coercive measures, de 01 de julho de 2020; CDH. Resolução A/HRC/RES/45/5 – Human rights and unilateral coercive measures, de 12 de outubro de 2020; CDH. Resolução A/HRC/RES/46/5 – The negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, de 12 de outubro de 2020; CDH. Resolução A/HRC/RES/49/6 – The negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, de 12 de abril de 2022; CDH. Resolução A/HRC/RES/52/13 – The negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, de CDH. Resolução A/HRC/RES/54/15 – Human rights and unilateral coercive measures (Mandate Extension), de CDH. Resolução A/HRC/RES/55/7 – The negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, de 17 de abril de 2023.

visados” e alerta sobre os seus “custos humanos desproporcionais e indiscriminados”.⁸⁵⁶ Finalmente, a resolução afirma que as medidas coercitivas unilaterais “são contrários ao direito internacional, ao direito humanitário internacional, ao direito internacional dos direitos humanos, à Carta e às normas e princípios que regem as relações pacíficas entre os Estados”.⁸⁵⁷

Outros órgãos de organizações internacionais esposaram a mesma visão da AGNU e do CDH sobre a permissibilidade de contramedidas de terceiros. O Alto Comissariado da ONU para Direitos Humanos (ACNUDH) indicou um *rapporteur* especial sobre o impacto negativo das medidas coercitivas unilaterais sobre o gozo dos direitos humanos – responsável por emitir relatórios sobre o tema ao Conselho de Direitos Humanos e à AGNU. Os primeiros relatórios sobre o tema foram produzidos pelo Secretário Geral da ONU ainda em fins dos anos 1990,⁸⁵⁸ mas de 2007 em diante pelo menos 12 relatórios foram submetidos pela *rapporteur* especial ao Conselho. Os relatórios concluíram, em suma, que “medidas coercitivas unilaterais impostas fora da estrutura do Conselho de Segurança (...) podem afetar o gozo dos direitos humanos, inclusive o direito ao desenvolvimento”.⁸⁵⁹

Estes instrumentos – pertinentes na condição limitada de doutrina técnica – têm sua relevância incrementada pelo fato de serem informados pela participação voluntária de Estados membros, cujas declarações de *opinio juris* são sintetizadas nos relatórios. Ilustrativamente, Estados apontaram que “a aplicação de medidas coercitivas unilaterais (...) é contrária ao direito internacional (...) e afeta negativamente a plena realização dos direitos humanos, inclusive o direito ao desenvolvimento”⁸⁶⁰ ou ainda que “a adoção de medidas coercitivas unilaterais constitui uma violação dos direitos humanos, em especial o direito a uma vida digna e o direito ao desenvolvimento”.⁸⁶¹ Outros Estados submeteram que tais medidas “impedem a plena realização dos direitos estabelecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos”⁸⁶² ou ainda “constituem graves violações de direitos humanos”⁸⁶³.

⁸⁵⁶ CDH. Resolução A/HRC/RES/55/7 – The negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, de 17 de abril de 2023.

⁸⁵⁷ *Idem*.

⁸⁵⁸ ONU. Report of the Secretary-General on human rights and unilateral coercive measures, A/53/293, 1996. Ver também: ONU. Report of the Secretary-General on human rights and unilateral coercive measures, A/54/222, 1999.

⁸⁵⁹ CDH. Summary of the biennial Human Rights Council panel discussion on unilateral coercive measures and human rights – Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, A/HRC/55/42, 21 de dezembro de 2023.

⁸⁶⁰ México em: CDH. Human rights and unilateral coercive measures, A/HRC/4/61, de 24 de janeiro de 2007.

⁸⁶¹ Argélia em: CDH. Human rights and unilateral coercive measures, A/HRC/9/2, de 17 de julho de 2008.

⁸⁶² Jamaica em: CDH. Human rights and unilateral coercive measures, A/HRC/15/43, de 15 de junho de 2010.

⁸⁶³ Catar em CDH. Human rights and unilateral coercive measures, A/HRC/15/43, de 15 de junho de 2010.

O aspecto mais interessante dos relatórios submetidos pelo *rapporteur* ao CDH é o fato de que, embora eles recomendem que as preocupações humanitárias devem sempre ser levadas em conta durante a introdução de sanções unilaterais,⁸⁶⁴ eles não vão tão longe a ponto de caracterizar qualquer medida coercitiva unilateral como automaticamente ilícita. Esta tensão parece ter raízes na própria *opinio juris* dos Estados. Por um lado, alguns Estados argumentam que medidas desta espécie são inerentemente incompatíveis com as obrigações de direitos humanos – por exemplo, a Rússia asseverou que medidas coercitivas são “ações politicamente motivadas em violação aos direitos humanos e aos padrões de direito internacional”.⁸⁶⁵ Em sentido similar, o G77 identifica que “[A]s medidas coercitivas unilaterais violam todos os direitos humanos, inclusive o direito à vida, à saúde, ao desenvolvimento e à educação, e impedem a capacidade dos países visados de realizar esses direitos”.⁸⁶⁶ Entretanto, Estados com visões mais nuançadas argumentam que, para que sejam consideradas ilícitas, as medidas precisam demonstrar efeitos claros sobre o cumprimento de obrigações de direitos humanos.⁸⁶⁷

Diversas organizações regionais têm também expressado sua *opinio juris* reativa à permissibilidade de contramedidas de terceiros. Na América do Sul, a União das Nações Sul-Americanas (Unasul) afirmou que as medidas impostas contra a Venezuela a partir de 2015 “violam o princípio de não-intervenção nos assuntos internos de outros estados e não contribuem para a paz social, a estabilidade e a democracia”.⁸⁶⁸ Em abstrato, a Unasul condenou “a imposição de sanções unilaterais, incompatíveis com o direito internacional, que comprometem a realização do desenvolvimento sustentável, da paz e da estabilidade regional”.⁸⁶⁹ O Mercado Comum do Sul (Mercosul) descreveu a imposição de sanções unilaterais como “incompatíveis com o direito internacional”, alegando que estas “comprometem a realização do desenvolvimento sustentável, da paz e da estabilidade regional, e que pode ter impacto negativo na vida das pessoas”.⁸⁷⁰ No mesmo ano, no Comunicado Conjunto dos Presidentes do Mercosul, tais medidas foram caracterizadas como “incompatíveis

⁸⁶⁴ CDH. Negative impact of unilateral coercive measures: priorities and road map, A/HRC/45/7, de 21 de julho de 2020.

⁸⁶⁵ Rússia, em: CDH. Summary of the biennial Human Rights Council panel discussion on unilateral coercive measures and human rights – Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, A/HRC/55/42, 21 de dezembro de 2023.

⁸⁶⁶ G77. Joint Statement on Unilateral Coercive Measures at the Third Committee of the General Assembly at its 79th session, de 22 de outubro de 2024.

⁸⁶⁷ *Idem*. É o caso, em linhas gerais, do Azerbaijão (em nome do MNA), a União Europeia e a África do Sul, embora com diferenças argumentativas sensíveis.

⁸⁶⁸ UNASUL. Comunicado de la Unión de Naciones Suramericanas sobre la ley aplicada por el gobierno de los Estados Unidos de América, de 10 de fevereiro de 2015.

⁸⁶⁹ UNASUL. Declaração de Lima – III Cúpula América do Sul-Países Árabes, 2 de outubro de 2012.

⁸⁷⁰ MERCOSUL. Declaração de Lima – 3ª Cúpula América do Sul-Países Árabes, 03 de outubro de 2012.

com o acordado nas Nações Unidas”⁸⁷¹ – uma fórmula repetida na Cúpula de Chefes de Estado do bloco mercosulino.⁸⁷² Já em 2024, na Cúpula Presidencial da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), os Estados-membros da Organização reiteraram “a promoção e o respeito aos Propósitos e Princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional, que promovem (...) um sistema internacional (...) livre de ameaças, agressões e medidas coercitivas unilaterais contrárias ao direito internacional”.⁸⁷³

No Oriente Médio e na África, organizações regionais já se posicionaram no mesmo sentido. A Organização para Cooperação Islâmica (OIC) condenou “todos os tipos de medidas coercitivas unilaterais, inclusive sanções econômicas unilaterais, e as considerou “nulas e sem efeito”, reconhecendo-as como violações da proibição à intervenção.⁸⁷⁴ Na mesma ocasião, a OIC instou todos os Estados que adotam tais medidas a “se comprometerem com suas obrigações e responsabilidades de acordo com o direito internacional, a revogarem imediatamente todas as medidas existentes e a se absterem de tais práticas, pois elas são inconsistentes com as disposições do direito internacional e com os objetivos e princípios da Carta das Nações Unidas (...)” além de produzirem “obstáculos adicionais ao pleno gozo de todos os direitos humanos por povos e indivíduos”.⁸⁷⁵ As resoluções recentes da organização têm reproduzido redação quase idêntica, ao afirmar que

As sanções unilaterais econômicas e financeiras, incluindo medidas coercitivas unilaterais e sanções unilaterais, violam a Carta das Nações Unidas, o direito público internacional, o direito humanitário internacional, os direitos humanos e o direito ao desenvolvimento, criando grandes obstáculos à implementação da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento e à realização das metas de desenvolvimento sustentável.⁸⁷⁶

⁸⁷¹ MERCOSUL. Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul e Estados Associados, de 11 de dezembro de 2012.

⁸⁷² MERCOSUL. Documentos aprovados na XLVI Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados – Caracas, 29 de julho de 2014.

⁸⁷³ OTCA. Declaração Presidencial por ocasião da Cúpula da Amazônia – IV Reunião de Presidentes dos Estados Partes no Tratado de Cooperação Amazônica, 08 de agosto de 2023.

⁸⁷⁴ OIC. Resolution No. 14/35 – The Imposition of Unilateral Economic Sanctions on Member States, de 18 de junho de 2008.

⁸⁷⁵ *Idem*.

⁸⁷⁶ OIC. Resolution 31/50 POL – The Negative Impact of Economic and Financial Sanctions on the Full Enjoyment of Human Rights, de 30 de agosto de 2024. No original: “*Unilateral economic and financial sanctions, including unilateral coercive measures and unilateral sanctions, violate the Charter of the United Nations, international public law, international humanitarian law, human rights and the right to development, creating major obstacles to the implementation of the Declaration on Right to Development and the achievement of sustainable development goals*” Grifa-se. Ver, no mesmo sentido: OIC. Resolution No. 31/41-POL – Negative Impact of Economic and Financial Sanctions on the Full Enjoyment of Human Rights by People of the Targeted Countries, de 19 de junho de 2014.

O posicionamento acima é similar ao avançado pela União Africana (UA). A Assembleia da União, órgão supremo da organização, afirmou que medidas coercitivas unilaterais, sejam elas executivas ou legislativas, “são contrárias ao direito internacional, ao direito humanitário internacional, à Carta das Nações Unidas e às normas e princípios que regem as relações pacíficas entre os Estados”, bem como almejam “impedir que esses países exerçam seu direito à autodeterminação”.⁸⁷⁷ A mesma fórmula foi adotada anualmente por outras resoluções da Assembleia,⁸⁷⁸ a qual também “condenou fortemente” a aplicação de medidas coercitivas unilaterais “em particular contra membros da União Africana”, citando casos específicos como a imposição de sanções pelos EUA e UE contra a Somália, o Sudão, o Zimbábue e o Burundi.⁸⁷⁹

As evidências de *opinio juris* na forma de (i) declarações de Estados e grupos de Estados e (ii) resoluções de organizações internacionais apresentadas acima revelam que uma quantidade significativa de Estados não reconhece a existência de uma norma permissiva de contramedidas de terceiros sob direito internacional geral contemporâneo. A *opinio juris* desses Estados indica (i) que medidas dessa natureza são incompatíveis com obrigações impostas aos Estados e (ii) que a excludente de ilicitude aplicável a contramedidas bilaterais não se estende a medidas adotadas por estados não-lesados. Como observado na Seção 1, a existência desta *opinio juris* reativa frustra o reconhecimento de uma norma permissiva – seja a partir das evidências de *opinio juris* produzidas pelos Estados praticantes de contramedidas de terceiros, seja pela convicção jurídica induzida a partir da prática desses mesmos Estados.

4. Os problemas de uma *opinio juris* reativa a uma norma permissiva de contramedidas de terceiros

A *opinio juris* reativa indicada pelas evidências dos Estados apresenta alguns importantes problemas jurídicos. Embora tais problemas não frustrem a sua capacidade de impedir a emergência de uma norma permissiva, eles dão sinais de uma convicção jurídica ainda pouco coesa, por vezes, contraditória e, em última análise, emergente. As características

⁸⁷⁷ UA. Resolution on the Impact of Sanctions and Unilateral Coercive Measures. Assembly/AU/XXXVI, 19 de fevereiro de 2023.

⁸⁷⁸ Ver, por exemplo: UA. Resolution on the Impact of Sanctions and Unilateral Coercive Measures. Assembly/AU/Res.1(XXXIII), 10 de fevereiro de 2020.

⁸⁷⁹ *Idem*.

discutidas a seguir demonstram que, para além de uma simples convicção quanto à permissibilidade ou não da prática de contramedidas de terceiros, a *opinio juris* é uma categoria passível de ser qualificada pelos Estados – de modo a indicar em quais circunstâncias, sob quais limites e a partir de quais fontes a permissibilidade da prática pode ser definida pelos Estados como ilícita. Assim, os Estados autores da *opinio juris* reativa parecem sofrer com algum grau de dissenso coletivo e individual. Da perspectiva coletiva, os Estados “reativos” parecem concordar quanto à não-permissibilidade da prática de contramedidas de terceiros sob o direito internacional, mas não sobre o conteúdo exato da norma proibitiva – isto é, por que tais medidas devem ser consideradas ilícitas. Já sob a perspectiva individual, os Estados enfrentam, em linhas gerais, contradições entre sua conduta e as evidências de *opinio juris* por eles próprios produzidas.

Esta seção analisa três problemas jurídicos que, considerados em conjunto, prejudicam a coesão, a coerência e a estabilidade da *opinio juris* reativa contra a permissibilidade de contramedidas de terceiros: o uso do termo “medidas coercitivas unilaterais” para se referir ao fenômeno em questão (4.1.), a incompatibilidade entre a *opinio juris* e a prática dos Estados (4.2.) e a inação como evidência de *opinio juris* (4.3.). Embora os efeitos desses problemas sobre o reconhecimento de uma norma permissiva sejam de difícil mensuração, argumenta-se que eles são visíveis nas evidências de prática e *opinio juris* coletadas e, cada um à sua maneira, apresentam aos Estados avenidas e oportunidades para esclarecer e coordenar suas convicções jurídicas.

4.1. A expressão “medidas coercitivas unilaterais”

O primeiro problema jurídico que insurge a partir da *opinio juris* reativa dos Estados é de ordem lexical – o uso corrente da expressão “medidas coercitivas unilaterais” para se referir ao fenômeno jurídico das contramedidas de terceiros. Essa expressão, que não foi utilizada no processo de codificação dos ARSIWA na CDI, se desenvolveu originalmente no âmbito da Assembleia Geral da ONU e, subsequentemente, foi incorporada às declarações individuais dos Estados. Ao longo das últimas duas décadas, a maior parte das evidências de *opinio juris* produzidas por Estados ou organizações internacionais se refere a fenômenos afins a contramedidas de terceiros – inclusive regimes de sanções unilaterais, retorsões, sanções autônomas e sanções secundárias – sob a alcunha de “medidas coercitivas unilaterais” – um termo sem definição consensual sob o direito internacional, mas já definido pelo ACNUDH como

(...) medidas econômicas, comerciais ou outras medidas tomadas por um Estado, grupo de Estados ou organizações internacionais agindo de forma autônoma para forçar uma mudança de política de outro Estado ou para pressionar indivíduos, grupos ou entidades em Estados-alvo para influenciar um curso de ação sem a autorização do Conselho de Segurança.⁸⁸⁰

A aversão dos Estados à expressão “contramedidas de terceiros” e outros termos afins ao vocabulário da responsabilidade internacional é compreensível. Como já indicado no Capítulo 2, os Estados raramente implementam contramedidas sob o léxico estrito do direito internacional. Termos juridicamente indeterminados como “sanções” e “medidas” são preferíveis justamente em função de sua ambiguidade e por não implicarem necessariamente a suspensão do cumprimento de uma obrigação pelo Estado que as adota. Essa tendência é também válida em relação à conduta dos Estados que reagem à prática de contramedidas de terceiros, embora por outra razão aparente – a oportunidade de abarcar, em um só termo, várias bases de ilicitude possíveis. Assim, um termo mais flexível é predileto em comparação ao termo juridicamente bem-delimitado, em função de sua adaptabilidade como veículo da *opinio juris* reativa dos Estados.

Em teoria, o uso de termos distintos para se referir a um mesmo fenômeno não provocaria um problema jurídico relevante. Todavia, no caso específico das contramedidas de terceiros, não está claro se os Estados que o utilizam de fato encaram os dois fenômenos jurídicos como intercambiáveis. Por consequência, o uso da expressão “medidas unilaterais coercitivas” sugere dois problemas assemelhados, embora distintos. (i) Em primeiro lugar, ele pode sugerir que, sob o “gênero” das contramedidas de terceiros, há “espécies” caracterizadas como medidas “coercitivas” e outras como “não-coercitivas”, de modo que apenas as primeiras devem ser consideradas ilícitas sob o direito internacional. (ii) Em segundo lugar, se o termo “medidas coercitivas unilaterais” for utilizado como sinônimo de contramedidas de terceiros, isso significa que um novo elemento – a coerção – passaria a compor o próprio conceito de contramedida. Essas hipóteses serão consideradas a seu turno.

Em relação à primeira hipótese, certas evidências de *opinio juris* sugerem que alguns Estados consideram que o caráter coercitivo de medidas unilaterais é o fator determinante para a sua ilicitude sob o direito internacional. Se as medidas tiverem como objetivo a mudança do

⁸⁸⁰ ACNUDH. Technical Mission to the State of Qatar – Report on the impact of the Gulf Crisis on human rights, de 2017, p. 61. No original: “(...) economic, commercial or other measures taken by a State, group of States or international organizations acting autonomously to force a change in the policy of another State or to pressure individuals, groups or entities in target States to influence a course of action without the authorization of the Security Council”. Grifa-se.

comportamento do Estado alvo *em benefício* do Estado que as implementa (i.e., a coerção), a medida deverá ser considerada ilícita. Um exemplo dessa postura pode ser encontrado na já mencionada resolução 78/202 (2023) da AGNU, que exorta todos os Estados a “cessarem a adoção ou implementação de quaisquer medidas unilaterais que não estejam de acordo com o direito internacional,(...), em particular aquelas de natureza coercitiva (...)”.⁸⁸¹ Embora a resolução não exclua a existência de medidas ilícitas não-coercitivas, a coerção é apresentada como uma característica que transforma qualquer medida unilateral não apenas inculpável sob o direito da responsabilidade do Estado, mas também incompatível com uma (suposta) proibição autônoma à coerção sob o direito internacional. Em contrário, medidas unilaterais “desinteressadas” – i.e., que visem à mudança de comportamento do Estado responsável pela violação apenas em benefício do Estado ou de outros sujeitos lesados – deveriam ser consideradas lícitas. A dificuldade óbvia, nesse caso, é traçar a linha que separa medidas coercitivas e não-coercitivas.

A segunda hipótese sugere a incorporação da categoria jurídica de coerção ao próprio conceito de contramedidas de terceiros. Nesse caso, medidas dessa natureza seriam caracterizadas como *essencialmente* coercitivas – ou seja, interessadas em alterar o comportamento de um Estado com o objetivo de beneficiar aos interesses do Estado sancionador. Nesse caso, as contramedidas de terceiros se distanciaram da própria categoria jurídica de contramedida tal qual definida pelos ARSIWA, pois não teriam mais como objetivo a implementação das obrigações secundárias de responsabilidade do Estado, mas sim a simples mudança de comportamento de um Estado. Resta saber – e as evidências encontradas não são conclusivas nesse sentido – se esta hipótese levaria a algum grau de tolerância à obtenção de benefícios políticos ou econômicos via medidas coercitivas nos casos em que essas mesmas medidas são implementadas em reação a sérias violações de obrigações *erga omnes* ou *erga omnes partes*.

Nenhuma das duas hipóteses parece ser prevalente até o momento, e o foco da *opinio juris* reativa parece estar antes em sedimentar o caráter ilícito de sanções unilaterais que envolvem o não-cumprimento de obrigações internacionais, *grosso modo*, sem preocupar-se em diferenciá-las entre medidas coercitivas ou não. Em outras palavras, até o momento, a expressão “medidas coercitivas unilaterais” parece ter, acima de tudo, valor retórico. Entretanto, trata-se de um risco que, na ausência de coordenação entre os Estados, pode levar

⁸⁸¹ AGNU. Resolução 78/202 – Human rights and unilateral coercive measures, de 22 de dezembro de 2023.

à fragmentação da *opinio juris* e à perda de eficácia como meio de reação à permissibilidade de contramedidas de terceiros.

4.2. Incompatibilidade entre a *opinio juris* e a prática dos Estados

Um segundo problema jurídico, de natureza substantiva, diz respeito à incompatibilidade entre a *opinio juris* de alguns Estados contrários à permissibilidade de contramedidas de terceiros e a conduta desses mesmos Estados. O problema decorre do fato que “alguns Estados opositores a medidas coercitivas unilaterais têm recorrido ao seu uso em certas instâncias, justificando-as sob a necessidade de defender certos valores”.⁸⁸² Trata-se de uma tendência silenciosa e minoritária, mas que apresenta um risco à consolidação da *opinio juris* reativa. Além disso, esta prática é peculiar pois, além de apresentar evidências da imposição de contramedidas de terceiros “unilaterais”, ela também sugere o uso de medidas coordenadas no âmbito (i) de tratados multilaterais e (ii) de organizações internacionais. É possível argumentar que alguns Estados utilizaram as competências sancionatórias de tais mecanismos para justificar a implementação de contramedidas de terceiros em resposta a violação de um “interesse juridicamente protegido” dos Estados partes (do tratado) ou membros (da organização), à revelia das normas previstas em cada um dos quadros jurídicos.

Evidências recentes de contramedidas de terceiros adotadas unilateralmente por Estados críticos de sua permissibilidade não são abundantes, mas alguns exemplos podem ser mencionados. É o caso da Turquia. Embora vocalmente contrário ao uso de medidas coercitivas unilaterais,⁸⁸³ o governo turco impôs uma série de sanções contra a Síria a partir de 2011 por abusos sistemáticos de direitos humanos.⁸⁸⁴ Embora as medidas possam ser consideradas

⁸⁸² DUPONT, Pierre-Emmanuel. Unilateral sanctions as unilateral coercive measures: discussing coercion at the UN level. In: Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions. Edward Elgar Publishing, 2021. pp. 366-384.

⁸⁸³ A Turquia já afirmou ser “contrária ao uso de medidas unilaterais coercitivas”, como demonstrado acima. Ver: TURQUIA. Ministry of Foreign Affairs. QA-121 – Statement of the Spokesperson of Ministry of Foreign Affairs, Mr. Hami Aksoy in Response to a Question Regarding the U.S. Decision to Rescind the Sudan from the list of State Sponsors of Terrorism, de 17 de dezembro de 2020. No mesmo sentido, ver: TURQUIA. Ministry of Foreign Affairs. No: 268 – Press Release Regarding the Recent Developments in Venezuela, 19 de outubro de 2023. Ainda, sobre as medidas adotadas contra a Síria, a Turquia “denunciou todas as sanções unilaterais que a afetam negativamente e violam o direito internacional, o direito humanitário internacional e a Carta da ONU, incluindo todas as medidas seletivas e isenções com relação a áreas específicas na Síria que poderiam levar o país ao colapso ao facilitar a agenda separatista”. Ver: TURQUIA. Joint Statement by Representatives of Iran, Russia and Türkiye on Outcomes of the 22nd International Meeting on Syria in the Astana Format, de 11-12 de novembro de 2024. Ver também a manifestação do Ministério das Relações Exteriores da Turquia em relação a medidas adotadas contra o Sudão: “A Turquia é contra sanções unilaterais, como vem enfatizando desde o início”. Ver: TURQUIA. Ministry of Foreign Affairs. QA-121 – Statement of the Spokesperson of Ministry of Foreign Affairs, Mr. Hami Aksoy in Response to a Question Regarding the U.S. Decision to Rescind the Sudan from the list of State Sponsors of Terrorism, de 17 de dezembro de 2020.

⁸⁸⁴ BLACK, Ian. Turkey imposes sanctions on Syria, The Guardian, de 30 de novembro de 2011.

parcialmente como retorsões, sanções como (i) o congelamento de ativos do Banco Central da Síria, (ii) a suspensão injustificada de um tratado de cooperação e (iii) o bloqueio de exportações e importações de e para certos setores implicam, pelo menos em hipótese, na violação de obrigações de não-discriminação, imunidades de jurisdição e não-intervenção impostas à Turquia sob o direito internacional geral, e exigem justificativa. Um segundo exemplo é o Egito. Apesar de sua reiterada condenação às medidas unilaterais coercitivas,⁸⁸⁵ o governo egípcio aderiu ao regime de medidas adotadas pelo Conselho de Cooperação do Golfo em 2017 contra o Catar.⁸⁸⁶ As medidas incluem, *inter alia*, um fechamento do espaço aéreo egípcio às empresas de aviação civil cataris – uma medida discriminatória e inconforme com as obrigações dos Estados sob a Convenção de Chicago. Como o Egito não é um Estado membro do CCG, qualquer justificativa que exculpe as medidas sob as regras internas da organização é inaplicável, de modo a ser preciso justificá-las sob o direito internacional geral.

Finalmente, um terceiro exemplo é a prática da Federação da Rússia. Alvo dos mais severos regimes de contramedidas de terceiros no presente e um crítico contumaz da legalidade de tais medidas, o governo russo já implementou severas medidas unilaterais na forma de restrições a exportações e importações contra a Turquia que podem ser consideradas como violações às obrigações de não-discriminação sob o GATT.⁸⁸⁷ Embora as medidas tenham sido justificadas pelo *casu belli* gerado pelo ataque a um jato Su-26 russo em sobrevoo ao território turco (o que alçaria a Rússia à posição de Estado lesado e, portanto, apto a adotar contramedidas), é argumentável que as medidas foram implementadas em um contexto mais amplo de reação à intervenção por meio do uso da força pela Turquia contra a integridade territorial da Síria – o que configuraria as medidas russas como contramedidas de terceiros.

Mais interessante (e juridicamente incerta) é a prática de medidas unilaterais por Estados contrários à permissibilidade de contramedidas de terceiros por meio de mecanismos indiretos – i.e., (i) tratados multilaterais e (ii) organizações internacionais. Esta prática peculiar deve ser considerada com cautela. Medidas dessa natureza podem ser, *prima facie*, compatíveis com os mecanismos para imposição de sanções estabelecidos sob cada um dos meios supracitados e justificáveis sobre outras bases jurídicas. No entanto, o argumento aqui

⁸⁸⁵ Ilustrativamente, perante o Conselho de Direitos Humanos, o Egito afirmou ser “inequivocamente contrário à imposição de medidas unilaterais coercitivas que têm sido utilizadas, na maioria dos casos, para atingir países em desenvolvimento” e afirmou que tais medidas são “violações dos princípios e propósitos da Carta das Nações Unidas e do direito internacional de forma geral, inclusive os princípios da soberania do Estado e da independência política”. Ver: EGITO. Permanent Mission of the Arab Republic of Egypt. Statement on the Biennial Panel on Unilateral Coercive Measures and Human Rights, de 17 de setembro de 2015.

⁸⁸⁶ GIDDEL, Ian. Lifting of restrictions with Qatar – what you need to know. Global Sanctions and Export Controls Blog, de 19 de janeiro de 2021.

⁸⁸⁷ GIRIT, Selin. Turkey faces big losses as Russia sanctions bite. BBC, de 2 de janeiro de 2016.

avançado é que certos Estados têm utilizado tais mecanismos não para implementar sanções cuja aplicação é prevista às partes (do tratado) ou aos membros (da organização), mas sim para implementar contramedidas de terceiros pela violação de “interesses comuns” das partes ou membros. Em outras palavras, os Estados têm utilizado mecanismos que preveem a imposição limitada de sanções (normalmente não envolvendo o descumprimento de obrigações devidas ao Estado sancionado e não afetando obrigações externas ao regime autocontido do tratado ou da organização) para suspender o cumprimento de obrigações externas. Dois exemplos podem ilustrar esta hipótese: (i) as medidas adotadas por diversos Estados latino-americanos contra a Venezuela sob o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e (ii) as medidas adotadas pela Comunidade de Estados da África Ocidental (CEDEAO) contra o Níger em 2023.

Em 2019, os Estados partes do TIAR adotaram, reunidos sob o Órgão de Consulta do tratado, uma série de medidas contra indivíduos do alto escalão do governo venezuelano de Nicolás Maduro acusados de envolvimento em atividades de lavagem de dinheiro, tráfico de drogas, terrorismo e crime organizado transnacional, corrupção e abusos de direitos humanos.⁸⁸⁸ A resolução do Órgão de Consulta prevê, entre outras medidas, a consolidação de uma lista de indivíduos suspeitos de engajarem-se em tais condutas ilícitas e o congelamento de seus ativos e bens sob jurisdição de todos os Estados partes do TIAR. As medidas adotadas foram justificadas sob o Art. 8º do TIAR, segundo o qual:

Para os efeitos deste Tratado, as medidas que o órgão de consulta acordar compreenderão uma ou mais das seguintes: a retirada dos chefes de missão; a ruptura de relações diplomáticas; a ruptura de relações consulares; a interrupção parcial ou total das relações econômicas ou das comunicações ferroviárias, marítimas, aéreas, postais, telegráficas, telefônicas, radiotelefônicas ou radiotelegráficas, e o emprego de forças armadas.⁸⁸⁹

As medidas de congelamento de ativos de indivíduos não estão previstas no rol de sanções do Art. 8º do TIAR. Isso não significa que elas sejam incompatíveis com o tratado – Lima e Campos afirmam que, embora seus contornos jurídicos sejam incertos, as sanções adotadas “se inspiram em regimes existentes no sistema jurídico internacional” e “o TIAR não contém nenhuma limitação em relação à adoção de medidas coercitivas que não fazem uso da

⁸⁸⁸ OEA. 30a Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores. Resolução 1, RC.30/RES. 1/19, 23 de setembro de 2019.

⁸⁸⁹ No original: “For the purposes of this Treaty, the measures agreed by the consultative body will comprise one or more of the following: the withdrawal of heads of mission; the rupture of diplomatic relations; the rupture of consular relations; the partial or total interruption of economic relations or railway, sea, air, postal, telegraph, telephone, radiotelephone or radiotelegraph communications, and the use of armed forces”. Grifa-se.

força tais como o regime adotado em referência à Venezuela”.⁸⁹⁰ Por outro lado, a ausência de previsão expressa no tratado estabelecendo *lex specialis* em relação ao direito internacional geral apresenta um problema distinto. As medidas adotadas contra funcionários da administração Maduro podem apresentar, se analisadas detidamente, incompatibilidades com as obrigações dos Estados partes relativas à proibição da intervenção ou às imunidades de jurisdição aplicáveis a ativos de propriedade de membros de um governo. Se essa hipótese for confirmada, as medidas precisariam de justificativa sob o direito internacional geral – afinal, embora o TIAR não imponha um rol taxativo de sanções, ele não autoriza os Estados partes a descumprirem suas obrigações oriundas de outras fontes no curso da implementação das sanções impostas sob o tratado. Nesse cenário, uma justificativa plausível poderia ser proporcionada, hipoteticamente, pelo argumento de que as medidas foram adotadas pelos Estados partes do TIAR como contramedidas de terceiros em reação a violações de obrigações devidas aos Estados partes do tratado e que protegem interesses coletivos daquele grupo de Estados, caracterizando-se como *erga omnes partes*.

Um segundo exemplo diz respeito às medidas adotadas pelos Estados membros da CEDEAO contra o Níger em reação ao golpe de Estado que afastou, em julho de 2023, o presidente democraticamente eleito Mohammed Bazoum e declarou suspensão a constituição nacional.⁸⁹¹ Em 30 de julho, a CEDEAO, em um Comunicado emitido por uma sessão extraordinária da Autoridade de Chefes de Estado e Governo, afirmou que a organização tomaria “todas as medidas necessárias para restituir a ordem constitucional na República do Níger”.⁸⁹² O mesmo comunicado adotou uma série de medidas com efeito imediato a todos os membros da CEDEAO contra o Níger – entre outras, o fechamento dos espaços terrestre e aéreo, a suspensão de todas as transações financeiras e comerciais, o congelamento de todas as transações de serviços e o congelamento de todos os ativos de propriedade do Níger depositados em bancos centrais dos Estados membros.⁸⁹³

As medidas impostas pela Autoridade da CEDEAO podem exigir justificativa sob o direito internacional sob duas dimensões. A primeira, menos problemática, diz respeito à hipótese de que as medidas impliquem no descumprimento de obrigações e competências sob

⁸⁹⁰ CAMPOS, Bernardo Mageste Castelar; LIMA, Lucas Carlos. O Tratado Interamericano de Assistência Recíproca e as sanções à Venezuela. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.2, 2020, p. 480.

⁸⁹¹ Sobre o contexto político do golpe de Estado deflagrado contra o governo de Mohamed Bazoum no Níger, ver: AMADOU, Garé. What's behind the Niger coup? The Guardian, 8 de agosto de 2023.

⁸⁹² CEDEAO. Final Communiqué: 51st Extraordinary Summit of the ECOWAS Authority of Heads of State and Government on the Political Situation in Niger. Abuja, 30 de julho de 2023

⁸⁹³ *Idem*.

o quadro jurídico da organização. Essa possibilidade pode se manifestar de duas maneiras: (i) o não-cumprimento das obrigações devidas ao Níger pela organização e (ii) o uso abusivo (*ultra vires*) das competências sancionatórias previstas à organização. Em ambos os casos, a justificativa é necessária. No primeiro caso, a “sanção de não-participação” pode afetar os direitos do Estado sancionado *enquanto membro* – i.e., os direitos decorrentes de sua adesão ao quadro jurídico da organização.⁸⁹⁴ Entretanto, as medidas impostas pelo Comunicado não parecem afetar de forma significativa interesses juridicamente relevantes do Níger que advém especificamente do quadro jurídico da CEDEAO – ao contrário, elas parecem ter como objeto obrigações externas ao reino de especialidade da organização. Já no segundo caso, é difícil afirmar que a organização fez uso *ultra vires* de sua competência sancionatória. Afinal, as hipóteses para imposição de sanções pela Comunidade são estabelecidas de modo a delegar ampla discricionariedade à organização para escolher as sanções em espécie (e pelo menos duas entre elas deixam claro que o rol de sanções disponíveis não é taxativo).⁸⁹⁵ Além disso, a própria alegação de incompatibilidade entre os atos de uma OI e as competências a ela atribuídas deve ser vista como excepcional. Segundo Palchetti e Cannizzaro:

Precisamente o fato de que, na maioria dos casos, a reparação contra atos *ultra vires* é confiada a recursos políticos e não judiciais provavelmente está na origem da tendência de ser mais indulgente em relação a irregularidades menores por meio de doutrinas como a da aquiescência, do *estoppel* e, finalmente, da doutrina mais sofisticada de atos irregulares, em oposição aos inválidos. Essa tendência provavelmente decorre do desejo de limitar reivindicações abusivas de atos *ultra vires* por parte dos Estados membros. Possivelmente, os próprios Estados membros não têm interesse em alegar a invalidade de atos de organizações internacionais com muita frequência, pois, ao fazê-lo, eles abririam a porta para alegações análogas de outros Estados membros em relação a atos que eles têm interesse em preservar.⁸⁹⁶

⁸⁹⁴ Um exemplo similar de “sanção de não-participação” pode ser verificado nas medidas de suspensão de participação da Rússia na Assembleia do Conselho da Europa. Ver, sobre: PALCHETTI, Paolo; GÉRARD, Cahin; LAGRANGE, Evelyne. *Sanctions et réactions : la “Crise russe” au Conseil de l’Europe*. *Annuaire français de droit international*, vol. 64, pp. 343-355, 2018.

⁸⁹⁵ A competência para imposição de sanções pela CEDEAO aos seus Estados membros possui fontes diversas. A primeira hipótese é o Art. 77(1) do Tratado Constitutivo da Comunidade, de 1993, segundo o qual, mediante o descumprimento de uma obrigação “devida à Comunidade” por um de seus membros, a Autoridade está apta a impor sanções ao Estado recalcitrante. Uma segunda fonte de competência é o Art. 10 do Protocolo de 1999. Esse dispositivo determina que a arquitetura de prevenção de conflitos na CEDEAO deve adotar decisões “sobre temas de paz e segurança”, e os incisos seguintes dão amplos poderes ao Conselho de Segurança e Mediação da Comunidade para adotar “todas as formas de intervenção”(c) ou “implementar todas as formas de resolução de conflitos”(b). O Art. 25, mais específico, assevera a aplicação do mecanismo (iii) em casos de conflito interno capaz de dar início a um desastre humanitário ou de se provar uma séria ameaça à paz e estabilidade na subregião. Enfim, uma terceira alternativa é o Art. 45 do Protocolo Suplementar de 2001, segundo o qual: “No caso em que a democracia é abruptamente levada ao fim por quaisquer meios, ou em que há uma violação massiva de direitos humanos em um Estado Membro, a CEDEAO pode impor sanções ao Estado responsável.”

⁸⁹⁶ PALCHETTI, Paolo; CANNIZZARO, Enzo. *Ultra vires acts of international organizations*. In KLABBERS, Jan; WALLENDahl, Asa (orgs.) *Research Handbook on the Law of International Organizations*. Edward Elgar Publishing, 2011, p. 391. No original: “Precisely the fact that, in most cases, reparation against *ultra vires* acts

O que faz com que as medidas exijam justificativa sob o direito internacional é, na verdade, uma segunda dimensão – isto é, o fato de que elas sugerem exigir dos demais Estados membros da CEDEAO o descumprimento de outras obrigações internacionais a eles oponíveis a partir de fontes estrangeiras ao quadro jurídico da organização.⁸⁹⁷ Se o cumprimento dessas obrigações se provasse incompatível com as obrigações advindas do Comunicado (isto é, o dever de implementar as medidas) os Estados encontrariam-se na difícil situação de eleger o cumprimento de uma obrigação em detrimento de outra(s). Além disso, o tratado constitutivo da CEDEAO e seus protocolos subsequentes não oferecem subsídios para argumentar que as obrigações contraídas a partir deles se beneficiariam de superioridade jurídica em relação a outras obrigações devidas pelos Estados-membros – analogamente ao Art. 103 da Carta da ONU. Na ausência de outra justificativa, os Estados Membros da CEDEAO poderiam, em hipótese, alegar que as medidas adotadas se caracterizam como contramedidas de terceiros implementadas em retaliação à violação pelo Níger de um “interesse juridicamente protegido” da Comunidade – isto é, a preservação do regime democrático e do estado de direito, caracterizado como uma obrigação *erga omnes partes* imposta pelo quadro jurídico da organização.⁸⁹⁸

is entrusted to political rather than judicial resources is probably at the origin of the tendency to be more lenient in relation to minor irregularities through doctrines such as acquiescence, estoppel and, finally, of the more sophisticated doctrine of irregular acts, as opposed to invalid ones. This trend likely stems from the desire to limit abusive claims of ultra vires acts by member states. Possibly, member states themselves have no interest in alleging the invalidity of acts of international organizations very often, as by doing so they would open the door to similar claims from other member states in relation to acts they have an interest in preserving”.

⁸⁹⁷ Alguns exemplos podem ilustrar o argumento de que a implementação das sanções pelos Estados implica no descumprimento de outras obrigações por eles devidas. O comunicado impôs aos Estados-membros a obrigação de proibição do tráfego aéreo e a de implementação de uma *no-fly zone* sobre o Níger. Para implementar esta medida, os Estados membros deveriam suspender o cumprimento de suas obrigações sob a Decisão de Yamoussoukro, um tratado multilateral do qual todos os Estados membros da CEDEAO são partes e ratificantes. A Decisão garante ampla liberdade às companhias aéreas civis dos Estados partes para gozar dos direitos de trânsito, aterrissagem e partida nos territórios e espaços aéreos dos Estados mediante simples notificação. Mais especificamente, o Art. 5º da Decisão afirma que os Estados partes não estão autorizados a reduzir ou limitar a frequência ou o número de voos entre duas cidades exceto por razões técnicas relativas à engenharia das aeronaves ou por razões ambientais. Um segundo exemplo pode ser mencionado: em agosto de 2023, a Costa do Marfim suspendeu todas as exportações e importações de e para o Níger. Ambos os Estados são partes do GATT e membros da OMC. A medida pode ser considerada incompatível com o Art. IX do GATT. As medidas não foram justificadas sob a exceção de segurança nacional a partir do Art. XXI do tratado e nem como medida para equilibrar o balanço de pagamentos. É preciso notar, inclusive, que a proibição foi indiscriminada, e não restrita a um nicho específico de produtos ou serviços. Ver, sobre: REUTERS. Ivory Coast government suspends imports and exports of Niger goods, de 1o de agosto de 2023.

⁸⁹⁸ Várias fontes do quadro jurídico da CEDEAO sugerem o desenvolvimento de uma obrigação comunitária de preservação do regime democrático e do estado de direito. O Art 4o do Tratado Revisado da CEDEAO (1993), seu instrumento constitutivo, afirma que a Comunidade adota como um de seus princípios “a promoção e consolidação do sistema democrático de governança em cada um dos Estados membros (...)” O Art. 2(c) do Protocolo sobre o Mecanismo de Prevenção de Conflitos da CEDEAO (1999) prevê que os membros “reafirmam seu compromisso” com “a promoção e consolidação de um regime democrático e de instituições democráticas em

Embora os dois exemplos apresentados não sejam inéditos,⁸⁹⁹ é preciso afirmar que, em nenhum dos casos apresentados, os Estados partes (do TIAR) ou membros (da CEDEAO) apresentaram publicamente a alegação de que as medidas adotadas se tratavam de contramedidas de terceiros. De forma geral, parece que os Estados optaram por atuar sob uma presunção de legalidade existente sobre os quadros jurídicos do tratado e da organização internacional. Além disso, mesmo se consideradas em hipótese, as medidas adotadas poderiam ser justificadas sobre outras bases sob o direito internacional. Por exemplo, as medidas adotadas sob o TIAR podem ser consideradas como resultado de uma interpretação evolutiva do tratado, ou ainda de efeitos da prática subsequente de seus Estados partes sobre a interpretação do Artigo 8º. Por sua vez, as medidas impostas contra o Níger pela CEDEAO podem ser consideradas como um poder implícito adquirido pela organização internacional desenvolvido a partir de sua prática recente.

De toda forma, a hipótese sugerida representa um desenvolvimento possível (ainda que inconclusivo) da prática recente de medidas unilaterais implicando no descumprimento de obrigações adotadas sob tratados ou por organizações internacionais. O que interessa sobremaneira nos casos apresentados ao argumento aqui desenvolvido é o fato de que tanto os Estados partes do TIAR quanto os Estados membros da CEDEAO são críticos frequentes da prática de medidas coercitivas unilaterais, e já apresentaram, no passado, por meio de declarações unilaterais ou da prática conexa à resoluções de organizações internacionais (principalmente no âmbito da AGNU e da CDH) sua *opinio juris* reativa contra a legalidade de tais medidas sob o direito internacional. Portanto, a prática de contramedidas “indiretas” descrita acima pode ter o efeito de fragilizar o consenso desses Estados em torno da não-permissibilidade de tais medidas, bem como firmar um dissenso entre prática e *opinio juris*

cada um dos Estados membros." Segundo o Art. 3(e), o Protocolo tem como objetivo "manter e consolidar a paz, a segurança e a estabilidade no interior da Comunidade." Por sua vez, o Protocolo Suplementar sobre Democracia e Boa Governança (2001) – responsável por completar as disposições do Protocolo de 1999 – declara, em seu Art. 1o, uma série de 'princípios constitucionais compartilhados' – dentre os quais: (b) acesso ao poder via eleições, (c) 'tolerância zero' para o poder obtido ou mantido por meios inconstitucionais; (d) aderência estrita aos princípios democráticos e (e) o caráter apolítico das forças armadas. Por sua vez, o Art. 19 afirma que as forças armadas “devem ser não-partidárias e (...) defender a independência, a integridade territorial do Estado e suas instituições democráticas”.

⁸⁹⁹ Outros exemplos revelam sanções menos gravosas, mas ainda assim não previstas pelo quadro legal das organizações internacionais que as aplicaram e que poderiam ser consideradas como dificilmente harmonizáveis com as obrigações dos Estados membros. Em 2011, a Liga dos Estados Árabes (LEA) ordenou o congelamento de ativos e a suspensão de obrigações relativas ao tráfego aéreo de seus membros em relação à Síria por violações de direitos humanos. Pela mesma razão, a Síria foi suspensa da Organização para Cooperação Islâmica (OCI) em 2012, ainda que o Art. 3(3) da Carta da OCI seja bastante categórico ao afirmar que "nada na presente Carta deve comprometer os direitos e privilégios de um Estado membro em relação à membresia e quaisquer outras questões."

que, aos olhos de Estados praticantes de contramedidas de terceiros, pode ser interpretado como hipocrisia.

4.3. A aquiescência como evidência de *opinio juris*

Um quarto problema jurídico imposto pelas evidências de *opinio juris* contrária à permissibilidade de contramedidas de terceiros é o valor jurídico da conduta passiva dos Estados – ou seja, o quão eloquente é o silêncio de um Estado sobre a permissibilidade de contramedidas de terceiros. Condutas passivas como a inação, o silêncio, a abstenção ou a omissão podem ser centrais para a identificação de normas costumeiras.⁹⁰⁰ Embora mais corretamente consideradas como evidências da prática geral, elas podem revelar a existência de *opinio juris* se demonstrarem a convicção de que uma determinada conduta é juridicamente permitida ou proibida.⁹⁰¹ Trata-se de um silêncio “qualificado” ao qual se dá o nome de aquiescência.⁹⁰²

Esta característica da *opinio juris* “silenciosa” foi apresentada pela CPJI em *S.S. Lotus* (1927), ao se referir à argumentação francesa segundo a qual a quase inexistência de perseguições penais de tripulantes navais no exterior em caso de colisão em alto-mar serviria como evidência de *opinio juris* para uma norma costumeira. Segundo a Corte: “apenas se tal abstenção fosse baseada na consciência dos Estados de que estariam sob o dever de abster seria possível falar de um costume internacional. O fato alegado não permite a inferência de que os Estados estavam conscientes de ter tal dever”.⁹⁰³ A decisão, mencionada pela CDI nos

⁹⁰⁰ Alguns exemplos nesse sentido são: (i) a abstenção de se exercer proteção diplomática em relação a pessoas naturalizadas; (ii) a abstenção da ameaça ou uso da força contra a integridade territorial ou independência política de um Estado ou (iii) a abstenção de instituir procedimentos criminais em certas circunstâncias. Ver: CDI, Third report on formation and evidence of customary international law by Sir Michael Wood, Special Rapporteur, Doc. A/CN.4/682, 27 de março de 2015, p. 104. Ver também: QUANE, Helen. Silence in international law. *British Yearbook of International Law*, v. 84, n. 1, p. 240-270, 2013.

⁹⁰¹ Ver, por exemplo: CIJ. Decisão em *Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala)*, ICJ Reports, 1955, p. 22.

⁹⁰² MENDELSON, Maurice. The subjective element in customary international law. *British Yearbook of International Law*, vol. 66, 1996, pp. 192-193. “É uma condição necessária para a criação de uma regra consuetudinária que pelo menos alguns Estados tenham desejado a existência da regra: o Estado ou Estados que iniciaram a prática e o Estado ou Estados que a imitaram, ou que genuinamente concordaram com ela. (...) Se for possível demonstrar que o Estado supostamente vinculado por uma regra consuetudinária de fato imitou a reivindicação dos criadores da prática, esse ato de vontade é suficiente para tornar a regra vinculante para ele. Da mesma forma, se um Estado de fato concordar com uma prática, isso é equivalente a consentimento e será suficiente para vinculá-lo. A forma mais óbvia dessa aquiescência é quando o Estado A exige que o Estado B, por motivos legais, faça ou se abstenha de fazer algo. Em resumo, embora o consentimento seja sempre uma condição suficiente para a criação de uma obrigação consuetudinária, ele não é necessário.” Ver também: KAMMERHOFER, Jorg. Uncertainty in the Formal Sources of International Law: Customary International Law and Some of Its Problems. *European Journal of International Law*, vol. 15, n.2, 2004. Ver também: MCGIBBON, C. Customary International Law and Acquiescence. *British Yearbook of International Law*, vol. 33, 1958.

⁹⁰³ CPJI. Decisão em *The Case of the S.S. Lotus (France v. Turkey)*, PCIJ Reports, de 7 de setembro de 1927.

comentários às *Draft Conclusions*, revela que uma abstenção em agir ou reagir só deve ser considerada como evidência do elemento subjetivo quando as circunstâncias que levaram o Estado a permanecer passivo fazem crer que este considera a prática em questão como consistente com o direito internacional.⁹⁰⁴ Além disso, a inação do Estado deve ser bem informada e não mera inércia diante do desconhecimento.⁹⁰⁵ Finalmente, o caráter constitutivo da inação como *opinio juris* só deve insurgir quando a conduta à qual se reage convida ou exige a reação.⁹⁰⁶ Um Estado não pode ser obrigado a reagir a uma evidência da prática que não diz respeito aos seus interesses, e sua reação só pode ser eloquente para o reconhecimento da *opinio juris* “se a conduta do outro Estado clamar por uma resposta”.⁹⁰⁷

No 6º Comitê da AGNU, alguns Estados relataram ceticismo sobre o reconhecimento da *opinio juris* por meio de aquiescência “devido à dificuldade prática de distinguir a inação que contribui para o direito consuetudinário de todos os outros tipos de não-ação” ou ainda “da importância de verificar se o Estado estava efetivamente ciente da prática em questão e que as circunstâncias exigiam uma resposta por parte do Estado”.⁹⁰⁸ Entretanto, a vasta maioria dos Estados membros revelou-se favorável à possibilidade de que o silêncio ou inação sirvam como exemplos de *opinio juris*, ou ainda como “evidência da dissolução da *opinio juris* existente.”⁹⁰⁹ A hipótese foi incluída na Conclusão nº 10 das *Draft Conclusions*.⁹¹⁰

No caso da permissibilidade contramedidas de terceiros, o silêncio dos Estados tem se tornado um problema menos relevante nas últimas décadas. O fato de que órgãos de OIs como a AGNU e o CDH têm condenado reiteradamente a prática de medidas coercitivas unilaterais tem convidado os Estados a demonstrar publicamente sua visão sobre o fenômeno. Em igual medida, a imposição de regimes massivos de contramedidas coletivas por sérias violações de obrigações coletivas – contra a Venezuela, a Rússia, o Irã e Mianmar, por exemplo – alçaram o debate sobre sua permissibilidade ao patamar de interesse da comunidade internacional como um todo. Em um cenário como este, é difícil permanecer em silêncio. Entretanto, condutas

⁹⁰⁴ CDI. Third report on formation and evidence of customary international law by Sir Michael Wood, Special Rapporteur, Doc. A/CN.4/682, 27 de março de 2015, p. 105.

⁹⁰⁵ CABAN, Pavel. Failure to React as Evidence of *Opinio Iuris* (A Comment to the ILC’s First Draft Conclusions on Identification of Customary International Law). *Czech Yearbook of Public & Private International Law*, vol. 8, n. 1, 2018.

⁹⁰⁶ *Idem*, pp. 105-106.

⁹⁰⁷ CIJ. Decisão em Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge (Malaysia/Singapore), ICJ Reports, 2008, para. 121.

⁹⁰⁸ ARAJARVI, Noora. The Requisite Rigour in the Identification of Customary International Law. *International Community Law Review*, vol. 19, n.1, 2017, p. 14.

⁹⁰⁹ *Idem*. “quando uma conduta, em princípio, contra o direito internacional consuetudinário não provoca reação daqueles que poderiam invocar a regra violada, pode-se inferir que sua aceitação como direito diminuiu”.

⁹¹⁰ 3. A falta de reação ao longo do tempo a uma prática pode servir como evidência de aceitação como direito (*opinio juris*), desde que os Estados estivessem em posição de reagir e as circunstâncias exigissem alguma reação.

passivas como a abstenção em votações em organizações internacionais e a simples recusa em participar da discussão global sobre o tema podem se somar a silêncios menos peremptórios e mais ambíguos. Por exemplo, muitas evidências do posicionamento dos Estados sobre a permissibilidade de contramedidas de terceiros são redigidas de modo a condená-las por razões extrajurídicas. Tais medidas são descritas como *ineficazes*, pois falham em levar ao fim a violação a qual reagem; *injustas*, pois são facilmente corruptíveis em mecanismos de coação; *dispendiosas*, pois privam o Estado que as aplica de oportunidades econômicas propiciadas pelo livre-comércio; *inadequadas*, pois duplicam esforços existentes em foros multilaterais como a AGNU e o CSNU.

Este trabalho apresentou somente evidências de *opinio juris stricto sensu* – ou seja, provas de que os Estados consideram contramedidas de terceiros atos ilícitos sob o direito internacional. Contudo, tais evidências coexistem com uma miríade de protestos e declarações condenatórias sobre o tema, produzidos pelos mesmos Estados, mas de relevância jurídica reduzida. Este “silêncio jurídico” em manifestações de ordem política, embora não comprometa o valor das evidências de *opinio* reativa, pode diluí-las e tornar mais difícil a identificação da real convicção jurídica dos Estados.

Os três problemas jurídicos analisados nesta seção revelam, cada um à sua maneira, dificuldades enfrentadas pela *opinio juris* reativa para produzir e manifestar uma convicção jurídica coesa e homogênea de autoria de todos os Estados que consideram contramedidas de terceiros como não-permissíveis sob o direito internacional geral. Se prevalentes no longo prazo, estas dificuldades podem comprometer a eficácia da *opinio juris* reativa em corroborar a não-permissibilidade dessas medidas – e, como resultado,

5. Conclusões preliminares

Este capítulo permite concluir que, em paralelo à *opinio juris* corroborativa de uma norma permissiva de contramedida de terceiros apresentada no capítulo 2, observa-se, ao longo do mesmo período, a consolidação de uma *opinio juris* reativa contrária a insurgência desta norma. Este fenômeno produz dois efeitos sobre a identificação da *opinio juris*. Em primeiro lugar, reduz significativamente ou impede a indução da *opinio juris* a partir de uma prática suficientemente generalizada – o mecanismo mais plausível para se identificar uma norma

permissiva desta prática no momento presente. Em segundo lugar, demonstra uma cisão da *opinio juris* em curso de cristalização – mais especificamente entre a convicção jurídica de Estados desenvolvidos e de Estados em desenvolvimento. A combinação destes dois efeitos parece coibir a identificação da norma permissiva.

Todavia, a manifestação de *opinio juris* pelos Estados não pode ser considerada como mera declaração sobre o caráter permitido ou proibido de uma dada conduta. Os Estados têm a competência (e o direito) de qualificar a própria convicção jurídica, argumentando as razões pelas quais a conduta em questão é ilícita e sob quais circunstâncias. Neste caso, os Estados parecem apresentar diferentes bases de argumentação para a ilicitude da prática de contramedidas de terceiros. De forma geral, todas as argumentações apontam que tais medidas são inerentemente contrárias ou incompatíveis a certas normas primárias do direito internacional. Alguns Estados apontam para a sua incompatibilidade com o princípio da não intervenção. Outros, com o princípio de abuso de direito. Por sua vez, alguns Estados definem a ilicitude pela não-conformidade com obrigações de direitos humanos, enquanto outros as classificam como inconciliáveis com as limitações substantivas e procedimentais impostas à prática de contramedidas pelo direito da responsabilidade dos Estados. Embora a variedade de argumentações não comprometa o conteúdo fundamental da proibição ela modifica o campo discursivo sobre o qual se estabelece a ilicitude da prática. Em outras palavras, a *opinio juris* parece definir a ilicitude de contramedidas de terceiros não com base nas regras secundárias de responsabilidade do Estado, mas no campo das normas e obrigações primárias as quais elas seriam incompatíveis. Os efeitos precisos desta operação jurídica não puderam ser percebidos com clareza na investigação.

Se a variedade de argumentações não compromete o essencial da *opinio* reativa, pelo menos três problemas jurídicos atuam como dificultadores à sua eficácia. O primeiro deles, de ordem terminológica, é a insistência dos Estados reativos a utilizarem a expressão “medidas coercitivas unilaterais” para se referir a contramedidas de terceiros. Esta opção pode sugerir mudanças no conteúdo desta categoria jurídica, aproximando-a da noção de coerção ou, por outro lado, cindindo-a em duas figuras distintas – uma de natureza coercitiva, outra não. Um segundo problema refere-se a incongruência entre a *opinio juris* dos Estados reativos e a sua conduta internacional. O trabalho identificou evidências de Estados que frequentemente declaram em público sua convicção jurídica contrária à permissibilidade de contramedidas de terceiros, mas que as aplicaram de forma mais ou menos pontual em um passado recente. Além disso, identificou-se casos de aplicação de medidas unilaterais justificadas pelos Estados por competências atribuídas a eles sob tratados ou pelo quadro jurídico de organizações

internacionais, mas que, pelo fato de suspenderem o cumprimento de obrigações externas a esses regimes autocontidos e por reagirem a violações de interesses juridicamente protegidos dos Estados em questão, mais se assemelham a contramedidas de terceiros. Finalmente, um terceiro problema diz respeito ao silêncio dos Estados perante a prática e a sua relevância para a manifestação da *opinio*. Embora exemplos de Estados efetivamente silenciosos em relação a esta prática sejam cada vez mais raros, são abundantes as circunstâncias em que os estados demonstram descontentamento em relação a tais medidas de forma juridicamente não-relevante – ou seja por meio de manifestações no âmbito político, econômico ou moral.

Esses problemas carregam consigo o poder de transformar a *opinio juris* reativa em uma convicção jurídica menos homogênea, mais fragmentada e juridicamente fragilizada. A consequência seria o fortalecimento da *opinio juris* corroborativa à permissibilidade de contramedidas de terceiros. Por essa razão, o esforço de apresentação de uma convicção jurídica reativa estável, coordenada e claramente redigida seria recomendável aos Estados que se manifestam contra a emergência de uma norma permissiva de contramedidas de terceiros.

CONCLUSÃO

Este trabalho se propôs a analisar a *opinio juris* dos Estados entre 2001 e 2024, de modo a identificar se é possível afirmar a existência de uma norma costumeira permissiva de contramedidas de terceiros sob o direito internacional. Como a prática de contramedidas implica necessariamente na suspensão ou não-cumprimento de obrigações devidas ao Estado responsável pela violação, é preciso justificá-las. Embora as contramedidas sejam amplamente reconhecidas como excludente de ilicitude e como mecanismo para implementar a responsabilidade internacional por Estados lesados, a extensão da excludente à prática por Estados não-lesados é incerta – como reconhecido pelo resultado final da codificação do Art. 54 dos ARSIWA pela CDI. Este resultado inconclusivo e a notória disseminação da prática de contramedidas de terceiros nas últimas duas décadas serviram de motivação à escrita desta dissertação. Entretanto, como apresentado na introdução, o trabalho buscou privilegiar a análise da convicção jurídica (corroborativa e reativa) dos Estados, buscando identificar a contribuição precisa dos Estados para o desenvolvimento de uma norma permissiva.

A investigação conduzida resultou em três conclusões. Em primeiro lugar, identificou-se que a razão primordial para o resultado da codificação do Art. 54 dos ARSIWA pela CDI em 2001 foi a impossibilidade de se reconhecer uma *opinio juris* coesa e compreensível dos Estados. Três argumentos corroboram para esta conclusão: (i) a prática estatal de contramedidas por Estados não-lesados acumulada até 2001 contava com um número significativamente maior de evidências em comparação àquelas apresentadas pela CDI nos comentários aos ARSIWA. Nesse sentido, não se tratava de uma prática “embrionária”, mas suficientemente generalizada para satisfazer o elemento objetivo constitutivo do costume – especialmente se levada em consideração o fato de que se trata de uma norma costumeira permissiva e excepcional; (ii) os relatórios dos *rapporteurs* especiais sobre o tema da responsabilidades dos Estados, quando confrontados com os exemplos da prática estatal, atingiam conclusões diametralmente opostas quanto à permissibilidade de contramedidas de terceiros. Se alguns *rapporteurs* afirmavam que o acúmulo de prática e *opinio juris* era suficiente para satisfazer ambos os elementos e fazer nascer uma norma permissiva, outros alegavam que o risco de abuso e coerção, somado à inconclusividade dos precedentes, impedia que se concluísse definitivamente; enfim, (iii) as manifestações dos Estados membros do 6º Comitê da AGNU demonstram uma visível cisão da *opinio juris* quanto ao tema. A soma desses três fatores levou a CDI à opção por uma cláusula de compromisso um tanto autorreferenciada

que, ao passo em que delegava à prática posterior o desfecho definitivo sobre a legalidade da prática, optava por não codificar.

A segunda conclusão diz respeito ao resultado da análise das evidências de *opinio juris* dos Estados corroborativa de uma norma permissiva de contramedidas de terceiros produzidas entre 2001 e 2024. A tendência de crescimento da prática de contramedidas de terceiros permaneceu constante nesse período, de modo a satisfazer o elemento objetivo da identificação de costume. Embora a maior parte das evidências da prática tenha origem nos Estados desenvolvidos, o período em questão demonstrou exemplos de adoção de contramedidas de terceiros por Estados em desenvolvimento. No que concerne à *opinio juris*, as evidências puderam ser obtidas de duas maneiras distintas: (i) por um lado, a partir da indução a partir da prática suficientemente generalizada; (ii) por outro, por meio de evidências de *opinio juris* “pura”, na forma de declarações de Estados e grupos de Estados, resoluções de organizações internacionais, decisões judiciais internacionais, *inter alia*. Essas evidências demonstraram que, no período em questão, acumulou-se suficiente convicção jurídica em torno da permissibilidade de contramedidas de terceiros para que se cristalizasse uma norma costumeira, se desconsideradas as demais condições. Isso significa que, na ausência de uma *opinio* contrária, seria possível afirmar, pelo menos plausivelmente, a existência de uma norma costumeira permissiva de contramedidas de terceiros.

A terceira conclusão é resultado da análise da chamada *opinio juris* “reativa” – ou seja, a convicção jurídica dos Estados contrários à legalidade da prática de contramedidas de terceiros. As evidências acumuladas na forma de pronunciamentos e declarações de Estados e grupos de Estados e de resoluções de organizações internacionais afetam o processo de identificação de uma norma permissiva de pelo menos de duas maneiras distintas. Em primeiro lugar, apresenta um obstáculo ao processo de indução da *opinio juris* a partir da prática suficientemente generalizada. Afinal, embora o requisito de generalidade não se aplique ao elemento subjetivo da identificação do costume, é preciso que ele seja minimamente coeso e compreensível para que se cristalice uma norma. Em segundo lugar, as evidências demonstram uma verdadeira cisão entre pelo menos dois grupos de Estados quanto à permissibilidade de contramedidas de terceiros: de um lado, os Estados desenvolvidos; de outro, os Estados em desenvolvimento. Por estas razões concluiu-se preliminarmente que, apesar de se reconhecer o acúmulo de uma *opinio juris* corroborativa de uma norma permissiva de contramedidas de terceiros entre 2001 e 2024, a existência de uma convicção jurídica contrária coibiu a cristalização definitiva dessa norma.

Consideradas em conjunto estas três conclusões preliminares refletem o estado atual de desenvolvimento da norma permissiva. Em outras palavras, é impossível afirmar que, no momento presente, tenha-se cristalizado sob o direito internacional geral uma norma permissiva de contramedidas de terceiros. Essas medidas, se não justificáveis sob outras bases (como, por exemplo, sob o direito dos tratados ou sobre *lex specialis*) permanecem com atos ilícitos no direito internacional, pois implicam necessariamente um descumprimento ou suspensão de uma obrigação devida ao Estado responsável.

A esta conclusão cabe também reiterar os três problemas identificados em relação à *opinio juris* reativa no Capítulo 3. Esses problemas, que correspondem (i) à utilização reiterada da expressão “medidas coercitivas unilaterais” para se referir a contramedidas de terceiros, (ii) à incongruência entre a prática dos Estados autores da *opinio juris* reativa e as suas respectivas convicções jurídicas, e finalmente (iii) ao papel da aquiescência e de outras condutas passivas no processo formativo do costume, produzem efeitos importantes sobre o desenvolvimento da norma costumeira permissiva. Seria recomendável aos Estados autores da *opinio* reativa que demonstrassem maior coordenação e clareza ao emitir suas convicções jurídicas em relação ao fenômeno. Seria importante saber, por exemplo, se estes Estados consideram medidas coercitivas unilaterais como uma categoria jurídica distinta das contramedidas de terceiros (ou se, por outro lado, as consideram uma “espécie do gênero” cujo traço ilícito seria, justamente, o teor coercitivo). Além disso, seria desejável que os Estados assumissem uma postura de maior coerência entre a sua prática e as suas respectivas *opinio juris*. Esta indicação é válida, especialmente, aos casos de medidas adotadas por meio de mecanismos de tratados multilaterais ou organizações internacionais, mas que, por sua natureza, se assemelham a contramedidas de terceiros. A convicção dos Estados em relação a essas figuras jurídicas ainda não está clara. Finalmente, seria interessante que os Estados se dedicassem a demonstrar o seu posicionamento claro sobre a permissibilidade de contramedidas de terceiros por meio de argumentos juridicamente relevantes, e não somente a condenações no plano político econômico ou moral.

O tratamento oferecido ao tema das contramedidas de terceiros nesta dissertação pode levar à impressão incorreta de que o debate sobre a legalidade das contramedidas de terceiros é travado em um vácuo. Contudo não se trata de uma impressão correta. Ela se impõe em um cenário de crise “não mais pontual ou periódica, mas permanente” do direito internacional.⁹¹¹

⁹¹¹ PELLET, Alain. Values and Power Relations – The “Disillusionment” of International Law? The International Rule of Law – Rise or Decline? Thomas Franck Lecture, Humboldt Universität zu Berlin. KFG Working Paper No. 34, 13 de maio de 2019.

A disseminação do recurso a contramedidas por Estados não-lesados é testemunho de ocorrências mais frequentes de violações de obrigações devidas à comunidade Internacional como um todo, para uns, ou de uma retomada do afã coercitivo de Estados mais poderosos, para outros. Causa, sintoma ou paliativo da crise, as contramedidas de terceiros são, no presente, um território em disputa. Mesmo assim, a opção pelo tratamento juridicamente estrito do tema não ignora a sua alta voltagem política, mas sublinha as maneiras pelas quais a crise política se impõe como imperativo ou possibilidade de mudança do direito internacional. Uma reflexão sistêmica de Crawford, concluída quase duas décadas após o término de seu mandato como *rapporteur* especial dos ARSIWA, dá conta deste espírito:

Volto à ideia do direito internacional como uma formação sedimentar. O que deve estar claro agora é que os Estados podem se retirar de algumas de suas camadas de sedimentos mais facilmente do que de outras. É claro que, com o tempo, os sedimentos se transformam em rocha, se houver quantidade suficiente e não forem erodidos. O mesmo acontece com o direito internacional. (...) Além disso, como qualquer sistema jurídico, o direito internacional só sobreviverá se tiver a capacidade de mudar e se desenvolver com o tempo. (...) Mas também devemos ser cautelosos com a crescente retórica de ceticismo em relação ao direito internacional. Com o tempo, isso pode precipitar um recuo em larga escala para o nativismo e o unilateralismo. Devemos estar prontos para defender os valores comunitários do direito internacional contra essa possibilidade.⁹¹²

A convocação de Crawford pode ser aplicada ao debate sobre a legalidade de contramedidas de terceiros, pois aponta para um resgate do direito internacional como um *processo*, sujeito a transformação. Entretanto, as mudanças somente serão perceptíveis se forem levadas a sério as percepções e convicções jurídicas dos Estados – inclusive quanto às suas nuances e especificidades, e mesmo à revelia das dificuldades materiais, linguísticas ou políticas para perscrutá-las. Por outro lado, é preciso também que os Estados se comprometam com o diálogo sério, construtivo e claro para com o desenvolvimento do direito internacional, participando ativamente do processo formativo das normas e avançando ideias e argumentos próprios, sozinhos ou em coletividade. Qualquer mudança quanto ao status jurídico da prática

⁹¹² CRAWFORD, James. The Current Political Discourse Concerning International Law. *Modern Law Review*, vol. 81, n. 1, pp. 1-22, 2018, p. 22. “I return to the idea of international law as a sedimentary formation. What should now be clear is that states can withdraw from some of its layers of sediment more easily than others. Of course, sediment in time turns to rock, if there is enough of it and it is not eroded. So too with international law. (...) Moreover, like any legal system, international law will only survive if it has the capacity to change and develop over time. Adjustments may be necessary to respond to perceived inequalities or injustices. We should also recognise that allowing the possibility of withdrawal by including express clauses in treaties may be the price of getting states to consent to be bound in the first place. Withdrawal is not always to be condemned. But we should also be wary of the increasing rhetoric of scepticism towards international law. Over time, this may precipitate a larger-scale retreat into nativism and unilateralism. We should be ready to defend the communitarian values of international law against this possibility”.

de contramedidas de terceiros só ocorrerá se o direito internacional for o idioma comum entre aqueles favoráveis e os outros contrários à sua permissibilidade.

REFERÊNCIAS

ABI-SAAB, Georges; LILICH, Richard B. The Growing Importance of Customary International Human Rights, *Georgia Journal of International and Comparative Law*, vol. 25, n. 1, 1995.

ABI-SAAB, Georges. The concept of sanction in international law. In: *United Nations Sanctions and International Law*. Haia: Brill Nijhoff, 2001.

ABI-SAAB, Georges. The Process of Custom Formation in Contemporary International Law In ASKARY, P.; HECKAERTS, J.-M. (eds.) *Proceedings of the Conference on: Customary International Humanitarian Law*. Teerã: International Committee of the Red Cross, 2008.

ABI-SAAB, Georges. The uses of Article 19. *European Journal of International Law*, vol. 10, vol. 1, pp. 339-351, 1999.

ALTO COMISSARIADO DA ONU PARA DIREITOS HUMANOS [ACNUDH]. Report on the impact of the Gulf Crisis on human rights – Technical Mission to the State of Qatar, 24 de novembro de 2017.

ÁFRICA DO SUL. Department of International Relations and Cooperation. Remarks by President Cyril Ramaphosa at the South African Heads of Mission Conference, 7 de abril de 2022.

ÁFRICA DO SUL. Department of International Relations and Cooperation. Statement by the Permanent Mission of South Africa to the United Nations, during the United Nations Security Council Briefing on Protecting Civilians affected by Conflict Induced Hunger, 17 de setembro de 2020.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/31/SR.30.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/34/SR.45.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/35/SR.48.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/56/SR.11.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/47/SR.30.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/515.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/515/Add.1.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/515/Add.2.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/55/S.R.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/55/SR 17.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/55/SR.14.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/55/SR.15.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/55/SR.16.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/55/SR.17.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/55/SR.18.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/55/SR.22.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/55/SR.24.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/56/SR.11.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/56/SR.14.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/56/SR.16.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/CN.4/515.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/55/SR.15.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/CN.4/515.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/CN.4/515/Add.1.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/55/SR.16.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. 6th Committee. Observations and comments of Governments. UN Docs. A/C.6/55/SR.14.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Note of the Secretary General on the Declaration on Economic Measures as a Means of Political and Economic Coercion against developing countries, UN Doc A/48/535, de 25 de outubro de 1993.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Resolução 1686(XVI) – Future work in the field of the codification and progressive development of international law. A/4425, de 18 de dezembro de 1961.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Resolução 2131(XX) – Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States, de 21 de dezembro de 1965.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Resolução 26/25 – Declaration on Principles of International Law Concerning the Friendly Relations among States, de 24 de outubro de 1970.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Resolução 3281(XX) – Charter on the Economic Rights and Duties of States, de 12 de dezembro de 1974.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Resolução 34/13 – Human Rights and Unilateral Coercive Measures, A/HRC/RES/34/1, de 24 de março de 2017.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Resolução 36/103 – Declaration on the Inadmissibility of Intervention and Interference in the Internal Affairs of States, de 9 de dezembro de 1981.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Resolução 38/187 – Economic measures as a means of political and economic coercion of developing states, de 20 de dezembro de 1983.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Resolução 39/210 – Economic measures as a means of political and economic coercion of developing states, de 18 de dezembro de 1984.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Resolução 40/185 – Economic measures as a means of political and economic coercion of developing states, de 17 de dezembro de 1985.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Resolução 41/128 – Declaration on the Right to Development, A/RES/41/128, de 4 de dezembro de 1986.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Resolução 41/165 – Economic measures as a means of political and economic coercion of developing states, de 5 de dezembro de 1986.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Resolução 42/173 – Economic measures as a means of political and economic coercion of developing states, de 11 de dezembro de 1987.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Resolução 44/215 – Economic measures as a means of political and economic coercion of developing states, de 22 de dezembro de 1989.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Resolução 46/210 – Economic measures as a means of political and economic coercion of developing states, de 20 de dezembro de 1991.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Resolução 46/210 – Economic Measures as a Means of Political and Economic Measures as a Means of Political and Economic Coercion against Developing Countries, de 20 de dezembro de 1991.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Resolução 48/168 – Economic measures as a means of political and economic coercion of developing states, de 21 de dezembro de 1993.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Resolução 50/96 – Economic measures as a means of political and economic coercion of developing states, de 2 de fevereiro de 1996.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Resolução 51/103 – Human rights and unilateral coercive measures, de 12 de dezembro de 1996.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Resolução 52/120 – Human rights and unilateral coercive measures, de 12 de dezembro de 1997.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Resolução 53/141 – Human rights and unilateral coercive measures, de 8 de março de 1999.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Resolução 54/172 – Human rights and unilateral coercive measures, de 15 de fevereiro de 2000.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Resolução 55/110 – Human rights and unilateral coercive measures, de 13 de março de 2001.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Resolução 56/148 – Human rights and unilateral coercive measures, de 08 de fevereiro de 2002.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Resolução 56/179 – Economic measures as a means of political and economic coercion of developing states, de 24 de janeiro de 2002.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Resolução 57/222 – Human rights and unilateral coercive measures, de 27 de fevereiro de 2003.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Resolução 58/171 – Human rights and unilateral coercive measures, de 09 de março de 2004.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Resolução 59/188 – Human rights and unilateral coercive measures, de 15 de março de 2005.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Resolução 60/155 – Human rights and unilateral coercive measures, de 23 de fevereiro de 2006.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Resolução 61/170 – Human rights and unilateral coercive measures, de 19 de dezembro de 2006.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Resolução 62/162 – Human rights and unilateral coercive measures, de 13 de março de 2008.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Resolução 63/179 – Human rights and unilateral coercive measures, de 26 de março de 2009.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Resolução 64/170 – Human rights and unilateral coercive measures, de 24 de março de 2010.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Resolução 65/217 – Human rights and unilateral coercive measures, de 06 de abril de 2011.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Resolução 66/156 – Human rights and unilateral coercive measures, de 20 de março de 2012.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Resolução 67/170 – Human rights and unilateral coercive measures, de 20 de dezembro de 2012.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Resolução 69/180 – Human rights and unilateral coercive measures, de 30 de janeiro de 2015.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Resolução 70/151 – Human rights and unilateral coercive measures, de 7 de março de 2016.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Resolução 71/193 – Human rights and unilateral coercive measures, de 20 de janeiro de 2017.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Resolução 72/168 – Human rights and unilateral coercive measures, de 25 de janeiro de 2018.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Resolução 73/167 – Human rights and unilateral coercive measures, de 18 de janeiro de 2019.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Resolução 74/154 – Human rights and unilateral coercive measures, de 24 de janeiro de 2020.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Resolução 76/161 – Human rights and unilateral coercive measures, de 28 de dezembro de 2020.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Resolução 77/214 – Human rights and unilateral coercive measures, de 5 de janeiro de 2023.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Resolução 78/202 – Human rights and unilateral coercive measures, de 22 de dezembro de 2023.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. Resolução 799(VIII) – Request for the codification of the principles of international law governing State responsibility : resolution. A/2589 de 7 de dezembro de 1953.

AGO, Roberto. *Le délit international*. Recueil de Cours. Haia: Brill, 1939.

AKANDE, Dapo; AKHAVAN, Payam e BJORGE, Eirik. Economic Sanctions, International Law, and Crimes Against Humanity: Venezuela's ICC Referral. *American Journal of International Law*, vol.115, n.3, pp. 493-512, 2021.

AKEHURST, Michael. Custom as a source of international law. *British Yearbook of International Law*, vol. 41, n. 1, pp. 1-53, 1974.

AKEHURST, Michael. The hierarchy of the sources of international law. *British Yearbook of International Law*, vol. 47, n. 1, p. 273-285, 1975.

AL JAZEERA. Qatar FM: We won't negotiate until the blockade is lifted. *Al Jazeera*, 19 de junho de 2017.

AL JAZEERA. Saudi-led demands not 'reasonable or actionable': Qatar. *Al Jazeera*, 24 de junho de 2017.

ALIANÇA BOLIVARIANA PARA OS POVOS DE NOSSA AMÉRICA [ALBA]. Pronunciamento de ALBA-TCP sobre la aplicación de medidas coercitivas unilaterales en el contexto de la pandemia, 26 de janeiro de 2021.

ALEMANHA. Foreign Trade and Payments Act, *Federal Law Gazette* I p. 1482, 6 de junho de 2013.

ALLAND, Denis. Countermeasures of general interest. *European journal of international law*, v. 13, n. 5, pp. 1221-1239, 2002.

ALLAND, Denis. *Justice privée et ordre juridique international: étude théorique des contre-mesures en droit international public*. Paris: Pedone, 1994.

ALLAND, Denis. The Definition of Countermeasures. In CRAWFORD, J.; PELLET, Alain; OLLESON, S. (eds.) *The Law of International Responsibility*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

ALOUPI, Niki. The Right to Non-intervention and Non-interference. *Cambridge International Law Journal*, v. 4, n. 3, p. 566-587, 2015.

AMADOU, Garé. What's behind the Niger coup? *The Guardian*, 8 de agosto de 2023.

ANGOLA. Ministério das Relações Exteriores. Pronunciamento de Angola perante a Assembleia Geral das Nações Unidas, em 30 de maio de 2021.

ANZILOTTI, Dionisio. *Teoria Generale della Responsabilità dello Stato nel diritto internazionale*. Florença: Lumache, 1902.

ARÁBIA SAUDITA. Law on Combating the Financing of Terrorism, M/21, 2017.

ARAJARVI, Noora. The Requisite Rigour in the Identification of Customary International Law. *International Community Law Review*, vol. 19, n.1, 2017.

ARANGIO-RUIZ, Gaetano. Counter-measures and Amicable Dispute Settlement Means in the Implementation of State Responsibility: A Crucial Issue Before the International Law Commission. *European Journal of International Law*, v. 5, p. 20, 1994.

ARATO, Julian et al. The Once and Future Law of Non-Discrimination, *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, vol. 112, n.1, pp. 61-72, 2018.

ARGÉLIA. Ministère des Affaires Etrangères. Communiqué of the President of the Republic of Algeria, joint with the President of the People's Republic of China, 24 de julho de 2023.

ARGÉLIA. Ministère des Affaires Etrangères. Communiqué-conjoint – Deuxième session des Consultations politiques algéro-vénézuéliennes, de 1º de fevereiro de 2023.

ARGENTINA. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Información para la Prensa nº: 092/21, de 24 de março de 2021.

ARMÊNIA. Ministry of Foreign Affairs. The response of the government of the Republic of Armenia to the questionnaire provided by the UN Special Rapporteur on the Negative Impact of the Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights, 26 de maio de 2023.

AUSTRÁLIA. Australian Department of Foreign Affairs and Trade – Sanctions Regimes 'Russia', de 19 de março de 2014.

AUSTRÁLIA. Australian Department of Foreign Affairs and Trade – Sanctions Regimes: Syria, 13 de maio de 2011.

AUSTRÁLIA. Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade. Statement by Australia and Canada on the UN General Assembly, 78th session, 13 de junho de 2024.

AUSTRÁLIA. Autonomous Sanctions Amendment Bill, Bills Digest, No. 51, de 26 de fevereiro de 2024.

AUSTRÁLIA. Autonomous Sanctions Bill, Act No. 38, 2011.

AUSTRÁLIA. Parliament of Australia. Australian Sanctions Law: a Quick Guide. Research Paper Series, de 24 de agosto de 2022.

AUSTRÁLIA. Regulations 3, 4, 4A, 5A, 12 and 18 of the Autonomous Sanctions Regulations – Specified Ukraine regions sanctions regime, de 28 de março de 2022.

AUSTRÁLIA. Regulations 4, 5, 6, 12, 13, 14, 18, of the Autonomous Sanctions Regulations 2011.

AUSTRÁLIA. Regulations 6, 14, 15, 18 and 20 of the Autonomous Sanctions Regulations 2011 – Lybia, 2006.

AUSTRÁLIA. Regulations, 3, 4, 4A, 5A, 12, 12A, 13, 14, 15, 18, 20 of the Autonomous Sanctions Regulations 2011.

ÁUSTRIA. Federal Act on the Implementation of International Sanctions (Sanctions Act 2010) Federal Law Gazette, No. 17/2018, 1º de junho de 2010.

AZARIA, Danae. Trade countermeasures for breaches of international law outside the WTO. *International & Comparative Law Quarterly*, vol. 71, n. 2, pp. 389-423, 2022.

AZNAR, Mariano J. Response: La Distinction entre Sanctions et Contre-Mesures. *Revue Belge de Droit International*, vol. 46, 2013.

BAKER, Roozbeth (Rudy). Customary International Law in the 21st century: old challenges and new debates. *European Journal of International Law*, vol. 21, n.1, pp. 173-204, 2010.

BARBERIS, Julio. Réflexions sur la coutume internationale. *Annuaire Français du Droit International*, vol. XXXVI, pp. 9-46, 1990.

BASARAN, Halil Rahman. The Principle of Good Faith in International Law. *Hong Kong Law Journal*, v. 51, p. 597, 2021.

BASDEVANT, Jules. Règles générales du droit de la paix. *Recueil de Cours*. Haia: Brill, 1936.

BAXTER, Richard. *Treaties and Custom*. Haia: Brill, Recueil des cours, 1970.

BEAUCILLON, Charlotte. Opening up the horizon: The ECJ's new take on country sanctions. *Common Law Market Review*, vol. 55, n. 2, pp. 387-415, 2018.

BEDERMAN, David J. Article 40 (2)(E) & (F) of the ILC Draft Articles on State Responsibility: Standing of Injured States under Customary International Law and

Multilateral Treaties In: Proceedings of the ASIL Annual Meeting. Cambridge University Press, pp. 291-295, 1998.

BEDERMAN, David J. Counterintuiting countermeasures. *American Journal of International Law*, vol. 96, n. 4, p. 817-832, 2002.

BÉLGICA. Service public fédéral –Affaires étrangères. Commerce extérieur et Coopération au Développement. Politique belge en matière de sanctions, de 26 de março de 2024.

BILLS, Amanda. The Relationship between Third-party Countermeasures and the Security Council's Chapter VII Powers: Enforcing Obligations Erga Omnes in International Law. *Nordic Journal of International Law*, vol. 14, n. 1, 2020.

BJORGE, Eirik. Opposability and Non-Opposability in International Law. *British Yearbook of International Law*, vol. 87, 2021.

BLACK, Ian. Turkey imposes sanctions on Syria, *The Guardian*, de 30 de novembro de 2011.

BLUNTSCHLI, Johann Kaspar. *Le droit international codifié*. Paris: Guillaumin, 1874.

BLUTMAN, Laszlo. Conceptual Confusion and Methodological Deficiencies: Some Ways that Theories on Customary International Law Fail. *European Journal of International Law*, vol. 25, n. 2, pp. 529-552, 2014.

BOGDANOVA, Iryna. *Unilateral Sanctions in International Law and the Enforcement of Human Rights*. Haia: Brill/Nijhoff, 2022.

BOLÍVAR, Andrea Valentina Dias. The U.S. Unilateral Coercive Measures Imposed in Latin America: a study based in the experience of Cuba, Nicaragua and Venezuela. *Sorbonne Student Law Review*, vol. 5, n. 2, 2022.

BOLÍVIA. Cancillería. Bolivia expresa su satisfacción por el levantamiento de restricciones de Estados Unidos sobre Venezuela, de 20 de outubro de 2023.

BONAFÈ, Beatrice I. A violação de obrigações contra a Comunidade Internacional como um todo e a competência jurisdicional da Corte Internacional de Justiça. In DAL RI JR. Arno; LIMA, Lucas Carlos (orgs.) *A Jurisprudência da Corte Internacional de Justiça: História e Influência no Direito Internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2020.

BORCHARD, Edwin M. "Responsibility of States," at the Hague Codification Conference. *American Journal of International Law*, v. 24, n. 3, pp. 517-540, 1930.

BORDIN, Fernando Lusa. A glass half full? The Character, Function and Value of the Two-Element Approach to Identifying Customary International Law. *International Community Law Review*, vol. 23, n. 3-4, 2019.

BORDIN, Fernando Lusa. Reflections of Customary International Law: The Authority of Codification Conventions and ILC Draft Articles in International Law. *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 63, n. 3, pp. 535-567, 2014.

BORELLI, Silvia; OLLESON, Simon. Obligations Relating to Human Rights and Humanitarian Law In CRAWFORD, James; PELLET, Alain; OLLESON, Simon. (eds.) *The Law of International Responsibility*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

BORIES, Clementine. The Hague Conference of 1930 In CRAWFORD, James; PELLET, Alain; OLLESON, Simon. (eds.) *The Law of International Responsibility*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

BOTHE, Michael. Compatibility and Legitimacy of Sanctions Regimes In: *Coercive diplomacy, sanctions and international law*. Haia: Brill Nijhoff, 2016.

BOURGEOIS, Hanna; WOUTERS, Jan. Methods of Identification of International Custom: A New Role for *Opinio Juris*?. *Global Justice, Human Rights and the Modernization of International Law*, p. 69-111, 2018.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, por ocasião da II Cúpula Celac-UE – Bruxelas, 10 de junho de 2015.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso da Presidente da República, Dilma Rousseff, por ocasião da VII Cúpula das Américas – Cidade do Panamá, 11 de abril de 2015.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso do Ministro Mauro Vieira na III Cúpula do Sul do G-77 + China, 21 de janeiro de 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso do Ministro Mauro Vieira por ocasião da reunião de ministros de Relações Exteriores do G20 – Rio de Janeiro, 21 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso do presidente Lula durante a Cúpula da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), de 01 de março de 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Intervenção do Ministro Mauro Vieira no segmento de Chefes de Estado e governo da XXVIII Cúpula Ibero-americana, na qual representou o Presidente Lula – São Domingos, 25 de março de 2023.

BRICS. Declaração Conjunta dos Ministros das Relações Exteriores do BRICS – Nizhny Novgorod, Rússia, 10 de junho de 2024.

BRICS. Declaração de Kazan, XVI Cúpula do BRICS – Kazan, Rússia, 22 a 24 de outubro de 2024.

BRICS. Declaração da Reunião de Ministros das Relações Exteriores/Relações Internacionais do BRICS – Nova York, 27 de setembro de 2018.

BRICS. VII Cúpula do BRICS – Declaração de Ufá – Ufá, Rússia, 9 de julho de 2015.

BRICS. XIII Cúpula do BRICS – Declaração de Nova Delhi, 09 de setembro de 2021.

BROWN-WEISS, Edith. Invoking State Responsibility in the Twenty-First Century. *The American Journal of International Law*, vol. 96, n. 1, pp.798-816, 2002.

BRUNNÉE, Jutta; TOOPE, Stephen J. Self-Defence Against Non-State Actors: are Powerful States Willing but Unable to Change International Law? *International & Comparative Law Quarterly*, v. 67, n. 2, pp. 263-286, 2018.

BUCHAN, Russell. Non-Forcible Measures and the Law of Self-Defence. *International & Comparative Law Quarterly*, v. 72, n. 1, pp. 1-33, 2023.

BURKINA FASO. Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération. Déclaration du Burkina Faso à la 78eme Session de l'Assemblée générale des Nations Unies, de 11 de outubro de 2023.

BYERS, Michael. Conceptualising the relationship between *jus cogens* and *erga omnes* rules. In: *Globalization and Common Responsibilities of States*. Londres: Routledge, 2017.

CABAN, Pavel. Failure to React as Evidence of *Opinio Iuris* (A Comment to the ILC's First Draft Conclusions on Identification of Customary International Law). *Czech Yearbook of Public & Private International Law*, vol. 8, n. 1, 2018.

CAHIN, Gérard. *La coutume internationale et les organisations internationales : l'incidence de la dimension institutionnelle sur le processus coutumier*. Paris: Pedone, 2001.

CAI, Congyan. China's position and practice concerning unilateral sanctions In BEAUCILLON, Charlotte (ed.) *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*. Londres: Edgard Elgar, 2021.

CALAMITA, N. Jansen. Sanctions, countermeasures, and the Iranian nuclear issue. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 42, p. 1393, 2009.

CAMPOS, Bernardo Mageste Castelar; LIMA, Lucas Carlos. O Tratado Interamericano de Assistência Recíproca e as sanções à Venezuela. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.2, 2o quadrimestre de 2020.

CANADÁ. Canadian Department of Foreign Affairs, Trade and Development – Canadian Sanctions related to Syria, 24 de maio de 2011.

CANADÁ. Special Economic Measures (Burma) Regulations, SOR/207-2085, de 13 de dezembro de 2007.

CANADÁ. Special Economic Measures Act, S.C. 1992, c. 17, 04 de junho de 1992.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Reavaliação das fontes do direito internacional público ao início da década de oitenta. *Revista de Informação Legislativa*, vol. 18, n. 69, 1981.

CANNIZZARO, Enzo. Il Principio della Proporzionalità nell'Ordinamento Internazionale. Milão: Giuffrè, 2000.

CANNIZZARO, Enzo. The Role of Proportionality in the Law of International Countermeasures. *European Journal of International Law*, vol. 12, n. 5, pp. 889-916, 2001.

CARLI, Eugenio. Obligations Erga Omnes, Norms of Jus Cogens and Legal Consequences for “Other States” in the ICJ Palestine Advisory Opinion. *EJIL!Talk*, de 26 de agosto de 2024.

CARON, David. The ILC Articles on State Responsibility: The Paradoxical Relationship between Form and Authority. *The American Journal of International Law*, vol. 96, n. 4, pp. 857-873, 2002.

CASELLA, Paulo Borba. Contemporary trends on opinio juris and the material evidence of customary international law. Gilberto Amado Lecture before the International Law Commission, 2013.

CASTAÑEDA, Jorge. The underdeveloped nations and the development of international law. *International Organization*, vol. 15, n. 1, 1961.

CATAR. Memorial of Qatar – Volume I, ICJ Reports, de 25 de abril de 2019.

CATAR. Ministry of Foreign Affairs. Qatar Affirms its Firm Stance Against all Forms of Coercive Measures in Violation of International Conventions, de 16 de setembro de 2023.

CATAR. Ministry of Foreign Affairs. State of Qatar Calls for Condemnation of Illegal Coercive Measures Imposed by Blockading Countries, de 26 de novembro de 2023.

CONSELHO DA EUROPA. Assembleia Parlamentar. Resolução 2433 – Consequences of the Russian Federation's continued aggression against Ukraine: role and response of the Council of Europe, de 27 de abril de 2022.

CONSELHO DA EUROPA. Assembleia Parlamentar. Resolução 2557 –The role of sanctions in countering the Russian Federation's war of aggression against Ukraine, de 25 de junho de 2024.

COMITÉ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS [CDESC]. General Comment No. 8: the relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights, 1997.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS [CDH]. Human rights and unilateral coercive measures, A/HRC/15/43, de 15 de junho de 2010.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS [CDH]. Human rights and unilateral coercive measures, A/HRC/15/43, de 15 de junho de 2010.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS [CDH]. Human rights and unilateral coercive measures, A/HRC/4/61, de 24 de janeiro de 2007.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS [CDH]. Human rights and unilateral coercive measures, A/HRC/9/2, de 17 de julho de 2008.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS [CDH]. Human rights and unilateral coercive measures: resolution adopted by the Human Rights Council, de 24 de março de 2017.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS [CDH]. Negative impact of unilateral coercive measures: priorities and road map, A/HRC/45/7, de 21 de julho de 2020.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS [CDH]. Resolução A/HRC/RES/15/24 – Human rights and unilateral coercive measures, de 06 de outubro de 2010.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS [CDH]. Resolução A/HRC/RES/19/32 – Human rights and unilateral coercive measures, de 19 de abril de 2012.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS [CDH]. Resolução A/HRC/RES/24/14 – Human rights and unilateral coercive measures, de 27 de setembro de 2013.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS [CDH]. Resolução A/HRC/RES/27/21 and Corr.1, de 01 de outubro de 2014.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS [CDH]. Resolução A/HRC/RES/30/2 – Human rights and unilateral coercive measures, de 11 de outubro de 2015.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS [CDH]. Resolução A/HRC/RES/34/13 – Human rights and unilateral coercive measures, de 07 de abril de 2017.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS [CDH]. Resolução A/HRC/RES/37/21 – Human rights and unilateral coercive measures, de 13 de abril de 2018.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS [CDH]. Resolução A/HRC/RES/40/3 – Human rights and unilateral coercive measures, de 5 de abril de 2019.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS [CDH]. Resolução A/HRC/RES/43/15 – Human rights and unilateral coercive measures, de 01 de julho de 2020.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS [CDH]. Resolução A/HRC/RES/45/5 – Human rights and unilateral coercive measures, de 12 de outubro de 2020.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS [CDH]. Resolução A/HRC/RES/46/5 – The negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, de 12 de outubro de 2020.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS [CDH]. Resolução A/HRC/RES/49/6 – The negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, de 12 de abril de 2022.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS [CDH]. Resolução A/HRC/RES/55/7 – The negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, de 17 de abril de 2023.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS [CDH]. Resolução A/HRC/RES/55/7 – The negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, de 17 de abril de 2023.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS [CDH]. Resolução A/HRC/RES/9/4 – Human rights and unilateral coercive measures, de 17 de setembro de 2008.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS [CDH]. Summary of the biennial Human Rights Council panel discussion on unilateral coercive measures and human rights – Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, A/HRC/55/42, 21 de dezembro de 2023.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS [CDH]. Resolução A/HRC/48/59 – Unilateral coercive measures: notion, types and qualification, 8 de julho de 2021.

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL [CDI]. Digest of the decisions of international tribunals relating to State responsibility, prepared by the Secretariat. A/CN.4/169, Yearbook of the International Law Commission, vol. II, 1964.

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL [CDI]. Document A/CN.4/152, Yearbook of the International Law Commission, vol. II, Annex 1, 1963.

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL [CDI]. Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II, Part Two, 2001.

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL [CDI]. Sixth Report on International Responsibility by Mr. F.V. Garcia-Amador, Special Rapporteur. A/CN.4/134 and Add. 1. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II, 1961.

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL [CDI]. First Report on State Responsibility by Mr. Roberto Ago Special Rapporteur. A/CN.4/217 and Add. 1. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II, 1969.

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL [CDI]. Second Report on State Responsibility by Mr. Roberto Ago Special Rapporteur. A/CN.4/233 Yearbook of the International Law Commission, Vol. II, 1970.

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL [CDI]. Third Report on State Responsibility by Mr. Roberto Ago Special Rapporteur. A/CN.4/246 Yearbook of the International Law Commission, Vol. II, 1971.

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL [CDI]. Fifth Report on State Responsibility by Mr. Roberto Ago Special Rapporteur. A/CN.4/291 Yearbook of the International Law Commission, Vol. II(1), 1976.

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL [CDI]. Eight Report on State Responsibility by Mr. Roberto Ago Special Rapporteur. A/CN.4/318. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II(1), 1979.

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL [CDI]. Preliminary Report on State Responsibility by Mr. Willem Riphagen Special Rapporteur. A/CN.4/330. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II(1), 1980.

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL [CDI]. Fourth Report on State Responsibility by Mr. Willem Riphagen Special Rapporteur. A/CN.4/366. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II(1), 1983.

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL [CDI]. Fifth Report on State Responsibility by Mr. Willem Riphagen Special Rapporteur. A/CN.4/380. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II(1), 1984.

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL [CDI]. Fourth Report on State Responsibility by Mr. Gaetano Arangio-Ruiz Special Rapporteur. A/CN.4/444. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II(1), 1992.

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL [CDI]. Fifth Report on State Responsibility by Mr. Gaetano Arangio-Ruiz Special Rapporteur. A/CN.4/453. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II(1), 1993.

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL [CDI]. Seventh Report on State Responsibility by Mr. Gaetano Arangio-Ruiz Special Rapporteur. A/CN.4/469. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II(1), 1995.

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL [CDI]. First Report on State Responsibility by Mr. James Crawford Special Rapporteur. A/CN.4/490. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II(1), 1998.

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL [CDI]. Observations and Comments of Governments on the Topic of State Responsibility. A/CN.4/328. Yearbook of the International Law Commission, vol. II(1), 1980.

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL [CDI]. Observations and Comments of Governments on the Topic of State Responsibility. A/CN.4/342. Yearbook of the International Law Commission, vol. II(1), 1981.

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL [CDI]. Observations and Comments of Governments on the Topic of State Responsibility. A/CN.4/342. Yearbook of the International Law Commission, vol. II(1), 1981.

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL [CDI]. Observations and Comments of Governments on the Topic of State Responsibility. A/CN.4/351. Yearbook of the International Law Commission, vol. II(1), 1982.

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL [CDI]. Third Report on State Responsibility by Mr. Gaetano Arangio-Ruiz Special Rapporteur. A/CN.4/440. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II(1), 1991.

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL [CDI]. Observations and Comments of Governments on the Topic of State Responsibility. A/CN.4/488. Yearbook of the International Law Commission, vol. II(1), 1998.

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL [CDI]. Third Report on State Responsibility by Mr. James Crawford Special Rapporteur. A/CN.4/507. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II(1), 2000.

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL [CDI]. Report of the International Law Commission Covering the Work of its 7th Session 2 May – 8 July 1955. Official Records of the General Assembly, 10th Session, Supplement No. 9 (A/2934), A/CN.4/94, 1955.

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL [CDI]. Second report on formation and evidence of customary international law by Sir Michael Wood, Special Rapporteur, Doc. A/CN.4/672, 22 de maio de 2014.

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL [CDI]. Third report on formation and evidence of customary international law by Sir Michael Wood, Special Rapporteur, Doc. A/CN.4/682, 27 de março de 2015.

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL [CDI]. Summary of the statement by Sir Michael Wood, 67th session, provisional summary record of the 3254th meeting, A/CN.4/SR.3254.

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL [CDI]. Yearbook of the International Law Commission, 1998/II(1).

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL [CDI]. Yearbook of the International Law Commission, vol. 1, n. 305, 2000.

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL [CDI]. Yearbook of the International Law Commission, vol. 1, n. 35, 2001.

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL [CDI]. Yearbook of the International Law Commission, vol. I, n.2, 2001.

COMUNIDADE ECONÔMICA DE ESTADOS DA ÁFRICA OCIDENTAL [CEDEAO]. Final Communiqué: 51st Extraordinary Summit of the ECOWAS Authority of Heads of State and Government on the Political Situation in Niger. Abuja, 30 de julho de 2023.

CORTE EUROPEIA DE JUSTIÇA [CEJ]. T-202/12. Decisão em Al Assad, de 12 de março de 2014.

CORTE EUROPEIA DE JUSTIÇA [CEJ]. T-358/17. Decisão em Mubarak, de 12 de dezembro de 2018.

CORTE EUROPEIA DE JUSTIÇA [CEJ]. C-732/18. Decisão em P Rosneft, de 17 de setembro de 2020.

CORTE EUROPEIA DE JUSTIÇA [CEJ]. C-159/19. Decisão em Syriatel Mobile Telecom, de 01 de outubro de 2020.

CORTE EUROPEIA DE JUSTIÇA [CEJ]. C-261/19. Decisão em Cham Holdings, de 01 de outubro de 2020.

CORTE EUROPEIA DE JUSTIÇA [CEJ]. C-348/19. Decisão em Drex Technologies, de 01 de outubro de 2020.

CORTE EUROPEIA DE JUSTIÇA [CEJ]. C-349/19. Decisão em Almashreq Investment Fund, de 01 de outubro de 2020.

CORTE EUROPEIA DE JUSTIÇA [CEJ]. T-521/19. Decisão em Haswani, de 16 de dezembro de 2020.

CORTE EUROPEIA DE JUSTIÇA [CEJ]. T-260/19. Decisão em Al-Tarazi, de 14 de abril de 2021.

CORTE EUROPEIA DE JUSTIÇA [CEJ]. T-551/18. Decisão em Oblitas Ruzza, de 14 de julho de 2021.

CORTE EUROPEIA DE JUSTIÇA [CEJ]. T-554/18. Decisão em Hernández Hernández, de 14 de julho de 2021.

CORTE EUROPEIA DE JUSTIÇA [CEJ]. T-479/21. Decisão em Haswani, 22 de junho de 2022.

CORTE EUROPEIA DE JUSTIÇA [CEJ]. T295-19, Decisão em Vnesheconombank, de 25 de junho de 2020.

CORTE EUROPEIA DE JUSTIÇA [CEJ]. T-723/20. Decisão em Prigozhin, de 01 de julho de 2022.

CORTE EUROPEIA DE JUSTIÇA [CEJ]. T490-18, Decisão em Neda Industrial Group, 8 de julho de 2020.

CORTE EUROPEIA DE JUSTIÇA [CEJ]. T-536/21. Decisão em Balaeronavigatsia, de 15 de fevereiro de 2023.

CORTE EUROPEIA DE JUSTIÇA [CEJ]. T-426/21. Decisão em Assad, 08 de março de 2023.

CORTE EUROPEIA DE JUSTIÇA [CEJ]. T-557/21. Decisão em Omeliyanyuk, 24 de maio de 2023.

CORTE EUROPEIA DE JUSTIÇA [CEJ]. T-215/22. Decisão em Synesis v Council, de 13 de setembro de 2023.

CORTE EUROPEIA DE JUSTIÇA [CEJ]. T-65/18. Decisão em Venezuela v Council, de 13 de setembro de 2023.

CORTE EUROPEIA DE JUSTIÇA [CEJ]. T-533/21. Decisão em OAO Belaz, de 18 de outubro de 2023.

CORTE EUROPEIA DE JUSTIÇA [CEJ]. T-532/21. Decisão em OAO Minskii Avtomobilnyi Zavod, de 18 de outubro de 2023.

CORTE EUROPEIA DE JUSTIÇA [CEJ]. T-359/22. Decisão em Zubitskiy, de 6 de dezembro de 2023.

COMUNIDADE DE ESTADOS LATINO-AMERICANOS E CARIBENHOS [CELAC]. Declaración de la Ciudad de México – VI Cumbre de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la CELAC, de 18 de setembro de 2021.

CHARLESWORTH, Hilary; THEIS, Ethel. The unbearable lightness of customary international law. In: Proceedings of the ASIL Annual Meeting. Cambridge University Press, 1998.

CHARNEY, J. Universal International Law. American Journal of International Law, vol. 87, n. 1, 1993.

CHAUAN, Rishika. From pessimism to accommodation: India's stand and practice on unilateral sanctions In BEAUCILLON, Charlotte (ed.) Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions. Londres: Edgard Elgar, 2021.

CHILE. Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa, 19 de fevereiro de 2024.

CHIMNI, B.S. Customary International Law: a Third World perspective. American Journal of International Law, vol. 112, n. 1, 2018.

CHINA. Ministry of Foreign Affairs. Remarks by China's Permanent Representative to the UN Ambassador Zhang Jun at the UN Security Council Briefing on Humanitarian Situation in Ukraine, 15 de maio de 2023.

CHINA. Ministry of Foreign Affairs. Reply to the questionnaire of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, 17 de maio de 2024.

CHINA. Ministry of Foreign Affairs. Statement of China at the Biennial Session on the Unilateral Coercive Measures at the 30th Regular Session of the Human Rights Council, de 17 de setembro de 2015.

CHRISTAKIS, Théodore. Les circonstances excluant l'illicéité: une illusion optique? In *Droit du pouvoir, pouvoir du droit: mélanges offerts à Jean Salmon*. Bruxelles: Bruylant, pp. 223-270, 2007.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA [CIJ]. Application Instituting Proceedings em Alleged Violations of State Immunities (Iran v. Canada), ICJ Reports, de 27 de junho de 2023.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA [CIJ]. Application Instituting Proceedings em Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), ICJ Reports, de 29 de dezembro de 2023.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA [CIJ]. Joint Application Instituting Proceedings Concerning a Dispute under the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Canada & The Kingdom of the Netherlands v. The Syrian Arab Republic), ICJ Reports, 8 de junho de 2023.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA [CIJ]. Decisão em Corfu Channel (United Kingdom v. Albania), ICJ Reports, de 9 de abril de 1949.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA [CIJ]. Decisão em Asylum (Colombia v. Peru), ICJ Reports, de 20 de novembro de 1950.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA [CIJ]. Decisão em Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala), ICJ Reports, 1955.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA [CIJ]. Decisão em North Sea Continental Shelf (Denmark v. Federal Republic of Germany/The Netherlands), ICJ Reports, de 20 de fevereiro de 1969.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA [CIJ]. Decisão em Barcelona Traction (Belgium v Spain), ICJ Reports, decisão de 5 de fevereiro de 1970.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA [CIJ]. Decisão em Appeal Relating to the Jurisdiction of the ICAO Council (India v. Pakistan), ICJ Reports, 18 de agosto de 1972.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA [CIJ].. Decisão em United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran), ICJ Reports, de 24 de maio de 1980.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA [CIJ]. Decisão em Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine Area (Canada v. United States of America) , ICJ Reports, de 12 de outubro de 1984.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA [CIJ]. Decisão em Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v United States of America), ICJ Reports, de 27 de junho de 1986.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA [CIJ]. Decisão em Case Concerning East Timor (Portugal v. Australia), ICJ Reports, de 30 de junho de 1995.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA [CIJ]. Decisão em Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), ICJ Reports, de 25 de setembro de 1997.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA [CIJ]. Decisão em Armed Activities in the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), ICJ Reports, de 19 de dezembro de 2005.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA [CIJ].. Decisão em Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge (Malaysia/Singapore), ICJ Reports, 2008.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA [CIJ].. Decisão em Application of the Interim Accord of 13 September 1995 (Former Yugoslav Republic of Macedonia v. Greece), ICJ Reports, de 5 de dezembro de 2011.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA [CIJ]. Decisão em Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal), ICJ Reports, de 20 de julho de 2012.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA [CIJ]. Decisão em Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Gambia v Myanmar). ICJ Reports, decisão de objeções preliminares de 22 de julho de 2022.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA [CIJ]. Decisão em Question of the Delimitation of the Continental Shelf between Nicaragua and Colombia beyond 200 nautical miles from the Nicaraguan Coast (Nicaragua v. Colombia), ICJ Reports, de 13 de julho de 2023.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA [CIJ]. Opinião Consultiva em Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, ICJ Reports, de 28 de maio de 1951.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA [CIJ]. Opinião Consultiva em Legal Consequences of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276, ICJ Reports, Opinião Consultiva de 21 de junho de 1971.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA [CIJ]. Opinião Consultiva em Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, ICJ Reports, de 8 de julho de 1996.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA [CIJ]. Opinião Consultiva em Legal Consequences of the Construction of a Wall in Occupied Palestinian Territories, ICJ Reports, de 9 de julho de 2004.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA [CIJ]. Opinião Consultiva em Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo. ICJ Reports, 22 de julho de 2010.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA [CIJ]. Opinião Consultiva em Legal Consequences of Separation of Chagos Archipelago from Mauritius in 1965, ICJ Reports, de 25 de fevereiro de 2019.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA [CIJ]. Opinião Consultiva em Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territories, including East Jerusalem, ICJ Reports, de 19 de julho de 2024.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA [CIJ]. Opinião dissidente do Juiz Cançado Trindade em Obligations concerning negotiations relating to cessation of the nuclear arms race and to nuclear disarmament (Marshall Islands v. India), ICJ Reports, de 5 de outubro de 2016.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA [CIJ]. Opinião Dissidente do Juiz Tomka em Question of the Delimitation of the Continental Shelf between Nicaragua and Colombia beyond 200 nautical miles from the Nicaraguan Coast (Nicaragua v. Colombia), ICJ Reports, de 13 de julho de 2023.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA [CIJ]. Ordem de medidas cautelares em Alleged violations of the 1955 Treaty of Amity (Iran v. United States of America), ICJ Reports, de 3 de outubro de 2018.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA [CIJ]. Press Release No 2018/26 – The State of Qatar institutes proceedings against the United Arab Emirates and request the Court to indicate provisional measures, de 11 de junho de 2018.

CIMIOTTA, Emanuele. Le reazioni alla ‘sottrazione’ della Crimea all’Ucraina. Quali garanzie del diritto Internazionale di fronte a gravi illeciti imputati a grandi potenze? Diritti Umani e Diritto Internazionale. vol. 8, n. 1, 2014.

COLÔMBIA. Ministerio de Relaciones Exteriores/Cancillería. Participación perante a Cumbre del Movimiento de Países no Alineados, 20 de janeiro de 2024.

CONDORELLI, Luigi. Custom In BEDJAOUI, Mohammed (ed.) International Law: Achievements and Prospects, Part I. Haia: Martinus Nijhoff, 1991.

CONDORELLI, Luigi. Customary International Law: The Yesterday, Today, and Tomorrow of General International Law In CASSESE, Antonio (ed.) Realizing Utopia: The Future of International Law. Oxford: Oxford University Press, pp. 147-157, 2012.

CONFORTI, Benedetto. The principle of non-intervention. In: International Law: Achievements and Prospects. Brill Nijhoff, 1992.

CORTEN, Olivier; KOUTROULIS, Vaios. The Jus Cogens Status of the Prohibition on the Use of Force: What is Its Scope and Why Does it Matter? In: TLADI, Dire. Peremptory Norms of General International Law (Jus Cogens). Brill Nijhoff, pp. 629-667, 2021.

COSTA RICA. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Estrategia Nacional de Ciberseguridad de Costa Rica (2023-2027), de 21 de julho de 2023.

COSTELLOE, Daniel. Legal Consequences of Peremptory Norms in International Law. New York: Cambridge University Press, 2017.

COTTIER, Thomas; SCHNELLER, Lena. The philosophy of non-discrimination in international trade regulation. In SANDERS, Anselm Kamperman (ed.) The Principle of National Treatment in Economic International Law. Londres: Elgar, 2014.

COUET, Marc-Antoine. Les contre-mesures à l'OMC: évaluation de la compatibilité du système de représailles économiques avec la réalité contemporaine du commerce international. Thèse de Doctorat, Université Laval, Montreal, Canadá, 2019.

CORTE PERMANENTE DE JUSTIÇA INTERNACIONAL [CPJI]. Decisão em The Case of the S.S. Lotus (France v. Turkey), PCIJ Reports, de 7 de setembro de 1927.

CRAWFORD, James Crawford, Multilateral Rights and Obligations in International Law. Recueil des Cours. Haia: Brill, 2006.

CRAWFORD, James. The Current Political Discourse Concerning International Law. Modern Law Review, vol. 81, n. 1, pp. 1-22, 2018.

CRAWFORD, James; OLLESON, Simon. The Exception of Non-Performance: Links between the Law of Treaties and the Law of State Responsibility. Australian Yearbook of International Law, vol. 21, p. 55, 2000.

CRAWFORD, James; PEEL, Jacqueline; OLLESON, Simon. The ILC's Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts: Completion of the Second Reading. The European Journal of International Law, vol. 12, n. 5, pp. 963-991, 2001.

CRAWFORD, James. Brownlie's Principles of Public International Law. New York/Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

CRAWFORD, James. Chance, Order, Change: General Course on Public International Law. Haia: Brill, 2013.

CRAWFORD, James. Countermeasures as Interim Measures. European Journal of International Law, vol. 5, pp. 65-76, 1994.

CRAWFORD, James. State Responsibility: The General Part. New York: Cambridge University Press, 2013.

CRAWFORD, James. The ILC's Articles on Responsibility of States for International Wrongful Acts: A Retrospect. American Journal of International Law, vol. 96, n.1, p. 874, 2002.

CUBA. Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado – 76 AGNU: Intervención general de la delegación de Cuba durante adopción de la resolución “Medidas económicas unilaterales como medio de coerción política y económica contra los países en desarrollo”. Segunda Comisión. Nueva York, 23 de noviembre de 2021, de 23 de noviembre de 2021.

CUBA. Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado – Cuba reafirma que las medidas coercitivas unilaterales son contrarias al derecho internacional, 19 de outubro de 2017.

CUBA. Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado – Debate Asamblea General de la ONU sobre la eliminación de las medidas coercitivas unilaterales como instrumento de coacción, de 13 de junho de 2024.

CZAPLIŃSKI, Władysław; DANILENKO, Gennady. Conflicts of norms in international law. *Netherlands Yearbook of International Law*, v. 21, pp. 3-42, 1990.

D'AMATO, Anthony. *The Concept of Custom in International Law*. Cornell: Cornell University Press, 1971.

D'ARGENT, Pierre. *Les Obligations Internationales*. Recueil des Cours. Haia: Brill, 2019.

D'ASPREMONT, Jean. Canonical Cross-Referencing in the Making of the Law of State Responsibility In FORLATI, Serena; MBENGUE, Makane. *The Gabčíkovo-Nagymaros Judgment and its Contribution to the Development of International Law*. Leiden: Brill/Nijhoff, 2018.

DAILLIER, Patrick. The Development of the Law of Responsibility Through the Case Law In CRAWFORD, James.; PELLET, Alain; OLLESON, Simon (eds.) *The Law of International Responsibility*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

DAURGIDAS, Kristina. International Organizations and the Creation of Customary International Law, vol. 31, n. 1, pp. 201-233, 2020.

DAWIDOWICZ, Martin. Public Law Enforcement Without Public Law Safeguards? an Analysis of State Practice on Third-Party Countermeasures and Their Relationship to the UN Security Council. *The British Yearbook of International Law*, v. 77, n. 1, 2007.

DAWIDOWICZ, Martin. *Third Party Countermeasures in International Law*. Cambridge Studies in International Law. Cambridge/ New York: Cambridge University Press, 2017.

DAWIDOWICZ, Martin. Third-Party Countermeasures: Observations on a Controversial Concept. In CHINKIN, Christine; BAETENS, Frieda (eds.), *Sovereignty, Statehood and State Responsibility. Essays in Honour of James Crawford*. New York: Cambridge University Press, 2015.

DE GRUYTER, Walter. *International Crimes of State: A Critical Analysis to the ILC's Draft Article 19 on State Responsibility*. Berlin/Nova York: Veröffentlichung des European University, Series A, 1989.

DE GUTTRY, Andrea. de. *Le rappresaglie non comportanti la coercizione militare nel diritto internazionale*. Milão: Giuffrè, 1985.

DE GUTTRY, Andrea. Some Recent Cases of Unilateral Countermeasures and The Problem of Their Lawfulness in International Law. *Italian Yearbook of International Law*, vol. 7, 1986-1987.

DE WET, Erika. Invoking Obligations Erga Omnes in the Twenty-First Century: Progressive Developments since Barcelona Traction. *South African Yearbook of International Law*, vol. 38, n. 1, pp. 2-19, 2013.

DEPLANO, Rossana. The Riddle of Custom: General Assembly Resolutions. In: *International Organisations, Non-State actors, and the Formation of Customary International Law*. Manchester: Manchester University Press, 2020.

DINAMARCA. Ministry of Foreign Affairs of Denmark. Contribution to the UCM-Study on the notion, characteristics, legal status and targets of unilateral sanctions, de 16 de fevereiro de 2021.

DOUHAN, Alena F. Unilateral coercive measures: notion and qualification. *Journal of the Belarusian State University. International Relations*, n. 2, pp. 26-48, 2021.

DROUBI, Sufyan. *Opinio Juris: between mental states and institutional objects*. In DROUBI, Sufyan; D'ASPREMONT, Jean (eds.). *International Organisations, Non-State Actors, and the Formation of Customary International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2021.

DUMBERRY, Patrick. Customary International Law in International Economic Law In COTTIER, Thomas; SCHEFER, Krista. *Elgar Encyclopedia of International Economic Law*. Londres: Elgar, 2017.

DUPONT, Pierre-Emmanuel. Countermeasures and collective security: the case of the EU sanctions against Iran. *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 17, n. 3, p. 301-336, 2012.

DUPONT, Pierre-Emmanuel. Human rights implications of sanctions in ASADA, Masahiko. *Economic Sanctions in International Law and Practice*. Londres: Routledge, 2019.

DUPONT, Pierre-Emmanuel. Unilateral sanctions as unilateral coercive measures: discussing coercion at the UN level. In: *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*. Edward Elgar Publishing, 2021.

DUPUY, Pierre-Marie The International Law of State Responsibility: Revolution or Evolution. *Michigan Journal of International Law*, vol. 105, n. 11, 1989-1990.

DUPUY, Pierre-Marie. The Place and Role of Unilateralism in Contemporary International Law. *The European Journal of International Law*, vol. 11, n. 1, pp. 19-29, 2000.

DUPUY, René-Jean. Coutume sage et coutume sauvage. In *La communauté internationale: mélanges offertes à Charles Rousseau*, 1974.

DUSABE, Protogène. The Critical Analysis on the ‘Belligerent Reprisals’ as Means of Enforcement of the International Humanitarian Law. PhD Thesis, University of Amsterdam, 2015.

EGITO. Ministry of Foreign Affairs. Statement of the Permanent Representative of Egypt at the 30th Session of the Human Rights Council, de 17 de setembro de 2015.

EL FAR, Ahmed Mohsen. Abuse of Rights in International Arbitration. PhD Thesis, Queen Mary University London, 2018.

ELAGAB, Omer Yousif. The Legality of Non-Forcible Countermeasures in International Law. Oxford: Clarendon Press, 1988.

ELIAS, Olufemi. The nature of the subjective element in customary international law. *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 44, n. 1, 1995.

ENCONTRO PALENQUE. Comunicado Final de 22 de outubro de 2023.

ERASMUS, Gehrard. Third States and Sanctions in Public International Law—The Position of South Africa. *Archiv des Völkerrechts*, v. 30, n. 1, pp. 128-145, 1992.

ERITREIA. Ministry of Foreign Affairs. Statement by the Permanent Representative of Eritrea at the UNGA, 13 de junho de 2024.

ESTÔNIA. Ministry of Foreign Affairs of Estonia. Estonia’s Position on the Application of International Law in Cyberspace, agosto de 2021.

ETIÓPIA. Ministry of Foreign Affairs. Statement of the Permanent Representative of Ethiopia at the 77th Session of the UNGA, de 3 de novembro de 2022.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, Public Law, 115-44, 2 de agosto de 2017.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Darfur Peace and Accountability Act, Public Law 109-344, de 13 de outubro de 2006.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Department of State. Office of the Legal Adviser. Digest of United States Practice in International Law by CarrieLyn D. Guymon (ed.), 2021.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order – Blocking Property of Certain Persons and Prohibiting Certain Transactions With Respect to the Crimea Region of Ukraine, de 19 de dezembro de 2014.

EUA. Executive Order 13224, de 23 de setembro de 2001.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order 13288 – Blocking Property of Persons Undermining Democratic Processes and Institutions in Zimbabwe, de 06 de março de 2003.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order 13288 – Blocking Property of Persons Undermining Democratic Processes or Institutions in Zimbabwe, de 6 de março de 2003.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order 13290, 68-14, 207, de 24 de março de 2003.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order 13338 – Blocking Property of Certain Persons and Prohibiting the Exports of Certain Goods to Syria, de 11 de maio de 2004.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order 13405 – Blocking Property of Certain Persons undermining Democratic Processes and Institutions in Belarus, de 19 de junho de 2006.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order 13413 – Blocking Property of Certain Persons Contributing to the Conflict in the Democratic Republic of the Congo, de 27 de outubro de 2006.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order 13460 – Blocking Property of Additional Persons in Connection With the National Emergency With Respect to Syria, de 18 de fevereiro de 2011.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order 13566 – Blocking Property and Prohibiting Certain Transactions Related to Lybia, de 25 de fevereiro de 2011.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order 13573 – Blocking Property of Senior Officials of Government of Syria, de 18 de maio de 2011.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order 13573 – Executive Order 13573--Blocking Property of Senior Officials of the Government of Syria, de 18 de maio de 2011.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order 13582 – Blocking Property of Government of Syria and Prohibiting Certain Transactions With Respect to Syria, de 17 de agosto de 2011.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order 13582 – Blocking Property of Government of Syria and Prohibiting Certain Transactions With Respect to Syria, de 17 de agosto de 2011.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order 13582 – Blocking Property of Government of Syria and Prohibiting Certain Transactions With Respect to Syria, de 17 de agosto de 2011.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order 13606 – Blocking the Property and Suspending Entry into the United States of Certain Persons With Respect to Grave Human Rights Abuses by the Governments of Iran and Syria Via Information Technology, de 22 de abril de 2012.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order 13660 – Blocking Property of Certain Persons Contributing to the Situation in Ukraine, de 6 de março de 2014.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order 13664 – Blocking Property of Certain Persons with Respect to South Sudan, de 3 de abril de 2014.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order 13671 – Taking Additional Steps to Address the National Emergency With Respect to the Conflict in the Democratic Republic of the Congo, de 8 de julho de 2014.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order 13685 – Blocking Property of Certain Persons and Prohibiting Certain Transactions With Respect to the Crimea Region of Ukraine, de 19 de dezembro de 2014.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order 13692 – Blocking Property and Suspending Entry of Certain Persons Contributing to the Situation in Venezuela, de 8 de março de 2015.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order 13726 – Blocking Property and Suspending Entry Into the United States of Persons Contributing to the Situation in Libya, de 19 de abril de 2016.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order 13808 – Imposing Additional Sanctions With Respect to the Situation in Venezuela, de 24 de agosto de 2017.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order 13827 – Taking Additional Steps To Address the Situation in Venezuela, de 19 de março de 2018.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order 13846 – Reimposing Certain Sanctions With Respect to Iran, de 6 de agosto de 2018.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order 13848 – Reimposing Certain Sanctions With Respect to Iran, de 6 de agosto de 2018.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order 13850 – Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Venezuela, de 1º de novembro de 2018.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order 13851 – Blocking Property of Certain Persons Contributing to the Situation in Nicaragua, de 27 de novembro de 2018.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order 13851 Blocking Property of Certain Persons Contributing to the Situation in Nicaragua, 27 de novembro de 2018.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order 13871 – Imposing Sanctions With Respect to the Iron, Steel, Aluminum, and Copper Sectors of Iran, de 8 de maio de 2019.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order 13882 – Blocking Property and Suspending Entry of Certain Persons Contributing to the Situation in Mali, de 26 de julho de 2019.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order 13884 – Blocking Property of the Government of Venezuela, de 5 de agosto de 2019.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order 13949 – Blocking Property of Certain Persons With Respect to the Conventional Arms Activities of Iran, de 21 de setembro de 2020.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order 14014 – Blocking Property With Respect to the Situation in Burma, de 10 de fevereiro de 2021.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order 14014 – Blocking Property With Respect to the Situation in Burma, de 10 de fevereiro de 2021.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order 14032 – Addressing the Threat from Securities Investments that Finance Certain Companies of the People’s Republic of China, de 3 de junho de 2021.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order 14046 – Imposing Sanctions on Certain Persons With Respect to the Humanitarian and Human Rights Crisis in Ethiopia, em 17 de setembro de 2021.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order 14064 – Protecting Certain Property of Da Afghanistan Bank for the Benefit of the People of Afghanistan, de 11 de fevereiro de 2022.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order 14065 – Blocking Property of Certain Persons and Prohibiting Certain Transactions With Respect to Continued Russian Efforts To Undermine the Sovereignty and Territorial Integrity of Ukraine, de 21 de fevereiro de 2022.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order 14065 – Blocking Property of Certain Persons and Prohibiting Certain Transactions With Respect to Continued Russian Efforts To Undermine the Sovereignty and Territorial Integrity of Ukraine, de 21 de fevereiro de 2022.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order 14066 – Prohibiting Certain Imports and New Investments With Respect to Continued Russian Federation Efforts To Undermine the Sovereignty and Territorial Integrity of Ukraine, de 8 de março de 2022.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order 14066 – Prohibiting Certain Imports and New Investments With Respect to Continued Russian Federation Efforts To Undermine the Sovereignty and Territorial Integrity of Ukraine, de 8 de março de 2022.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order 14068 – Prohibiting Certain Imports, Exports, and New Investment With Respect to Continued Russian Federation Aggression, de 11 de março de 2022.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order 14068 – Prohibiting Certain Imports, Exports, and New Investment With Respect to Continued Russian Federation Aggression, de 6 de abril de 2022.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order 14071 – Prohibiting New Investment in and Certain Services to the Russian Federation in Response to Continued Russian Federation Aggression, de 6 de abril de 2022.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order 14088 – Taking Additional Steps to Address the National Emergency With Respect to the Situation in Nicaragua, de 24 de outubro de 2022.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Executive Order 14404 – Blocking Property With Respect to the Situation in Burma, de 10 de fevereiro de 2021.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. International Emergency Economic Powers Act, P.L. 95-223, de 28 de outubro de 1977.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act, Public Law 112-158, de 10 de agosto de 2012.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Joint Statement by the U.S. Treasury and State Department: The United States and Partners Announce Establishment of Fund for the People of Afghanistan, 14 de setembro de 2022.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Nicaragua Human Rights and Anti Corruption Act, Public Law 115-335, de 20 de dezembro de 2018.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Nicaragua Human Rights and Anti Corruption Act, Public Law 115-335, de 20 de dezembro de 2018.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. President Donald J. Trump Supports the Venezuelan People's Efforts to Restore Democracy in Their Country, White House Fact Sheet 29 de janeiro de 2019.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. State Department. Explanation of Vote on a Third Committee Resolution on Human Rights and Unilateral Coercive Measures, 13 de novembro de 2024.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. State Department. Explanation of Vote on a Third Committee Resolution on Human Rights and Unilateral Coercive Measures, de 7 de novembro de 2023.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. State Department. Statement by the United States on the UN General Assembly, 74th session, 26 de novembro de 2019.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Suspending Normal Trade Relations with Russia and Belarus Act, Public Law No. 117-110; Actions Overview H.R.7108 – 117th Congress, 2021–2022.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. The Comprehensive Iran Sanctions, Accountability and Divestment Act, Public Law 111-195, de 1º de julho de 2010.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. The Defending American Security from Kremlin Aggression Act, S.3336, de 01º de agosto de 2018.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism, P.L. 107-56, 115 Stat, 2001.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Venezuela Defense of Human Rights and Civil Society Act, Public Law 113-278, de 18 de dezembro de 2014.

FABRI, Hélène Ruiz; STOPPIONI, Edoardo. Jus Cogens Before International Courts: The Mega-Political Side of the Story. *Law & Contemporary Problems*, v. 84, p. 153, 2021.

FARACI, Andrea; LONARDO, Luigi. Abuse of Right in International Law: A Roman Law Analogy. In: BAADE, Björnstjern et al. (eds.) *Cynical International Law*. Heidelberg: Springer/Max Planck, 2021.

FEDERER, Henry. GATT Article XXI: Trade Sanctions and the Need to Clarify the Security Exceptions. *Cambridge Law Review*, v. 3, p. 212, 2018.

FERNANDEZ, Gemmo Bautista. Revisiting the Concepts of Rights, Obligations, and Injury in the Invocation of State Responsibility in Inter-State Adjudication. *Philippine Law Journal* v. 91, p. 832, 2018.

FITZMAURICE, Malgosia. Material Breach of Treaty: Some Legal Issues. *Austrian Review of International and European Law*, vol. 6, n. 1, pp. 3-44, 2003.

FORLATI, Laura Picchio. *La sanzione nel diritto internazionale*. Milão: CEDAM, 1974.

FORLATI, Laura Picchio e SICILIANOS, Linos-Alexander (eds.), *Economic Sanctions in International Law*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2004.

FORLATI, Serena. Reactions to Non-Performance of Treaties in International Law. *Leiden Journal of International Law*, vol. 25, n.3, pp. 759-770, 2012.

FORTEAU, Mathias. Comparative International Law Within, Not Against, International Law: Lessons from the International Law Commission. *The American Journal of International Law*, vol. 109, n. 3, pp. 498-513, 2015, p. 507.

FORTEAU, Mathias. La levée et la suspension des sanctions internationales. *Annuaire Français de Droit International*, vol. 51, n. 1, pp. 57-84, 2005.

FOX, Hazel. The Resolution of the Institute of International Law on the Immunities of Heads of State and Government. *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 51, n. 1, 2002.

FRANÇA. French Ministère de la Défense. National Position of France, 9 de setembro de 2019.

FRANÇA. Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie. Direction générale du Trésor. Sanctions économiques unilatérales, de 2023.

FRANÇA. Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie. Guide de bonne conduite relatifs à la mise en œuvre des sanctions économiques et financières, de 1º de setembro de 2014.

FRANÇA. Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. Joint Declaration by the Ministers for Foreign Affairs of France, Germany and Poland. Łódź, 01 de março de 2022.

FRANCHINI, Daniel. Immobilised Assets, Extraordinary Profits: The EU Council Decision on Russia's Central Bank Reserves and Its Legal Challenges. EJIL!Talk, de 1º de março de 2024.

FRANCHINI, Daniel. Jurisdictional countermeasures: The use of jurisdiction and immunity for the implementation of international responsibility. Tese de Doutorado na Universidade de Oxford, 2020.

FRANCK, Thomas M. On proportionality of countermeasures in international law. *American Journal of International Law*, v. 102, n. 4, pp. 715-767, 2008.

FUMAGALLI, Luigi. Evidence before the International Court of Justice: Issues of Fact and Questions of Law in the Determination of International Custom In BOSCHIERO, Nerina; SCOVAZZI, Tulio; PITEA, Cesare; RAGNI, Chiara. *International Courts and the Development of International Law: Essays in Honor of Tullio Treves*. Londres: Springer, 2013.

GRUPO DOS 7 [G7]. G7 Finance Ministers and Central Bank Governors' Statement, de 12 de outubro de 2023.

GRUPO DOS 7 [G7]. G7 Leaders Statement, de 24 de fevereiro de 2024.

GRUPO DOS 7 [G7]. The Hiroshima G7 Summit Declaration. Hiroshima, de 19 de maio de 2023.

GRUPO DOS 7 [G7]. The Ise-Shima G7 Summit Declaration. Ise-Shima, de 26-27 de maio de 2016.

GRUPO DOS 7 [G7]. Venice Declaration. G7 Ministers' Meeting on Justice, 10 de maio de 2024.

GRUPO DOS 77 [G77]. Joint Statement on Unilateral Coercive Measures at the Third Committee of the General Assembly at its 79th session, de 22 de outubro de 2024.

GRUPO DOS 77 [G77]. Ministerial Declaration of the 47th G77 and China Annual Meeting, de 22 de setembro de 2023.

GRUPO DOS 77 [G77]. Ministerial Declaration of the 48th G77 and China Annual Meeting, de 27 de setembro de 2024.

GADKARI, Ahan. Legality of Trade Restrictions against Russia from the Lens of WTO Law. *HUV Humanit res V lkerrecht*, vol. 5, pp. 197-213, 2022.

GAJA, Giorgio. Interpreting Articles Adopted by the International Law Commission. *British Yearbook of International Law*, vol. 85, n. 1, pp. 10-20, 2015.

GAJA, Giorgio. Should all references to international crimes disappear from the ILC Draft Articles on State Responsibility? *European Journal of International Law*, v. 10, n. 2, pp. 365-370, 1999.

GAJA, Giorgio. States Having an Interest in Compliance with the Obligation Breached In CRAWFORD, James; PELLET, Alain; OLLESON, Simon; PARLETT, Kate. *The Law of State Responsibility*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

GAJA, Giorgio. The Protection of General Interests in the International Community. *Recueil de Cours*. Haia: Brill, 2013.

GALINDO, George Rodrigo Bandeira; YIP, Cesar. Customary international law and the third world: do not step on the grass. *Chinese Journal of International Law*, v. 16, n. 2, pp. 251-270, 2017.

GRUPO DE AMIGOS DO POVO S RIO [GAPS]. Chairman's Conclusions of the International Conference of the Group of Friends of the Syrian People, T nis, em 24 de fevereiro de 2012.

GRUPO DE AMIGOS DO POVO S RIO [GAPS]. Chairman's Conclusions of the Second Conference of the Group of Friends of the Syrian People, Istanbul, de 1  de abril de 2012.

G NY, François. *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif: essai critique*. Paris: LGDJ, 1889.

GESTRI, Marco. Sanctions imposed by the European Union: legal and institutional aspects. In: RONZITTI, N. *Coercive diplomacy, sanctions and international law*. Haia: Brill Nijhoff, 2016.

GIDDEL, Ian. Lifting of restrictions with Qatar – what you need to know. *Global Sanctions and Export Controls Blog*, de 19 de janeiro de 2021.

GIEGERICH, Thomas. Article 60: Termination or suspension of the operation of a treaty as a consequence of its breach. In: *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary*. Springer Berlin Heidelberg, 2018.

GIEGERICH, Thomas. Retorsion. In *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2011.

GIRIT, Selin. Turkey faces big losses as Russia sanctions bite. BBC, de 2 de janeiro de 2016.

GOMAA, Mohammed M. Suspension or Termination of Treaties on Grounds of Breach. Haia: Brill/Nijhoff, 1996.

GORDON, Joy. Unilateral Sanctions: Creating Chaos at Bargain Rates In SUBEDI, Suria (ed.) Unilateral Sanctions in International Law. Londres: Hart/Bloomsbury, 2021.

GOWLLAND-DEBBAS, Vera. Security Council Enforcement Action and Issues of State Responsibility. International and Comparative Law Quarterly, vol. 23, n. 1, 1994.

GOWLLAND-DEBBAS, Vera. UN sanctions and International Law: An Overview In RUBIO, Mariano Garcia; HADJ-SAHRAOUI, Hassiba (eds.) United Nations Sanctions and International Law. Haia: Brill, pp. 1-28, 2001.

GUGGENHEIM, Paul. L'origine de la notion de l'opinio juris sive necessitatis comme deuxième élément de la coutume dans l'histoire du droit des gens In Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant. Paris: Pedone, 1960.

HAGGENMACHER, Peter. An archaeological look at 'international custom as evidence of a general practice accepted as law' and Article 38 of the World Court's Statute. Leiden Journal of International Law, vol. 34, n. 4, pp. 801-827, 2021.

HAGGENMACHER, Peter. La doctrine des deux éléments du droit coutumier dans la pratique de la Cour Internationale, Revue générale de droit international public, n. 90, 1986.

HEFFTER, August Wilhelm. Le droit international public de l'europe. Paris: Adeg, 2011.

HELLER, Kevin Jon. Specially Affected States and the Formation of Custom. The American Journal of International Law, vol. 112, n. 2, pp.191-243, 2018.

HIGGINS, Rosalyn. Problems and Process: International Law and How We Use It. Oxford: Oxford University Press, 1995.

HOFER, Alexandra; FERRO, Luca. Sanctioning Qatar: Coercive interference in the State's domaine réservé? EJIL! Talk, de 30 de junho de 2017.

HOFER, Alexandra. The Beliefs and Practice of Enforcing Collective Obligations through Unilateral Sanctions. A dissertation submitted to Ghent University under the supervision of Prof. Tom Ruys, 2019.

HOFER, Alexandra. The developed/developing divide on unilateral coercive measures: legitimate enforcement or illegitimate intervention?. *Chinese Journal of International Law*, v. 16, n. 2, pp. 175-214, 2017.

HOFER, Alexandra. The Proportionality of Unilateral “Targeted” Sanctions: Whose Interests Should Count? *Nordic Journal of International Law*, vol. 89, n. 3-4, pp. 399 - 421, 2020.

HOFER, Alexandra. Unilateral Sanctions as a Challenge to the International Legal Order. In: *International Sanctions in Practice*. Routledge, 2025.

HOFER, Alexandra. Unilateral sanctions as a challenge to the law of state responsibility In BEAUCILLON, Charlotte (ed.) *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*. Londres: Edgard Elgar, 2021.

HONDURAS. Secretaria de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional. Comunicado – Honduras aboga por el principio del respeto a la autodeterminación de los pueblos ante la ONU, de 11 de agosto de 2023.

ILA. Final Report of the Committee on Formation of Customary (General) International Law. Conferência de Londres, 2000.

ÍNDIA. Ministry of External Affairs. Joint Communiqué of the 13th Meeting of the Foreign Ministers of the Russian Federation, the Republic of India and the People's Republic of China, 02 de fevereiro de 2015.

ÍNDIA. Ministry of External Affairs. Joint Communiqué of the 15th Meeting of the Foreign Ministers of the Russian Federation, the Republic of India and the People's Republic of China, 11 de dezembro de 2017.

ÍNDIA. Ministry of External Affairs. Joint Communiqué of the 16th Meeting of the Foreign Ministers of the Russian Federation, the Republic of India and the People's Republic of China, 27 de fevereiro de 2019.

ÍNDIA. Ministry of External Affairs. Transcript of Statement by Secretary of Foreign Relations in Ufá on the ongoing 7th BRICS Summit, de 09 de julho de 2015.

INDONÉSIA. Ministry of Foreign Affairs. Explanation of vote by H.E. Ambassador Mohammad K. Koba Chargé d'Affaires Permanent Mission of the Republic of Indonesia – 75th UN General Assembly, 23 de junho de 2021.

INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL. Immunities from Jurisdiction and Execution of Heads of State and of Government in International Law, 13th Commission, Rapp. Joe Verhoeven, 2001.

INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL. Kraków Resolution – Les obligations erga omnes en droit international. *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 71, parte II, 2006.

IRÃ. Law on Countering the Violation of Human Rights and Adventurous and Terrorist Activities of the United States in the Region, 13 de agosto de 2017.

IRÃ. Ministry of Foreign Affairs. Press Release – Iranian Foreign Ministry spokesperson slams European Union sanctions, 18 de outubro de 2022.

IRÃ. Ministry of Foreign Affairs. Statement on Unilateral Coercive Measures – Deputy Minister of Foreign Affairs of Iran, before the UN General Assembly, 13 de junho de 2024.

IRLANDA. Irish Department of Foreign Affairs. Ireland's Position on the Application of International Law in Cyberspace, de 6 de julho de 2021.

ITÁLIA. Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. Statement by Italy on the UN General Assembly, 79th session, 23 de setembro de 2024.

ITÁLIA. Observations of Italy to the ILC Conclusions on Peremptory Norms of General International Law (Jus cogens) In CDI. Comments and Observations Received from Governments – Peremptory Norms of General International Law (Jus Cogens). UN Doc. A/CN.4/748, 2022.

IWASAWA, Yuji; IWATSUKI, Naoki. Procedural Conditions. In: CRAWFORD, James; PELLET, Alain; OLLESON, Simon (eds.), *The Law of International Responsibility*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

INTERNATIONAL WORKING GROUP ON SANCTIONS [IWGS]. Statement by Friends of the Syrian People International Working Group on Sanctions, Haia, de 20 de setembro de 2012.

INTERNATIONAL WORKING GROUP ON SANCTIONS [IWGS]. Statement by Friends of the Syrian People International Working Group on Sanctions, Tóquio, de 30 de novembro de 2012.

INTERNATIONAL WORKING GROUP ON SANCTIONS [IWGS]. Statement by Friends of the Syrian People International Working Group on Sanctions, Washington DC, de 6 de junho de 2012.

JACKSON, Miles; PADDEU, Federica. The Countermeasures of Others: When Can States Collaborate in the Taking of Countermeasures. *The American Journal of International Law*, vol. 118, n. 2, p. 232, 2024.

JAPÃO. Foreign Exchange and Foreign Trade Act, Act No. 228, de 1º de dezembro de 1949.

JAPÃO. Ministério das Relações Exteriores do Japão. Implementation of Measures to Freeze the Assets of President Bashar Al-Assad and His Related Individuals and Entities in Syria, 9 de setembro de 2011.

JAPÃO. Ministry of Foreign Affairs of Japan. Sanction Measures following the launch of military actions by Russia in Ukraine, de 25 de fevereiro de 2022.

JAPÃO. Ministry of Foreign Affairs of Japan. Sanction Measures following the launch of military actions by Russia in Ukraine, de 25 de fevereiro de 2022.

JAZAIRY, Idriss. Unilateral economic sanctions, international law, and human rights. *Ethics & International Affairs*, v. 33, n. 3, pp. 291-302, 2019.

JOHNSTON, Katie. The Nature and Context of Rules and the Identification of Customary International Law. *European Journal of International Law*, vol. 32, n. 4.

JONAS, David S.; SAUNDERS, Thomas N. The object and purpose of a treaty: Three interpretive methods. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, v. 43, p. 565, 2010.

JOYNER, Daniel H. International legal limits on the ability of states to lawfully impose international economic/financial sanctions. In: RONZITTI, Natalino(ed.). *Coercive diplomacy, Sanctions and International Law*. Haia: Brill Nijhoff, 2016.

KAMMERHOFER, Jörg. Between Pragmatism and Disenchantment: The Theory of Customary International Law after the ILC Project. In: *The Theory and Philosophy of Customary International Law and Its Interpretation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

KAMMERHOFER, Jorg. Uncertainty in the Formal Sources of International Law: Customary International Law and Some of Its Problems. *European Journal of International Law*, vol. 15, n.2, 2004.

KAMMINGA, Meno. Confiscating Russia's Frozen Central Bank Assets: A Permissible Third-Party Countermeasure? *Netherlands International Law Review*, vol. 70, pp. 1-17, 2023.

KAMTO, Maurice. The Time Factor in the Application of Countermeasures In CRAWFORD, James; PELLET, Alain e OLLESON, Simon (eds.), *The Law of International Responsibility*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

KAWASAKI, Kyoji. The “Injured State” in the International Law of State Responsibility. *Hitotsubashi Journal of Law and Politics*, vol. 28, n. 1, pp. 17-31, 2000.

KELSEN, Hans. *Pure Theory of Law*. Washington D.C.: Lawbook Exchange, 2009.

KERBRAT, Yann. Sanctions et Contre-Mesures: Risques de Confusion dans les Articles de la CDI sur la Responsabilité des Organisations Internationales. *Revue Belge de Droit International*, vol. 46, p. 103, 2013.

KEUKELEIRE, Stephan; DELREUX, Tom. *The Foreign Policy of the European Union*. Londres: Bloomsbury Publishing, 2022.

KIRGIS JR., Frederick L. Custom on a Sliding Scale. *American Journal of International Law*, vol. 81, n. 1, 1987.

KISS, Alexandre. Abuse of Rights. *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2011.

KLEINLEIN, Thomas. Jus Cogens as the 'Highest Law'? Peremptory Norms and Legal Hierarchies. *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. 46, pp. 173-210, 2015.

KOHEN, Marcelo. The principle of non-intervention 25 years after the Nicaragua judgment. *Leiden Journal of International Law*, v. 25, n. 1, p. 157-164, 2012.

KOLB, Robert. La Bonne Foi en Droit International Public. *Revue Belge de Droit International*, v. 31, p. 661, 1998.

KOLB, Robert. Selected Problems in the Theory of Customary International Law. *Netherlands International Law Review*, vol. 50, n. 2, 2003.

KOLB, Robert. La proportionnalité dans le cadre des contre-mesures et des sanctions – essai de clarification conceptuelle In FORLATI, Laura Picchio e SICILIANOS, Linos-Alexander (eds.), *Economic Sanctions in International Law*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2004.

KOROMA, A.G. Foreword In MAROSS, A.; BASSETT, M. (eds.) *Economic Sanctions under International Law: Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy, and Consequences*. Haia: TMC Asser, 2015.

KUNZ, James. Sanctions in International Law. *American Journal of International Law*, vol. 54, n. 2, pp. 324-347, 1960.

KURTUL, Aytekin Kaan. The Evolving Qualification of Unilateral Coercive Measures: A Historical and Doctrinal Study. *Athena-Critical Inquiries in Law, Philosophy and Globalization*, vol. 2, n. 1, pp. 204-253, 2022.

KWIECIEN, Roman. International Law as Legal System: Legality, Legitimacy, and Legal Position of States. *Polish Review of International and European Law*, vol. 4, p. 9, 2015.

LAGERWALL, Anne. Le principe ex injuria jus non oritur en droit international. Bruxelles: Bruylant, 2006.

LAITHIER, Lucie. Private Codification Efforts In CRAWFORD, James; PELLET, Alain; OLLESON, Simon. (eds.) The Law of International Responsibility. Oxford: Oxford University Press, 2010.

LANDO, Massimo Fabio. The Limits of Deduction in the Identification of Customary International Law. Asian Journal of International Law, vol. 14, n. 2, pp. 1-25, 2023.

LAUTERPACHT, Hersch. The Function of Law in the International Community. Oxford: Oxford University Press, 2011.

LE MOLI, Ginevra; VIÑUALES, Jorge. Today as Yesterday? Unilateral Coercive Measures and Human Dignity. Chinese Journal of International Law, vol. 18, n. 2, pp. 437–447, 2019.

LEBOW, Richard Ned. Constructing Cause in International Relations. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

LEMEY, Marie. L'abus de droit en droit international public. Paris: LGDJ, 2021.

LEPARD, Brian. General Sources of Evidence of Opinio Juris In LEPARD, Brian. Customary International Law: a new theory with practical implications. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

LESAFFRE, Hubert. Circumstances precluding wrongfulness in the ILC articles on state responsibility: countermeasures In: CRAWFORD, James; PELLET, Alain; OLLESON, Simon; PARLETT, Kate. The Law of State Responsibility. Oxford: Oxford University Press, 2010.

LESTER, Maya; O'KAENE, Michael (org.). Global Sanctions: Law, Practice and Guidance. Disponível em: <https://globalsanctions.co.uk/about/>

LÍBANO. Ministry of Foreign Affairs and Emigrants. Mission Permanente du Liban auprès l'Office des Nations Unies – Unilateral Coercive Measures, de 2 de abril de 2014.

LIM, C. L.; MITCHELL, Ryan Martinez. Neutral rights and collective countermeasures for erga omnes violations. International & Comparative Law Quarterly, v. 72, n. 2, pp. 361-391, 2023.

LIMA, Lucas Carlos; MAROTTI, Loris. Duas ideias irreconciliáveis? Regionalismo e Jus Cogens no Direito Internacional. Revista de Direito Internacional, vol. 20, n. 1, 2023.

LINDERFALK, Ulf. On the Meaning of the 'Object and Purpose' Criterion, in the Context of the Vienna Convention on the Law of Treaties, Article 19. *Nordic Journal of International Law*, vol. 72, n. 4, pp. 429-448, 2003.

LINDERFALK, Ulf. *Philip Morris Asia Ltd. v. Australia - Abuse of Rights in Investor-State Arbitration*. *Nordic Journal of International Law*, vol. 86, n. 1, pp. 403-419, 2023.

LONARDO, Luigi; CAIRÓ, Elisabet Ruiz. The European Court of Justice allows third countries to challenge EU restrictive measures: Case C-872/19 P, *Venezuela v Council*. *European Constitutional Law Review*, v. 18, n. 1, p. 114-131, 2022.

LONARDO, Luigi. Common Foreign and Security Policy and the EU's external action objectives: an analysis of Article 21 of the Treaty on the European Union. *European Constitutional Law Review*, v. 14, n. 3, pp. 584-608, 2018.

LONARDO, Luigi. Law: The Use of Force, EU Sanctions, and Assistance to Ukraine. In: *Russia's 2022 War Against Ukraine and the Foreign Policy Reaction of the EU: Context, Diplomacy, and Law*. Londres: Springer International Publishing, pp. 61-79, 2023.

LONGOBARDO, Marco. State Immunity and Judicial Countermeasures. *European Journal of International Law*, vol. 32, n. 2, pp. 457-484, 2021.

LOWE, Vaughan; TZANAKOPOULOS, Antonios. Humanitarian Intervention. *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2011.

LOWENFELD, Andreas T. *International Economic Law*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

MACGIBBON, Ian C. Some Observations on the Part of Protest in International Law. *British Yearbook of International Law*, v. 30, p. 293, 1953.

MALÁSIA. Ministry of Foreign Affairs. Statement by the Permanent Representative of Malaysia to the United Nations, de 13 de outubro de 2021.

MAROTTI, Loris. A "Game of Give and Take": The ITLOS, the ICJ and Provisional Measures. *Provisional Measures Issued by International Courts and Tribunals*, pp. 131-146, 2021.

MCGIBBON, C. Customary International Law and Acquiescence. *British Yearbook of International Law*, vol. 33, 1958.

MENDELSON, Maurice. The subjective element in customary international law. *British Yearbook of International Law*, vol. 66, 1996.

MERCOSUL. Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul e Estados Associados, de 11 de dezembro de 2012.

MERCOSUL. Declaração de Lima – 3ª Cúpula América do Sul-Países Árabes, 03 de outubro de 2012.

MERCOSUL. Documentos aprovados na XLVI Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados – Caracas, 29 de julho de 2014.

MÉXICO. Secretaria de Relaciones Exteriores. Comunicado Conjunto V reunión de la Comisión Binacional México – Brasil, de 28 de abril de 2023.

MÉXICO. Secretaria de Relaciones Exteriores. Conferencia de prensa del Ministro de Relaciones Exteriores, 4 de março de 2022.

MÉXICO. Secretaria de Relaciones Exteriores. Mensaje a medios de comunicación en el marco del Encuentro de Palenque "Por una Vecindad Fraterna y con Bienestar", 22 de outubro de 2023.

MÉXICO. Secretaria de Relaciones Exteriores. Nota de Análisis 15: La confrontación entre Rusia y Ucrania, la respuesta de Occidente y algunas implicaciones para el orden global, de outubro de 2023.

MILANO, Enrico; PALCHETTI, Paolo. Questioning the development of international law with regard to third-party countermeasures: Lessons from Libya, Syria, Ukraine and beyond. *Questions of International Law*, vol. 29, 2016.

MILANOVIC, Marko. Revisiting coercion as an element of prohibited intervention in international law. *American Journal of International Law*, v. 117, n. 4, pp. 601-650, 2023.

MILES, Cameron. Provisional measures and the ‘new’ plausibility in the jurisprudence of the International Court of Justice. *British Yearbook of International Law*, vol. 111, 2018

MNA. Joint Statement on Unilateral Coercive Measures at the Third Committee of the General Assembly at its 79th session, de 22 de outubro de 2024.

MNA. Political Declaration – Bandung+65: More Relevant, United and Effective NAM against Emerging Global Challenges, including COVID-19, de 9 de outubro de 2020.

MOHAMAD, Rahmat. Unilateral sanctions in International Law: a quest for legality. In: *Economic Sanctions under International Law: Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy, and Consequences*. The Hague: TMC Asser Press, 2015.

MOHEBI, Mohsen; BAZZAR, Vahid. Concept of Invocation to International Responsibility with Emphasis on the Draft Articles of International Law Commission (2001). *Public Law Studies Quarterly*, v. 48, n. 1, p. 201-222, 2018.

MOISEIENKO, Anton. Legal: The Freezing of the Russian Central Bank Assets. *European Journal of International Law*, vol. 34, n. 4, pp. 1007-1020, 2023.

MONTIEL, Moisés. Fantastic *Opinio Juris* and How to Find it. *Opinio Juris*, 26 de junho de 2021.

MORET, Erica. Unilateral and extraterritorial sanctions in crisis: implications of their rising use and misuse in contemporary world politics In BEAUCILLON, Charlotte (ed.) *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*. Londres: Edgard Elgar, 2021.

MULDER, Nicholas. The Trading with the Enemy Acts in the Age of Expropriation, 1914–49. *Journal of Global History*, vol. 15, n. 1, p. 81-99, 2020.

MYANMAR. Ministry of Foreign Affairs. Statement by Myanmar Delegation on the impact of the application of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights by the affected populations, de 23 de maio de 2014.

NAMÍBIA. Ministry of Foreign Affairs. Information on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights in the context of the COVID-19 Pandemic – HRC, de 14 de setembro de 2022.

NAMÍBIA. Ministry of Foreign Affairs. Media Release – Government of the Republic of Namibia calls for the unconditional lifting of all illegal economic sanctions against the Republic of Zimbabwe, 7 de março de 2024.

NEWTON, Michael; MAY, Larry. *Proportionality in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

NÍGER. Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération. Remarks of the Permanent Representative of Niger at the UNSC, 7 de dezembro de 2020.

NISSEL, Alan Tzvika. *Merchants of Legalism: A History of State Responsibility (1870-1960)*. Cambridge: Cambridge University Press, 2024.

NOLTE, Georg. From Dionisio Anzilotti to Roberto Ago: The Classical International Law of State Responsibility and the Traditional Primacy of a Bilateral Conception of Inter-State Relations. *European Journal of International Law*, vol. 13, 2002.

NORUEGA. Ministry of Foreign Affairs. Permanent Mission at the UN. Statement by Sanctions Coordinator Martin Richardsen at the ‘Arria-formula’ meeting on Unilateral Coercive Measures, de 25 de novembro de 2020.

NOSSAL, Kim Richard. International sanctions as international punishment. *International Organization*, vol. 43, n. 2, 1989.

NOVA ZELÂNDIA. New Zealand Foreign Affairs and Trade Ministry. Russia Sanctions Guide: Compliance, Due Diligence and Understanding Evasion Risk, de 30 de janeiro de 2024.

NOVA ZELÂNDIA. Russia Sanctions Act, Public Act No. 6, de 11 de março de 2022.

NOVA ZELÂNDIA. Russia Sanctions Regulatory Charter – Russia Sanctions Act, 2022.

O'KEEFE, Robert. Proportionality. In CRAWFORD, James; PELLET, Alain e OLLESON, Simon (eds.), *The Law of International Responsibility*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

ÖBERG, Marko Divac. The legal effects of United Nations resolutions in the Kosovo Advisory Opinion. *American Journal of International Law*, v. 105, n. 1, p. 81-90, 2011.

ODERMATT, Jed. The development of customary international law by international organizations. *International and Comparative Law Quarterly*, v. 66, n. 2, p. 491-511, 2017.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS [OEA]. 30a Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores. Resolução 1, RC.30/RES. 1/19, 23 de setembro de 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO ISLÂMICA [OIC]. Resolution 31/50 POL –The Negative Impact of Economic and Financial Sanctions on the Full Enjoyment of Human Rights, de 30 de agosto de 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO ISLÂMICA [OIC].. Resolution No. 14/35 – The Imposition of Unilateral Economic Sanctions on Member States , de 18 de junho de 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. Laudo Arbitral em Air Service Agreement of 27 March 1946 between the United States of America and France, Reports of International Arbitral Awards, Vol. XVIII, pp. 417-493, 9 de dezembro de 1978.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. Laudo Arbitral em Company General of the Orinoco Case, Reports of International Arbitral Awards, Vol. II, 31 de julho de 1905.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. Laudo Arbitral em Lac Lanoux (França v Espanha), RIAA, 285/307, de 16 de novembro de 1957.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. Laudo Arbitral em Portuguese Colonies Case (Naulilaa Incident), II, Recueil RIAA, 1928.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. Report of the Secretary General – Unilateral economic measures as a means of political and economic coercion against developing countries, A/70/152, de 16 de julho de 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. Report of the Secretary-General on human rights and unilateral coercive measures, A/53/293, 1996.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. Report of the Secretary-General on human rights and unilateral coercive measures, A/54/222, 1999.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. Responsabilité de l'Allemagne à raison des dommages causés dans les colonies portugaises du sud de l'Afrique (sentence sur le principe de la responsabilité) (Portugal v. Allemagne), RIAA, vol. II, p.1011, 1928.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights. Assinado em Teerã, em 15 de agosto de 1955, UNTC 4132, Vol. 284.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property, UNTC, III, 2 de dezembro de 2004.

ORAKHELASHVILI, Alexander. Peremptory Norms of International Law. Oxford: Oxford University Press, 2006.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE [OTAN]. Brussels Summit Declaration – Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council. Bruxelas, de 11-12 de junho de 2018.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE [OTAN]. Statement by NATO Heads of State and Government, de 24 de março de 2022.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE [OTAN]. Warsaw Summit Communiqué – Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council. Varsóvia, de 8-9 de julho de 2016.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA [OTCA]. Declaração Presidencial por ocasião da Cúpula da Amazônia – IV Reunião de Presidentes dos Estados Partes no Tratado de Cooperação Amazônica, 08 de agosto de 2023.

PACHOLSKA, Magdalena. New Kids on the Block: International Organizations as Customary Rules Creators. *International Community Law Review*, v. 21, n. 3-4, pp. 325-343, 2019.

PADDEU, Federica I.; TAMS, Christian J. Encoding the law of State responsibility with courage and resolve: James Crawford and the 2001 Articles on State Responsibility. *Cambridge International Law Journal*, v. 11, n. 1, pp. 6-23, 2022.

PADDEU, Federica. Clarifying the concept of circumstances precluding wrongfulness (justifications) in International Law In PADDEU, Federica; BARTELS, Lorand (eds.). *Exceptions in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2020.

PADDEU, Federica. *Justification and Excuse in International Law: Concept and Theory of General Defences*. Cambridge Studies in International and Comparative Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

PAÍSES BAIXOS. Ministry of Foreign Affairs. Dutch Government Policy on International Sanctions, 2022.

PAJNKIHAR, Grega. Invocation of International Responsibility. In: *State Succession to Responsibility for Internationally Wrongful Acts*. Leiden: Brill/Nijhoff, 2023.

PALCHETTI, Paolo; GÉRARD, Cahin; LAGRANGE, Evelyne. Sanctions et réactions : la “Crise russe” au Conseil de l’Europe. *Annuaire français de droit international*, vol. 64, pp. 343-355, 2018.

PALCHETTI, Paolo; CANNIZZARO, Enzo. Ultra vires acts of international organizations. In: *Research Handbook on the Law of International Organizations*. Edward Elgar Publishing, 2011.

PALESTINA. Ministry of Foreign Affairs. Statement on Unilateral Coercive Measures – Permanent Observer of the Mission of the State of Palestine, before the UN General Assembly, 13 de junho de 2024.

PANTALEO, Luca. Sanctions cases in European courts In HAPPOLD, Matthew; EDEN, Paul. *Economic Sanctions and International Law*. Londres: Bloomsbury, 2016.

PAQUISTÃO. Ministry of Foreign Affairs. Unilateral Sanctions on Turkey, Press Release, 16 de dezembro de 2020.

PEASLEE, Amos J. The Sanction of International Law. *American Journal of International Law*, vol. 10, n. 2, p. 328-336, 1916.

PEDRETTI, Ramona. Immunity of heads of state and state officials for international crimes. Leiden: Brill/Nijhoff, 2015.

PEEL, Jacqueline. Notice of Claim by an Injured State In CRAWFORD, James; PELLET, Alain; OLLESON, Simon (eds.), *The Law of International Responsibility*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

PELLET, Alain; MIRON, Alina. Sanctions. In: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2012.

PELLET, Alain. Between Codification and Progressive Development of the Law: Some Reflections from the ILC. Paris: *Forum du Droit International*, vol.6, pp. 15-23, 2004.

PELLET, Alain. Can a State commit a Crime? Definitely, yes!. *European Journal of International Law*, v. 10, n. 2, pp. 425-434, 1999.

PELLET, Alain. La codification du droit de la responsabilité internationale : Tâtonnements et affrontements In BOISSON DE CHAZOURNES, Laurence; GOWLLAND-DEBAS, Vera (eds.). *L'ordre juridique international, un système en quête d'équité et d'universalité – Liber Amicorum Georges Abi-Saab*. Haia: Kluwer, p. 285-304, 2001.

PELLET, Alain. Les articles de la CDI sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. Suite-et fin?. *Annuaire français de droit international*, v. 48, n. 1, pp. 1-23, 2002.

PELLET, Alain. Les Rapports de Roberto Ago à la CDI sur la Responsabilité des États. *Forum du Droit International*, n. 4, Kluwer Law International, Paris, 1996.

PELLET, Alain. Remarques sur la jurisprudence récente de la Cour internationale de justice sur le domaine de la responsabilité internationale. In KOHEN, Marcelo; KOLB, Robert; TEHINDRAZANARIVELO, Djacoba L. (eds.) *Perspectives of International Law in the 21st Century. Liber Amicorum Professor Christian Dominicé in Honor of his 80th Birthday*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, pp. 321-246, 2012.

PELLET, Alain. Responding to the New Needs through Codification and Progressive Development In GOWLLAND-DEBBAS, Vera. *Multilateral Treaty-Making: The Current Status of Challenges to and Reforms Needed in the International Legislative Process*. New York: Springer, 2000.

PELLET, Alain. Sanctions unilatérales et droit international. *Annuaire de l'Institut de Droit International*, vol. 76. Paris: Pedone, 2015.

PELLET, Alain. The Normative Dilemma: Will and Consent in International Law Making, *Australian Yearbook of International Law*, vol. 12, n. 1, pp. 22-53, 1992.

PICONE, Paolo. The Distinction between Jus Cogens and Obligations Erga Omnes. In: CANIZZARO, Enzo (org.) *The Law of Treaties beyond the Vienna Convention*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

POLÔNIA. Ministry of Foreign Affairs of Poland. The Republic of Poland's Position on the Application of International Law in Cyberspace, de 29 de dezembro de 2022.

PORTUGAL. Ministério dos Negócios Estrangeiros. Statement by Portugal at the Human Rights Council, 14 de setembro de 2022.

POTTER, Pitman B. Pacific Blockade or War?. *American Journal of International Law*, v. 47, n. 2, pp. 273-274, 1953.

PROUKAKI, Elena Katselli. *The Problem of Enforcement in International Law: Countermeasures, the non-injured state and the idea of international community*. Londres: Routledge Research in International Law, 2010.

PUMA, Giuseppe. The principle of non-intervention in the face of the Venezuelan Crisis. *Questions of International Law, Zoom In*, vol. 79, 2021.

QUANE, Helen. Silence in international law. *British Yearbook of International Law*, v. 84, n. 1, p. 240-270, 2013.

QUÊNIA. The Ministry of Foreign Affairs. Communiqué of the President of the Republic of Kenya on the occasion of a State Visit of his Excellency President of the Republic of Zimbabwe, 10 de março de 2022.

REINHOLD, Steven. Good Faith in International Law. *UCL Journal of Law and Jurisprudence*, vol. 2, n. 1, 2010.

REINO UNIDO. The Russia (Sanctions) (EU Exit) (Amendment) (No. 10) Regulations 2022, No. 792, 12 de julho de 2022.

REINO UNIDO. EU Exit Regulation – The Afghanistan (Sanctions) Regulations 2020, No. 948, 3 de setembro de 2020.

REINO UNIDO. EU Exit Regulation – The Republic of Belarus (Sanctions) (EU Exit) Regulations 2019, No. 600, 18 de março de 2019.

REINO UNIDO. Exiting the European Union – Democratic Republic of the Congo (Sanctions) (EU Exit) Regulations 2019, No. 433, 4 de março de 2019.

REINO UNIDO. Exiting the European Union – Myanmar (Sanctions) Regulations 2021, No. 496, 26 de abril de 2021.

REINO UNIDO. Exiting the European Union – Russia (Sanctions) (EU Exit) Regulations 2019, No. 855, 10 de abril de 2019.

REINO UNIDO. Exiting the European Union – Syria (Sanctions) (EU Exit) Regulations 2019, No. 792, 3 de abril de 2019.

REINO UNIDO. Exiting the European Union – The Afghanistan (Sanctions) Regulations 2020, No. 948, 3 de setembro de 2020.

REINO UNIDO. Exiting the European Union – The Belarus (Sanctions) Regulations 2020, No. 948, 18 de março de 2020.

REINO UNIDO. Exiting the European Union – The Venezuela (Sanctions) (EU Exit) Regulations No. 135, 2019.

REINO UNIDO. Exiting the European Union – Zimbabwe (Sanctions) (EU Exit) Regulations 2019, No. 604, 22 de março de 2019.

REINO UNIDO. Foreign and Commonwealth Office. Deter, disrupt and demonstrate – UK sanctions in a contested world: UK sanctions strategy. UK Foreign & Commonwealth Office, de 22 de fevereiro de 2024.

REINO UNIDO. Foreign and Commonwealth Office. Statement by the United Kingdom on the UN General Assembly, 78th session, 13 de junho de 2024.

REINO UNIDO. Oral Statement to Parliament of Hon. Dominic Raab, Foreign and Commonwealth Office – Hong Kong and China: Foreign Secretary's statement in Parliament, 20 de julho de 2020.

REINO UNIDO. Russia (Sanctions) (EU Exit) Regulations 2019, No. 855, 10 de abril de 2019.

REINO UNIDO. The Democratic People's Republic of Korea (Sanctions) (EU Exit) Regulations 2019, de 5 de março de 2019.

REINO UNIDO. The Iran (Sanctions) (Nuclear) (EU Exit) Regulations 2019, de 5 de março de 2019.

REINO UNIDO. The Libya (Sanctions) (EU Exit) Regulations 2020, de 29 de dezembro de 2020.

REINO UNIDO. The Russia (Sanctions) (EU Exit) (Amendment) (No. 23) Regulations 2022, No. 440, 18 de abril de 2023.

REINO UNIDO. The Russia (Sanctions) (EU Exit) (Amendment) (No. 5) Regulations 2022, No. 205, 1º de março de 2022.

REINO UNIDO. The Russia (Sanctions) (EU Exit) (Amendment) (No. 6) Regulations 2022, No. 241, 8 de março de 2022.

REINO UNIDO. The Russia (Sanctions) (EU Exit) (Amendment) (No. 7) Regulations 2022, No. 395, 29 de março de 2022.

REINO UNIDO. The Russia (Sanctions) (EU Exit) (Amendment) (No. 8) Regulations 2022, No. 452, 13 de abril de 2022.

REINO UNIDO. The Russia (Sanctions) (EU Exit) (Amendment) (No. 9) Regulations 2022, No.477, 27 de abril de 2022.

REINO UNIDO. The Venezuela (Sanctions) (EU Exit) Regulations 2019, No. 135, 29 de janeiro de 2019.

REINO UNIDO. The Yemen (Sanctions) (EU Exit) (No. 2) Regulations 2020, No.1278, 12 de novembro de 2020.

REISMAN, W. Michael; ARMSTRONG, Andrea. The Past and Future of the Claim of Preemptive Self-Defense. *American Journal of International Law*, v. 100, n. 3, pp. 525-550, 2006.

REPÚBLICA TCHECA. Act No 69/2006 on the Implementation of International Sanctions, 3 de fevereiro de 2006.

RIDI, Niccolò; FIKFAK, Veronika, Sanctioning to Change State Behaviour. *Journal of International Dispute Settlement*, vol. 13, n. 2, p. 210–232, 2022.

RIPENKO, Artem. Funding Ukraine's Aid: New Challenges. *EJIL! Talk*, de 7 de dezembro de 2023.

ROBERTS, Anthea. Traditional and Modern Approaches to Customary International Law: a Reconciliation. *American Journal of International Law*, vol. 95, n. 1, pp. 757-791, 2001.

ROCHA, Ana Luísa de Oliveira. A Legitimidade processual perante a Corte Internacional de Justiça: o caso do genocídio Rohingya e os efeitos processuais das obrigações erga omnes partes. In: LIMA, L. C. (Org.); ROCHA, A. L. O. (Org.). *Cadernos de Direito Internacional da Universidade Federal de Minas Gerais*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2023.

ROCHA, Ana Luísa de Oliveira. The role of provisional measures before the International Court of Justice: the evolution of the plausibility test and the procedural obstacles to the protection of rights pendente lite. Dissertação de Mestrado defendida perante a Universidade Federal de Minas Gerais, 2024.

RONZITTI, Natalino. Sanctions as instruments of coercive diplomacy: An international law perspective. In: *Coercive Diplomacy, sanctions and international law*. Brill Nijhoff, 2016.

ROOT, Elihu. The Sanction of International Law¹. *American Journal of International Law*, vol. 2, n. 3, p. 451-457, 1908.

ROSCINI, Marco. *International Law and the Principle of Non-Intervention: History, Theory, and Interactions with Other Principles*. Oxford: Oxford University Press, 2024.

ROSENNE, Shabtai. State Responsibility and International Crimes: Further Reflections on Article 19 of the Draft Articles on State Responsibility. *New York University Journal of International Law and Politics*, v. 30, p. 145, 1997.

ROSENNE, Shabtai. State Responsibility: Festina Lente. *British Yearbook of International Law*, pp. 363-371, vol. 75, n. 1, 2006.

ROSSELET, Sébastien. *Les contre-mesures à travers le prisme du principe de proportionnalité*. Genebra: Schulthess, 2020.

RÚSSIA. Federal Law No. 127-FZ "On Measures of Impact (Countermeasures) on the Unfriendly Actions of the United States of America and Other Foreign States", de 4 de junho de 2018.

RÚSSIA. Federal Law No. 390-FZ, "On Security", de 28 de dezembro de 2010.

RÚSSIA. Federal Law No. 281-FZ "On Special Economic Measures and Coercive Measures", de 30 de dezembro de 2006.

RÚSSIA. Ministry of Foreign Affairs. UCM-Study on the notion, characteristics, legal status and targets of unilateral sanctions before de OHCHR, de 15 de novembro de 2020.

RUYS, Tom. Immunity, Inviolability and Countermeasures: A Closer Look at Non-UN Targeted Sanctions In RUYS, Tom; ANGELET, Nicolas e FERRO, Luca. *The Cambridge History of Immunities and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

RUYS, Tom. Legal Standing and Public Interest Litigation—Are All Erga Omnes Breaches Equal?. *Chinese Journal of International Law*, v. 20, n. 3, pp. 457-498, 2021.

RUYS, Tom. Sanctions, retorsions and countermeasures: concepts and international legal framework. In: HERRIK, L., *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 19–51, 2017.

SACHARIEW, K. State Responsibility for Multilateral Treaty Violations: Identifying the ‘Injured State’ and its Legal Status. *Netherlands International Law Review*, vol. 35, n. 3, 1988.

SAGANEK, Przemysław. *Unilateral Acts of States in Public International Law*. Leiden/Boston: Brill/Nijhoff, 2016.

SALIBA, Aziz. Is the UN Security Council Legibus Solutus? An Analysis of the Legal Restraints of the UNSC. *Michigan State International Law Review*, vol.20, n.2, 2012.

SALVATI, Pierluigi. Foreign Central Banks and Immunity from Execution: Too Sovereign to Be Attached?. In: *Sovereign Immunity Under Pressure: Norms, Values and Interests*. Nova York: Springer International Publishing, pp. 417-448, 2022.

SCHACHTER, Oscar. Dispute Settlement and Countermeasures in the International Law Commission. *American Journal of International Law*, v. 88, n. 3, pp. 471-477, 1994.

SCHACHTER, Oscar. *International Law in Theory and in Practice: General Course in Public International Law*. Brill, *Recueil des Cours*, 1982.

SCHACHTER, Oscar. New Custom: Power, *Opinio Juris* and Contrary Practice In MAKARCZYK, Jerzy (ed.). *Theory of International Law at the Threshold of the 21st Century: Essays in Honour of Krzysztof Skubiszewski*. Haia: Kluwer, pp. 531-540, 1996.

SCOBIE, Iain. The Invocation of Responsibility for the Breach of ‘Obligations under Peremptory Norms of General international Law’. *European Journal of International Law*, vol. 13, n. 5, pp. 1201-1220, 2002.

SCOTT, Sterling. Codification of State Responsibility in International Law: A Review and Assessment. *American Society of International Law (ASIL Proceedings)*, v. 9, p. 1, 1985.

SICILIANOS, Linos-Alexander. Countermeasures in Response to Grave Violations of Obligations Owed to the International Community In CRAWFORD, J.; PELLET, Alain; OLLESON, S. (eds.) *The Law of International Responsibility*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

SICILIANOS, Linos-Alexander. *Les réactions décentralisées à l’illicite : Des contre-mesures à la légitime défense*. Paris: Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1990.

SICILIANOS, Linos-Alexander. The Relationship between Reprisals and Denunciation or Suspension of a Treaty. *European Journal of International Law*, vol. 4, n. 1, 1993.

SICILIANOS, Linos-Alexander. The classification of obligations and the multilateral dimension of the relations of international responsibility. *European Journal of International Law*, v. 13, n. 5, p. 1127-1145, 2002.

SIMMA, Bruno; TAMS, Christian. *Reacting Against Treaty Breaches* In HOLLIS, Duncan (org.) *The Oxford Guide to Treaties*. Oxford: Oxford University Press, 2020.

SIMMA, Bruno. Counter-measures and Dispute Settlement: a Plea for a Different Balance. *European Journal of International Law*, v. 5, n. 1, p. 102, 1994.

SIMMA, Bruno. *From Bilateralism to Community Interests in International Law*. Recueil des Cours. Haia: Brill, 1994.

SINGAPURA. Ministry of Foreign Affairs. Factsheet: Singapore's Export Controls Measures on Russia, de 5 de março de 2022.

SINGAPURA. Monetary Authority of Singapore. Financial Services and Markets Act, No. 17, 13 de maio de 2022.

SINGAPURA. Monetary Authority of Singapore. Monetary Authority Act, 1970.

SINGH, Sahib. Non-proliferation law and countermeasures. University of Cambridge Faculty of Law Research Paper No.21, 2011.

SLOBODA, Pedro Muniz Pinto. A Responsabilidade Internacional dos Estados após a “Revolução Ago”. In MENEZES, Wagner. *Direito Internacional em Expansão*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017.

SOMANI, Keshav. The ICJ's Judgment in Nicaragua v. Colombia: Back to Basics? *Opinio Juris*, 16 de agosto de 2023.

SØRENSEN, Max. *Principes de droit international public: cours général*. Brill: Recueil des cours, 1960.

SPINEDI, Marina. From One Codification to Another: Bilateralism and Multilateralism in the Genesis of the Codification of the Law of Treaties and the Law of State Responsibility. *The European Journal of International Law*, vol. 13, n. 5, pp. 1099-1125, 2001.

STERN, Brigitte. Custom as the heart of international law. *Duke Journal of Comparative and International Law*, vol. 11, 2001.

STRANGIO, Sebastian. Malaysia Will Not Recognize Unilateral Sanctions on Iran, Official Says. *The Diplomat*, 10 de maio de 2024.

STRYDOM, Hennie. South Africa's position and practice with regard to unilateral and extraterritorial coercive sanctions In BEAUCILLON, Charlotte (ed.) *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*. Londres: Edgard Elgar, 2021.

SUBEDI, Surya (ed.). *Unilateral Sanctions in International Law*. Londres: Hart, 2021; BEAUCILLON, Charlotte. *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*. Londres: Elgar, 2021.

SUBEDI, Surya. The Status of Unilateral Sanctions in International Law In SUBEDI, Suria (ed.) *Unilateral Sanctions in International Law*. Londres: Hart/Bloomsbury, 2021.

SUDÃO. Ministry of Foreign Affairs. Foreign Affairs Minister Calls for Lifting Sanctions on South Sudan, 1º de março de 2024.

SUÉCIA. Ministry for Foreign Affairs of Sweden. *International Sanctions – What are Sanctions?*, 2024.

SUÍÇA. Federal Act on the Implementation of International Sanctions, 946.231, de 22 de março de 2002.

SUÍÇA. Swiss Federal Council, Ordonnance du 28 juin 2006 instituant des mesures à l'encontre du Belarus, 28 de junho de 2006.

SUÍÇA. Swiss Federal Council, Ordonnance instituant des mesures à l'encontre de certaines personnes originaires de la Libye, de 21 de fevereiro de 2011.

SUÍÇA. Swiss Federal Council. Mesures à l'encontre de Syrie, 18 de maio de 2011.

SUY, Eric. *Les actes juridiques unilatéraux en droit international public*. Paris: Pedone, 1962.

TAKI, Hiroshi. *Opinio Juris and the Formation of Customary International Law*. *German Yearbook of International Law*, vol. 51, 2008.

TAMA, Jordan. Forcing the president's hand: How the US congress shapes foreign policy through sanctions legislation. *Foreign Policy Analysis*, v. 16, n. 3, pp. 397-416, 2020.

TAMS, Christian J. Do serious breaches give rise to any specific obligations of the responsible state?. *European Journal of International Law*, v. 13, n. 5, pp. 1161-1180, 2002.

TAMS, Christian J. *Enforcing obligations erga omnes in international law*. New York: Cambridge University Press, 2005.

TAMS, Christian. Article 60 In CORTEN, Olivier; KLEIN, Pierre (eds.). *The Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

TANAKA, Yoshifumi. The legal consequences of obligations erga omnes in international law. *Netherlands International Law Review*, v. 68, pp. 1-33, 2021.

TANZÂNIA. Ministry of Foreign Affairs and East African Cooperation. Statement by the Minister for Foreign Affairs and International Cooperation of Tanzania at the 67th session of the UNGA, de 28 de setembro de 2012.

TANZÂNIA. Ministry of Foreign Affairs and East African Cooperation. Statement by the Vice-President of Tanzania at the General Debate of the 78th Session of the UNGA, 21 de setembro de 2023.

TASIOULAS, John. Customary International Law and the Quest for Global Justice In PERREAU-SAUSSINE, Amanda; MURPHY, James Bernard (eds.). *The Nature of Customary Law: Legal, Historical and Philosophical Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

TASIOULAS, John. *Opinio Juris and the Genesis of Custom: A Solution to the 'Paradox'*. *Australian Yearbook of International Law*, v. 26, p. 199, 2007.

TEHINDRAZANARIVELO, Djacoba Liva. Targeted sanctions and obligations of states on listing and de-listing procedures. In: *International Law and the Quest for its Implementation. Le droit international et la quête de sa mise en oeuvre*. Leiden: Brill Nijhoff, 2010.

THE WALL STREET JOURNAL. Russia Bans Imports of Fruits, Vegetables From Turkey, de 30 de novembro de 2015.

THIRLWAY, Hugh. Injured and Non-Injured States before the International Court of Justice. In: *International Responsibility Today*. Leiden: Brill Nijhoff, 2005.

THIRLWAY, Hugh. *International Customary Law and Codification*. Londres: Springer, 1972.

THIRLWAY, Hugh. *The sources of international law*. Oxford: Oxford University Press, 2019.

TOMUSCHAT, Christian. Are counter-measures Subject to Prior Recourse to Dispute Settlement Procedures?. *European Journal of International Law*, v. 5, p. 77, 1994.

TOMUSCHAT, Christian. Are Countermeasures Subject to Prior Recourse to Dispute Settlement Procedures? *European Journal of International Law*, vol. 5, n. 1, pp. 77-88, 1994.

TOOPE, Stephen. Powerful but unpersuasive? The role of the United States in the evolution of customary law in BYERS, Michael; NOLTE, Georg (eds.) *United States Hegemony and Foundations of International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

TRIBE, Laurence; TOLENTINO, Raymond; HARRIS, Kate; ERPENBACH, Jackson; LEWIN, Jeremy. The Legal, Practical and Moral Case for Transferring Russian Sovereign Funds to Ukraine. Renew Democracy Initiative, 17 de setembro de 2023.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Basic Considerations of Humanity in Relation to State Responsibility. In: *International Law for Humankind*. Haia: Brill/Nijhoff, 2020.

Turkey imposes Sanctions on Syria, *The Guardian*, 30 de novembro de 2011.

TURQUIA. Joint Statement by Representatives of Iran, Russia and Türkiye on Outcomes of the 22nd International Meeting on Syria in the Astana Format, de 11-12 de novembro de 2024.

TURQUIA. Ministry of Foreign Affairs. No: 268 –Press Release Regarding the Recent Developments in Venezuela, 19 de outubro de 2023.

TURQUIA. Ministry of Foreign Affairs. QA-121 – Statement of the Spokesperson of Ministry of Foreign Affairs, Mr. Hami Aksoy in Response to a Question Regarding the U.S. Decision to Rescind the Sudan from the list of State Sponsors of Terrorism, de 17 de dezembro de 2020.

TURQUIA. No: 268 –Press Release Regarding the Recent Developments in Venezuela, 19 de outubro de 2023.

TURQUIA. QA-121 – Statement of the Spokesperson of Ministry of Foreign Affairs, Mr. Hami Aksoy in Response to a Question Regarding the U.S. Decision to Rescind the Sudan from the list of State Sponsors of Terrorism, de 17 de dezembro de 2020.

TURQUIA. Statement of the Spokesperson of Ministry of Foreign Affairs, Mr. Hami Aksoy in Response to a Question Regarding the U.S. Decision to Rescind the Sudan from the list of State Sponsors of Terrorism, 17 de dezembro de 2020.

TZANAKOPOULOS, Antonios. The Right to be Free from Economic Coercion. *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, vol. 4, n. 3, 2015.

UNIÃO AFRICANA [UA]. Resolution on the Impact of Sanctions and Unilateral Coercive Measures. Assembly/AU/Res.1(XXXIII), 10 de fevereiro de 2020.

UNIÃO AFRICANA [UA]. Resolution on the Impact of Sanctions and Unilateral Coercive Measures. Assembly/AU/XXXVI, 19 de fevereiro de 2023.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. Conselho da União Europeia. Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions), 10198/1/04 REV 1, PESC 450, Bruxelas, 7 de junho de 2004.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. Conselho da União Europeia. Council Regulation (EU) No 401/2013 concerning restrictive measures in respect of Myanmar/Burma and repealing Regulation (EC) No 194/2008, de 2 de maio de 2013.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. Conselho da União Europeia. Sanctions Guidelines – update, 5664/18, 4 de maio de 2018; UE. Conselho da União Europeia. Restrictive measures (Sanctions) – Update of the EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures, 10572/22, 27 de junho de 2022.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. Conselho da União Europeia. Sanctions Guidelines – update. CFSP/PESC 68, 5664/18, 4 de maio de 2018.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. Conselho da União Europeia. Update of the EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures. CFSP/PESC 831, 10572/22, de 27 de junho de 2022.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. Conselho Europeu, Common Position 2000/346/CFSP, de 26 de abril de 2000.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. Conselho Europeu, Common Position 2002/145/CFSP, 18 de fevereiro de 2002.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. Conselho Europeu, Council Regulation EC No. 310/2002, de 21 de fevereiro de 2002.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. Conselho Europeu, Council Regulation No. 1081/2000, OJ 2000 L 122/29, de 24 de maio de 2000.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. Conselho Europeu, Press Release – EU adopts new round of individual sanctions over continued human rights abuses and imposes further targeted measures in response to involvement in Russia's military aggression against Ukraine, de 3 de agosto de 2023.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. Conselho Europeu. Background Information – EU sanctions against Russia explained, 2022.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. Conselho Europeu. Concerning restrictive measures in view of the situation in Burundi, Council Decision 2015/1763, de 29 de novembro de 2015.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. Conselho Europeu. Council Decision (EU) 285/2012 – concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies threatening the peace, security or stability of the Republic of Guinea-Bissau, de 3 de maio de 2012.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. Conselho Europeu. Council Decision 2010/788/CFSP concerning restrictive measures against the Democratic Republic of the Congo and repealing Common Position 2008/369/CFSP, 20 de dezembro de 2010.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. Conselho Europeu. Council Decision 2012/642/CFSP concerning restrictive measures in view of the situation in Belarus and the involvement of Belarus in the Russian aggression against Ukraine, de 15 de outubro de 2012.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. Conselho Europeu. Council Decision 2014/512/CFSP, de 31 de julho de 2014, OH 2014 L 229/13, de 31 de julho de 2014, Council Regulation (EU) No.883/2014, de 31 de julho de 2014.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. Conselho Europeu. Council Decision 2014/659/CFSP, de 8 de setembro de 2014, OJ 2014 L 271/54 de 12 de setembro de 2014.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. Conselho Europeu. Council Decision 2017/2074/CFSP, de 13 de novembro de 2017.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. Conselho Europeu. Council Implementing Decision 2011/302/CFSP, de 23 de maio de 2011, OJ 2011 L 136/91.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. Conselho Europeu. Council Implementing Decision 2011/486/CFSP, de 1º de agosto de 2011.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. Conselho Europeu. Council implementing Regulation 2018/647 amending Regulation (EU) No 401/2013 concerning restrictive measures in respect of Myanmar/Burma, de 27 de abril de 2018.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. Conselho Europeu. Council Regulation (EU) 1170/2017, de 28 de setembro de 2017.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. Conselho Europeu. Council Regulation (EU) 2015/813 amending Regulation (EU) No 204/2011 concerning restrictive measures in view of the situation in Libya, de 26 de maio de 2015.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. Conselho Europeu. Council Regulation (EU) 2015/813 amending Regulation (EU) No 204/2011 concerning restrictive measures in view of the situation in Libya, de 26 de maio de 2015.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. Conselho Europeu. Council Regulation (EU) 2017/1509 concerning restrictive measures against the Democratic People's Republic of Korea and repealing Regulation (EC) No 329/2007, de 30 de agosto de 2017.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. Conselho Europeu. Council Regulation (EU) 2022/1904 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, de 6 de outubro de 2022.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. Conselho Europeu. Council Regulation (EU) 2022/1904 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, de 6 de outubro de 2022.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. Conselho Europeu. Council Regulation (EU) 2022/2474 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, de 16 de dezembro de 2022.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. Conselho Europeu. Council Regulation (EU) 2022/262 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, de 23 de fevereiro de 2022.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. Conselho Europeu. Council Regulation (EU) 2022/328 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, de 25 de fevereiro de 2022.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. Conselho Europeu. Council Regulation (EU) 2022/394 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, 9 de março de 2022.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. Conselho Europeu. Council Regulation (EU) 2022/576 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, de 8 de abril de 2022.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. Conselho Europeu. Council Regulation (EU) 2022/576 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, de 8 de abril de 2022.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. Conselho Europeu. Council Regulation (EU) 2022/576 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, de 8 de abril de 2022.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. Conselho Europeu. Council Regulation (EU) 2022/576 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, de 8 de abril de 2022.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. Conselho Europeu. Council Regulation (EU) 2022/576 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, de 8 de abril de 2022.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. Conselho Europeu. Council Regulation (EU) 2022/879 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, 3 de junho de 2022.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. Conselho Europeu. Council Regulation (EU) 267/2012 concerning restrictive measures against Iran and repealing Regulation (EU) No 961/2010, de 23 de março de 2012.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. Conselho Europeu. Council Regulation (EU) No 204/2011 – concerning restrictive measures in view of the situation in Libya, de 2 de março de 2011.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. Conselho Europeu. Iran: Council maintains restrictive measures under the non-proliferation sanctions regime after the JCPoA Transition Day, de 17 de outubro de 2023.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. Conselho Europeu. Council Decision 2012/122/CFSP, de 27 de fevereiro de 2012, OJ 2012 L 54/14.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. Council of the Union. Council Decision (CFSP) 2021/2208 amending Decision (CFSP) 2017/1775 concerning restrictive measures in view of the situation in Mali, de 13 de dezembro de 2021.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. European Union Explanation of Vote – UN General Assembly 3rd Committee: resolution on Human rights and unilateral coercive measures, de 14 de novembro de 2024.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. Iran: Council lifts all nuclear-related economic and financial EU sanctions, de 16 de janeiro de 2016.

UNIÃO EUROPEIA [UE]. Iran: EU suspends certain sanctions as Joint Plan of Action enters into force, de 20 de janeiro de 2014.

UGANDA. Ministry of Foreign Affairs. Remarks on the Resolution A/HRC/55/L.7, 5 de abril de 2024.

UNIÃO DAS NAÇÕES SUL AMERICANAS [UNASUL]. Comunicado de la Unión de Naciones Suramericanas sobre la ley aplicada por el gobierno de los Estados Unidos de América, de 10 de fevereiro de 2015.

UNIÃO DAS NAÇÕES SUL AMERICANAS [UNASUL]. Declaração de Lima – III Cúpula América do Sul-Países Árabes, 2 de outubro de 2012.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT [UNCTAD] . Singapore - Russian Federation, BIT. Investment Policy Hub, 2010.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT [UNCTAD] . United Kingdom - Russian Federation, BIT. Investment Policy Hub, 1991.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT [UNCTAD] . United Kingdom - Venezuela, Bolivarian Republic of BIT. Investment Policy Hub, 1996.

United States and allies target Russia and Belarus with Sanctions and other economic measures. American Journal of International Law, AJIL Contemporary Practice of the United States of America, vol.116, n.3, 2022.

United States and allies target Russia and Belarus with Sanctions and other economic measures. American Journal of International Law, AJIL Contemporary Practice of the United States of America, vol.116, n.3, 2022.

URS, Priya. Obligations erga omnes and the question of standing before the International Court of Justice. Leiden Journal of International Law, vol. 34, n. 2, pp. 505-525, 2021.

VAN DER HORST, Ron. Illegal, Unless: Freezing the Assets of Russia's Central Bank. European Journal of International Law, vol. 34, n. 4, pp. 1021-1032, 2023.

VENEZUELA. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. Comunicado – República Bolivariana de Venezuela. Comunicado de Venezuela ante el Grupo de Ideas Afines, 06 de setembro de 2017.

VENEZUELA. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. Comunicado – República Bolivariana de Venezuela. Discurso del canciller Jorge Arreaza durante Seminario Internacional sobre las Medidas Coercitivas Unilaterales, de 27 de junho de 2019.

VENEZUELA. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. Comunicado – República Bolivariana de Venezuela. Intervención de Venezuela en el Debate Urgente sobre Ucrania del Consejo de DDHH de la ONU, de 03 de março de 2022.

VENEZUELA. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. Comunicado – República Bolivariana de Venezuela. Intervención del Embajador Samuel Moncada,

Representante Permanente de la República Bolivariana de Venezuela ante la ONU, de 10 de noviembre de 2021.

VENEZUELA. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. Comunicado – República Bolivariana de Venezuela. Venezuela rechaza nuevo intento de Canadá de imponer medidas coercitivas unilaterales, 16 de junho de 2018.

VENEZUELA. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. Comunicado – República Bolivariana de Venezuela. Venezuela rechaza decisión de la UE de prorrogar medidas coercitivas unilaterales contra su pueblo, de 08 de dezembro de 2023.

VENEZUELA. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. Comunicado – República Bolivariana de Venezuela. Intervención del embajador Samuel Moncada durante reunión informal del Consejo de Seguridad de la ONU sobre MCU, de 26 de noviembre de 2020.

VENEZUELA. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. Comunicado – República Bolivariana de Venezuela. Venezuela rechaza imposición de nuevas medidas coercitivas unilaterales de EEUU a Irán, de 20 de setembro de 2019.

VERESHCHETIN, Vladlen S. Some Observations on the New Proposal on Dispute Settlement. *European Journal of International Law*, v. 5, p. 54, 1994.

VERMEER-KUNZLI, Annemarieke. A Matter of Interest: Diplomatic Protection and State Responsibility *Erga omnes*. *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 56, n. 3, 2007.

VIETNÃ. Ministry of Foreign Affairs. Statement by Vietnam Delegation on Unilateral Coercive Measures, 25 de noviembre de 2020.

VRANES, Erich. The definition of ‘norm conflict’ in international law and legal theory. *European Journal of International Law*, v. 17, n. 2, pp. 395-418, 2006.

WAMPACH, Christophe. *Armed reprisals from medieval times to 1945*. Baden Baden: Nomos, 2018.

WATTS, Arthur H. *The legal position in international law of heads of states, heads of governments and foreign ministers – Recueil des Cours*. Leiden: Martinus Nijhoff, 1994.

WATTS, Arthur; WOOD, Michael; SENDER, Omri. Codification and Progressive Development of International Law. *Max Planck Encyclopaedia of International Law*, 2006.

WEBB, Philippa. *Human Rights and the Immunities of State Officials In Hierarchy in International Law: The Place of Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

WEISBURD, Mark. International Crimes of States: the Decay of an Idea. *Polish Yearbook of International Law*, vol. 23, 1997-1998.

WESTLAKE, John. Reprisals and War. *Law Quarterly Review*, v. 25, p. 127, 1909.

WHITE, Nigel. *Shades of Grey: Autonomous Sanctions in the International Legal Order*. In SUBEDI, Suria (ed.) *Unilateral Sanctions in International Law*. Londres: Hart/Bloomsbury, 2021.

WHITEMAN, Marjorie M. The Codification of the Responsibility of States. *New York University Law Quarterly*, v. 8, p. 186, 1930.

WICKER, Christian. *The Concepts of Proportionality and State Crimes in International Law*. Frankfurt am Main: Lang, 2006.

WOOD, Michael; JAMNEJAD, Maziar. The Principle of Non-intervention. *The Leiden Journal of International Law*, vol. 22, n. 1, 2009.

WOOD, Michael. The Interpretation of Security Council Resolutions. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 20, n. 1, 2017.

WUERTH, Edith. Countermeasures and the Confiscation of Russian Central Bank Assets. *Lawfare*, de 3 de maio de 2023.

WYLER, Eric. From 'State Crime' to responsibility for 'serious breaches of obligations under peremptory norms of general international law'. *European Journal of International Law*, v. 13, n. 5, pp. 1147-1160, 2002.

XIOURI, Maria. *The Breach of a Treaty: State Responses in International Law*. Haia: Brill, pp. 69-107, 2021.

YEE, Sienho. The News That *Opinio Juris* Is Not a Necessary Element of Customary [International] Law Is Greatly Exaggerated. *German Yearbook of International Law*, v. 43, p. 227, 2000.