

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

**A IMPLEMENTAÇÃO DAS SANÇÕES DO CONSELHO DE
SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS NO ORDENAMENTO
JURÍDICO BRASILEIRO**

BELO HORIZONTE

2018

JÚLIA SOARES AMARAL

A IMPLEMENTAÇÃO DAS SANÇÕES DO CONSELHO DE
SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS NO ORDENAMENTO
JURÍDICO BRASILEIRO

Dissertação de Mestrado apresentada pela Bacharel em Direito JÚLIA SOARES AMARAL ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito para a finalização do mestrado.

Linha de pesquisa: Poder, Cidadania e Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito.

Área de estudo: Direito Internacional Contemporâneo.

Orientador: Aziz Tuffi Saliba.

BELO HORIZONTE

2018

Soares Amaral, Júlia

A Implementação das Sanções do Conselho de Segurança
no Ordenamento Jurídico Brasileiro / Júlia Soares
Amaral. -- Belo Horizonte, 2018.
118 f.

Orientador: Aziz Tuffi Saliba.

Dissertação (Mestrado - Direito) -- Universidade
Federal da Bahia, Faculdade de Direito da
Universidade Federal de Minas Gerais, 2018.

1. Conselho de Segurança. 2. Regime de Sanções. 3.
Implementação de Resoluções. 4. Relação entre o Direito
Interno e o Direito Internacional. 5. Lei n. °
13.170/2015. I. Tuffi Saliba, Aziz. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema Universitário de Bibliotecas (SIBI/UFBA),
com os dados fornecidos pela autora.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

A dissertação intitulada “A Implementação das Sanções do Conselho de Segurança no Ordenamento Jurídico Brasileiro”, de autoria de Júlia Soares Amaral, foi considerada _____ pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Professor Doutor Aziz Tuffi Saliba
(FDUFMG - Orientador)

Professor Doutor Roberto Luiz Silva
(FDUFMG)

Professor Doutor Lucas Carlos Lima
(FDUFMG)

Belo Horizonte, 21 de agosto de 2018.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho não seria possível sem o apoio e incentivo de pessoas muito especiais. Assim, mais do que agradecimentos, reconheço também a elas parte considerável de todo o processo que resulta nessa Dissertação.

Assim, em primeiro lugar, agradeço ao meu orientador, Prof. Aziz Tuffi Saliba, que despertou em mim o interesse pela temática envolvendo as Sanções do Conselho de Segurança. Sua participação foi imprescindível, seja na definição do tema, no direcionamento da pesquisa e escrita, ou nas disciplinas e discussões envolvendo não só diferentes áreas do Direito Internacional, como também do papel da academia e valiosas dicas de formação pessoal e profissional.

Agradeço também, ao meu namorado, Pedro Kerth, que dividiu comigo, nesses anos de mestrado, as alegrias pelas conquistas e me deu ânimo nos momentos mais difíceis. Como se isso já não fosse suficiente, para me ajudar quando mais precisei, ele também se inteirou do assunto, discutiu comigo as principais conclusões deste trabalho e foi fundamental por ter paciência e compreensão com o que tive de abrir mão neste período, além de me incentivar quando era necessário, para que eu me dedicasse à pesquisa e escrita. Muito obrigada!

À toda a minha família, em especial os meus pais, sou também infinitamente grata pela torcida, pelo carinho e compreensão de sempre e também pelas cobranças, que me impulsionaram. Todo o desejo de conquistar mais e buscar a excelência, vem da vontade de retribuir tudo o que vocês são para mim!

Por fim, aos colegas de trabalho e amigos, que são testemunhas da dedicação necessária, agradeço por estarem comigo e espero que possamos comemorar juntos, em breve.

"Peace must be sought, above all, because it is the condition for every member of the human family to live a life of dignity and security".

Kofi Annan

RESUMO

O trabalho "A Implementação das Sanções do Conselho de Segurança das Nações Unidas no Ordenamento Jurídico Brasileiro" visa analisar a prática estatal e as normas existentes no Brasil, que permitem a incorporação e o cumprimento de determinadas obrigações internacionais. Para tanto, traça-se primeiro o panorama geral do Sistema de Segurança Coletiva, a fim de se verificar a natureza da obrigação que será cumprida e as características atuais dos regimes de sanções. Em seguida, é estudado como se dá, a nível doméstico, o cumprimento das medidas. A partir daí, são estudados os procedimentos internos em direito comparado e jurisprudência específica, que aponta fragilidades tanto na ordem interna, quanto na ordem internacional. A necessidade de que ambas as ordens se alinhem e trabalhem conjuntamente é provada e, para a verificação da adequação brasileira aos parâmetros estabelecidos em uma e noutra, é exposto o Caso do Banco ABC e analisada criticamente a Lei 13.170 / 2015, que regula a ação de indisponibilidade de bens, direitos ou valores decorrentes de resoluções do Conselho de Segurança. Por ter forte influência na elaboração de tal novação normativa, o Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo - GAFI / FATF, suas Recomendações e Avaliações do Brasil, são também avaliadas. Por fim, a investigação demonstra que as iniciativas brasileiras estão alinhadas com os movimentos observados em outros países, e também respondem adequadamente às exigências, tanto internacionais, quanto constitucionais. Todavia, a correta aplicação da novação legislativa pressupõe o engajamento anterior do CSONU, a fim de garantir direitos basilares dos indivíduos. Ademais, alguns dispositivos da Lei n. ° 13.170/2015 abrem espaço para interpretações equivocadas e que podem levar a improbidades relacionadas ao modelo fixado pelo Sistema de Segurança Coletiva da ONU. Dessa forma, as considerações do presente trabalho visam apontar saídas adequadas para que se garanta a eficácia da implementação brasileira das sanções do Conselho de Segurança.

Palavras-chave: Conselho de Segurança, Regime de Sanções, Implementação de Resoluções, Relação entre o Direito Interno e o Direito Internacional, Lei n. ° 13.170/2015.

ABSTRACT

The work "The Implementation of the Sanctions of the United Nations Security Council in the Brazilian Legal Order" aims to analyze the state practice and the existing norms in Brazil, which allow the incorporation and compliance with certain international obligations. First, it is drawn up the general picture of the Collective Security System to verify the nature of the obligation to be fulfilled and the current characteristics of the sanctions regimes. Then, it is studied how the domestic level of compliance is measured. From there, the internal procedures in comparative law and specific jurisprudence are studied, which points out weaknesses both in the internal and international order. The need for both orders to align and work together is proven and, for the verification of the Brazilian adequacy to the parameters established in one and the other, the case of Banco ABC is exposed. Furthermore, it is analyzed the Law 13.170 / 2015, which regulates the action of freezing of assets, rights or values, as a result from resolutions of the Security Council. The Financial Action Task Force against Money Laundering and the Financing of Terrorism - GAFI / FATF, its Recommendations and Evaluations from Brazil, are also valued, once it has a strong influence in the elaboration of such normative novation. Finally, the research shows that Brazilian initiatives are in line with movements observed in other countries, and also respond adequately to international and constitutional requirements. However, the correct application of the legislative novation presupposes the previous engagement of the CSONU in order to guarantee basic rights of individuals. In addition, some provisions of Law no. 13.170 / 2015 make room for misinterpretation and may lead to improprieties related to the model set by the UN Collective Security System. Thus, the considerations of the present work aim to point out adequate outputs to ensure the effectiveness of the Brazilian implementation of Security Council sanctions.

Keywords: Security Council, Sanctions Regime, Implementation of Resolutions, Relationship between Internal Law and International Law, Law no. 13,170 / 2015.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGNU.....	Assembleia Geral das Nações Unidas
AGU.....	Advocacia Geral da União
Art.	Artigo
BCB.....	Banco Central do Brasil
CDI / ILC.....	Comissão de Direito Internacional
CIJ.....	Corte Internacional de Justiça
COAF.....	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
CPJI.....	Corte Permanente de Justiça Internacional
CRFB.....	Constituição da República Federativa do Brasil
CSONU.....	Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas
CVDT.....	Convenção de Viena de Direito dos Tratados
CVM.....	Comissão de Valores Mobiliários
EUA.....	Estados Unidos da América
GAFI / FATF.....	Grupo de Ação Financeira Internacional
MF.....	Ministério da Fazenda
Min.	Ministro
MJ.....	Ministério da Justiça
N. °.....	Número
OMC.....	Organização Mundial do Comércio
ONU.....	Organização das Nações Unidas
OIs.....	Organizações Internacionais
PF.....	Polícia Federal
STJ.....	Superior Tribunal de Justiça
STF.....	Superior Tribunal Federal
S.A.	Sociedade Anônima
SUSEP.....	Superintendência de Seguros Privados
UE.....	União Europeia
UNITA.....	União Nacional para a Independência Total de Angola

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
Capítulo I – A ESTRUTURA E O QUADRO NORMATIVO DO SISTEMA DE SEGURANÇA COLETIVA.....	17
1 O SISTEMA DE SEGURANÇA COLETIVA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS.....	18
1.1 A Estrutura e Competência da Organização das Nações Unidas..	19
1.1.1 O fundamento das obrigações da Carta da ONU.....	21
1.1.2 As mudanças na Sociedade Internacional e o impacto nas Ordens Jurídicas.....	23
1.2 A Previsão da Atuação do Conselho de Segurança e as Resoluções.....	24
2 AS SANÇÕES.....	28
2.1 As Sanções da Assembleia Geral da ONU.....	28
2.2 O Conceito de Sanção no Direito Internacional.....	29
2.3 O Regime de Sanções do Conselho de Segurança.....	31
Capítulo II – A PRÁTICA DA ADOÇÃO DAS RESOLUÇÕES E AS EXPERIÊNCIAS ESTRANGEIRAS.....	34
3 AS RESOLUÇÕES DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU E O COMBATE AO TERRORISMO INTERNACIONAL.....	35
3.1 A Evolução das Situações de Adoção das Resoluções.....	36
3.2 O Conselho de Segurança da ONU e o Combate ao Terrorismo Internacional.....	40
4 A JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL RELACIONADA.....	45
4.1 O Caso <i>Lockerbie</i>.....	45
4.2 O Caso <i>Kadi</i>.....	48
5 AS EXPERIÊNCIAS NO DIREITO COMPARADO.....	53
5.1 Práticas de Implementação Estrangeiras.....	54
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	59
Capítulo III - A IMPLEMENTAÇÃO DAS SANÇÕES NO BRASIL.....	61
7 AS RESOLUÇÕES DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU NO QUADRO NORMATIVO BRASILEIRO.....	62
7.1 A Incorporação das Resoluções do CSONU.....	62
7.2 O Direito Brasileiro e a Introdução das Resoluções Obrigatórias do Conselho de Segurança da ONU.....	64
8 JURISPRUDÊNCIA NACIONAL.....	72
8.1 O Caso do Banco ABC.....	72

9 A AVALIAÇÃO DO GAFI / FATF.....	78
9.1 O Grupo de Ação e As Recomendações do GAFI.....	78
9.2 A Avaliação do Brasil.....	81
10 A PREVISÃO DE PROCEDIMENTO ESPECÍFICO.....	85
10.1 A Lei n. °13.170/ 2015.....	85
10.2 Apontamentos Críticos à Novação Legislativa.....	88
CONCLUSÃO.....	94
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	98
Anexo I - Modelo de Decreto Introdutor no Direito Brasileiro de Resolução Obrigatória Do Conselho De Segurança.....	113
Anexo II – Lei N° 13.170, de 16 de outubro de 2015.....	114
Anexo III – “The Mutual Evaluation Process”	117

INTRODUÇÃO

Desde a criação do Sistema de Segurança Coletiva da Organização das Nações Unidas, ocorreram grandes avanços na estruturação e adoção do principal instrumento capaz de fazer valer as decisões do Conselho de Segurança da ONU, as sanções.

Tratadas na Carta da ONU como “medidas”, as sanções tiveram, ao longo das décadas, seu escopo de atuação ampliado no que tange aos temas abordados, e ao mesmo tempo, foram sendo mais bem direcionadas aos indivíduos foco de tais medidas. Tal ampliação, como veremos, vai ao encontro do alargamento da atuação não só do Conselho de Segurança, como também da própria ONU.

O cenário que vêm se consolidando em relação às Resoluções fortifica, por um lado, o papel da ONU enquanto garantidora da paz e da segurança mundiais e, por outro, levanta importantes debates no que tange à politização das agendas, o respeito aos Direitos Humanos e a participação e formato no Conselho, com incisivas investidas com fins à sua reforma.

Não obstante a importância e contemporaneidade das discussões pontuadas acima, o presente trabalho busca fundamentar sua relevância não apenas no crescimento do número de resoluções e abrangência do escopo temático, mas, principalmente, no fato de que, apesar de verificados tais movimentos, os Estados membros desempenham papel fundamental na efetivação das sanções. De tal forma que, em *ultima ratio*, depende de cada um dos Estados, independentemente de sua posição perante o CSONU, a realização das decisões do Conselho.

Este é, fundamentalmente, um estudo sobre a aplicação do direito internacional em cortes domésticas, com um recorte específico às obrigações advindas do Conselho de Segurança da ONU, no direito brasileiro.

Partindo-se, portanto, da afirmação da força vinculante das resoluções, busca-se averiguar como essas, com enfoque especial nas sanções que determinam a indisponibilidade de bens, direitos ou valores, são efetivadas. Neste sentido, o tema problema da presente pesquisa, é analisar criticamente como as resoluções do Conselho de Segurança da ONU são implementadas no ordenamento jurídico brasileiro. E, assim, investigar se o cenário atual doméstico faz jus às demais normas internas relacionadas,

sobretudo de caráter constitucional, e aos requisitos internacionais próprios do Sistema de Segurança Coletiva.

O foco na Lei n.º 13.170 /2015, ao analisarmos a situação brasileira, demanda uma investigação intensa tanto do ponto de vista processual, quanto constitucional, de maneira interrelacionada. Assim, faz-se *mister* esclarecer que, apesar de inerentes a este trabalho, tais investigações não pretendem ser exaustivas e nem seria possível fazê-lo sem se distanciar em demasia ao escopo da Área de Concentração desta pesquisa. Ressalta-se que, apesar de dispor de nova lei que regulamenta ação específica advinda de decisão externa, o procedimento para internalização da resolução não foi alterado, permanecendo a prática por meio de Decreto Executivo.

Deste modo, a fim de evitar maiores mergulhos próprios de um estudo eminentemente doméstico, buscou-se no direito comparado¹ experiências em relação aos procedimentos de implementação das resoluções do CSONU.

Inicialmente, esta investigação buscou perquirir se o procedimento brasileiro de implementação estaria impróprio. Hipótese que se demonstrou parcialmente verdadeira. Isso porque, como será demonstrado, uma análise estritamente positivista do texto legal não permite apontar incongruências com as previsões internas, ou externas. Todavia, faz-se necessária uma interpretação restritiva de maneira a garantir que a hermenêutica do conteúdo normativo mantenha os pressupostos e objetivos originários da resolução internacional.

A Revisão de Bibliografia de um trabalho como este tem a finalidade de justificar a própria investigação proposta². Neste sentido, cabe esclarecer que o estudo conta com fundamentação em bibliografia estrangeira e pátria³. Isto porque, em um primeiro momento, foi analisada a estrutura internacional do Sistema de Segurança Coletiva, e a própria configuração das sanções do Conselho de Segurança na ordem internacional, buscando suas evoluções.

¹ Para ver mais sobre Método Hipotético-Dedutivo consulte GERHARDT, Tatiana Engel e SILVEIRA Denise Tolfo [Organizadoras]. Métodos de pesquisa. Coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. pp. 25 a 29.

² GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; DIAS, Maria Tereza Fonseca; **(Re) Pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 3 e.d. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 89.

³ Cumpre salientar que, além da pesquisa bibliográfica, foram igualmente fundamentais para esse trabalho a pesquisa jurisprudencial, doméstica e internacional, bem como entrevistas e discussão da temática com Diplomatas, advogados, professores e pesquisadores de Direito Internacional, Direito Processual Civil e Direito Constitucional.

Por outro lado, em um segundo estágio da pesquisa, focou-se na análise do procedimento brasileiro de implementação das sanções, tendo como bibliografia mais aprofundada e pormenorizada aquelas avindas de doutrinadores nacionais.

A bibliografia estrangeira foi igualmente relevante para o estudo do direito comparado, cuja escolha quanto aos países analisados, se deu com base no método jurídico-exploratório, para o aprofundamento da investigação. Ademais, os conteúdos estrangeiros foram fundamentais para a abordagem dos trabalhos do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo - GAFI / FATF.

Em termos metodológicos, a pesquisa qualitativa⁴ buscou descrever no Capítulo I - “A Estrutura e o Quadro Normativo do Sistema de Segurança Coletiva” - a composição na qual o instrumento da sanção foi criado, com o objetivo de estabelecer seu papel primordial e sua finalidade no cenário internacional. Foram exploradas as fases de sua evolução e de aprimoramento, a fim de demonstrar o crescimento de sua utilização e o engajamento dos órgãos internacionais, com o objetivo de tornar o instrumento mais seguro, confiável e eficiente.

Não obstante os avanços no âmbito internacional, a atuação do Estado, conforme será demonstrado, permanece sendo fundamental para a eficácia da sanção e do sistema que lhe dá suporte.

Assim, o estudo parte do âmbito geral da regulação das sanções, para o recorte específico, no Capítulo II acerca da “Prática da Adoção das Resoluções e as Experiências Estrangeiras”. O estudo comparado de instrumentos jurídicos, foi realizado como investigação acessória, com o condão de possibilitar a análise de tendências, quanto aos procedimentos e remédios jurídicos utilizados.

Após apresentados o papel e a evolução das sanções do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, bem como a jurisprudência estrangeira relacionada e os processos de implementação verificados em outros países, a análise fortifica-se com o

⁴ “Os pesquisadores que utilizam os métodos qualitativos buscam explicar o porquê das coisas, exprimindo o que convém ser feito, mas não quantificam os valores e as trocas simbólicas nem se submetem à prova de fatos, pois os dados analisados são não-métricos (suscitados e de interação) e se valem de diferentes abordagens”. GERHARDT, Tatiana Engel e SILVEIRA Denise Tolfo [Organizadoras]. Métodos de pesquisa. Coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/ UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 32.

estudo das diretrizes do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo - GAFI / FATF.

O GAFI realizou importantes recomendações ao Brasil no que tange, entre outros, ao cumprimento das sanções do CSONU, de forma a compelir o país na adaptação de seu sistema normativo. A necessidade de atender às solicitações do GAFI, somada à experiência brasileira anterior no caso do Banco ABC e às próprias obrigações presentes na Carta da ONU – art. 25. 48 (1) e 103 -, levaram o Brasil a adotar a Lei nº 13.170 em 2015, com entrada em vigor no ano subsequente. Trata-se de situação jurídica não corriqueira em nosso ordenamento, tendo em vista que tanto em nível Constitucional, quanto infraconstitucional, são raras as exceções nas quais as normas brasileiras expressam claramente regramento a respeito da relação entre as normas internas e as normas internacionais.

A mais conhecida das exceções, talvez seja a Emenda Constitucional n.º 45, de 30 de dezembro de 2004, que regula parte do procedimento legislativo de internalização dos Tratados sobre Direitos Humanos, e sua força normativa no ordenamento brasileiro. Sobre este assunto, diversas teses, dissertações e as mais variadas análises doutrinárias foram e são desenvolvidas, sendo de suma relevância ainda nos dias atuais.

O mesmo, porém, não se vislumbra, ao menos até o momento da redação deste trabalho, com relação à Lei n.º 13.170/2015, havendo um completo vácuo doutrinário sobre a matéria. Isto certamente consolida a importância da temática, ao mesmo tempo em que dificulta o desenvolvimento da análise.

Na sequência, o Capítulo III – “A Implementação das Sanções no Brasil”, por conseguinte, debruça-se sobre o entendimento do cenário brasileiro, incluindo a prática observada e o posicionamento jurídico. Tateando a relação do país com a obrigatoriedade e superioridade do Direito Internacional, o estudo científico foca na descrição e investigação dos processos de internalização das resoluções a partir de Decretos Executivos e posterior possibilidade de ação de indisponibilidade de bens, direitos ou valores, consubstanciada na Lei n.º 13.170/2015.

Atendendo a seus objetivos iniciais, o estudo aponta as alterações no regime das sanções, e analisa criticamente o processo de implementação das resoluções no Brasil, apontando suas principais fragilidades e determinando as incongruências tanto com o ordenamento jurídico brasileiro, quanto em relação às obrigações internacionais.

Estabelecendo, por fim, qual o grau de eficácia do sistema brasileiro de implementação das sanções do Conselho de Segurança da ONU, lançando luz aos seus aparentes focos de instabilidade e como suprimi-los, conforme será visto a seguir.

**Capítulo I –
A ESTRUTURA E O QUADRO NORMATIVO DO SISTEMA DE
SEGURANÇA COLETIVA**

1 O SISTEMA DE SEGURANÇA COLETIVA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

O presente trabalho, conforme exposto na Introdução, é baseado no importante papel exercido pelo Estado individual na garantia da eficácia do Sistema de Segurança Coletiva, entendido como o conjunto de instrumentos, normas e práticas que permeiam a tomada de decisões pelo Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas – ONU⁵. Em última instância, temos portanto que a realização dos interesses fundamentais da sociedade internacional⁶, expressados como a manutenção da paz e da segurança mundiais pela ONU⁷, depende de um panorama dúbio de sistemas, que se inicia no âmbito da Organização Internacional e das fontes internacionais convencionais, mas reverbera no sistema interno para que seja possível a realização prática das resoluções.

O Capítulo I desta análise, portanto, abordará os contornos e a atuação dos entes envolvidos no âmbito internacional e que são a *core* do Sistema de Segurança Coletiva, quais sejam a própria ONU e, em recorte posterior, o Conselho de Segurança. Ademais

⁵ “Todo esse sistema de tomada de decisões pelo Conselho – que se denomina sistema de segurança coletiva, pois visa a manter a paz e a segurança internacionais – se estrutura a partir da obrigação de todos os Estados-Membros de cumprir, fazer cumprir e auxiliarem-se no cumprimento das decisões obrigatórias do Conselho. Essa obrigação consta dos artigos 2 (5) (princípio da assistência dos Estados-Membros às Nações Unidas no cumprimento de medidas impostas conforme a Carta), 24 (principal responsabilidade do Conselho pela paz e segurança internacionais), 25 (obrigação de cumprir e fazer cumprir as decisões obrigatórias do Conselho), 48 (ação necessária para o cumprimento das decisões obrigatórias do Conselho) e 49 (mútua assistência no cumprimento das decisões obrigatórias)”. EL DROUBI, Sufyan. **Notas sobre as Resoluções Obrigatórias do Conselho de Segurança da Onu e sua Introdução no Direito Brasileiro**. In Revista Imes — Direito — ano VII — n. 12 — jan./dez. 2006. p. 232.

⁶ Para fins do presente estudo “sociedade internacional” e “comunidade internacional” serão utilizadas de maneira semelhante, respeitando-se a nomenclatura utilizada pelo autor citado, quando houver. Não obstante, a distinção entre sociedade e comunidade como grupo social sobre o qual recairia o direito internacional é um tema espinhoso. Para a autora deste estudo, a terminologia mais adequada seria “sociedade internacional”. Como explicita Alain Pellet, “existem, por certo, entre todos os Estados, interesses materiais comuns, provenientes dos laços que a civilização técnica forjou. Mas uma comunidade deve também assentar numa base espiritual que, neste caso, falta. Um vínculo comunitário só poderia nascer de relações entre Estados que apresentassem analogias profundas para favorecerem a eclosão deste elemento subjectivo necessário. Quanto à comunidade universal dos Estados, ela continuaria a ser uma pura utopia. Esta objecção assenta essencialmente na distinção estabelecida por uma teoria sociológica alemã, entre <<comunidade>> (Gemeinschaft) e <<sociedade>> (Gesellschaft). (...) À escala universal, só o conceito de sociedade internacional assim seria concebível, não o de comunidade internacional”. PELLET, Alain; et al. **Direito Internacional Público**, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa. 2003. P. 40 e 41.

⁷ O Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum sinaliza que o artigo 1 da Carta das Nações Unidas é composto de duas partes, sendo a primeira o propósito fundamental da Organização das Nações Unidas, qual seja a manutenção da paz e da segurança internacionais; enquanto a segunda parte apresenta meios para que tal propósito seja atingido. WOLFRUM, Rüdiger, Art. 1 in SIMMA, Bruno (Ed), **The Charter of the United Nations**. 2. ed. New York: Oxford University Press, 2002. p. 40.

traça-se as considerações sobre o instrumento usado por este último, as sanções, verificando sua conceituação, previsão e evolução quanto à adoção.

1.1 A Estrutura e Competência da Organização das Nações Unidas

Corriqueiramente, os estudos sobre a Organização das Nações Unidas iniciam-se apresentando-a como uma “sucessora” da Liga das Nações⁸, autodissolvida em 1946. Apesar do “lugar comum” desta consideração, esta não será uma exceção por tratar-se de delineamento necessário.

Constituída em 24 de outubro de 1945, a partir da assinatura da Carta das Nações Unidas⁹, a ONU desempenha papel fundamental no cenário internacional que foi se consolidando após a Segunda Guerra Mundial.

Não obstante suas nobres pretensões, a ONU poderia igualmente fracassar na realização de seu propósito, caso não fossem criados os instrumentos jurídicos e os órgãos necessários para o exercício efetivo de suas atividades¹⁰. A fim de obter-se sucesso foram, então, estabelecidos na Carta das Nações Unidas seis órgãos distintos, quais sejam, o Conselho de Segurança, a Assembleia Geral, o Conselho Econômico e Social, o Conselho de Tutela, a Corte Internacional de Justiça e o Secretariado¹¹.

⁸ “A Liga das Nações foi uma organização internacional criada em abril de 1919, quando a Conferência de Paz de Paris adotou seu pacto fundador, posteriormente inscrito em todos os tratados de paz (...). Não possuindo forças armadas próprias, o poder de coerção da Liga das Nações baseava-se apenas em sanções econômicas e militares. Sua atuação foi bem-sucedida no arbitramento de disputas nos Bálcãs e na América Latina, na assistência econômica e na proteção a refugiados, na supervisão do sistema de mandatos coloniais e na administração de territórios livres como a cidade de Dantzig. Mas ela se revelou impotente para bloquear a invasão japonesa da Manchúria (1931), a agressão italiana à Etiópia (1935) e o ataque russo à Finlândia (1939). Em abril de 1946, o organismo se autodissolveu, transferindo as responsabilidades que ainda mantinha para a recém-criada Organização das Nações Unidas, a ONU”. Retirado de: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos20/CentenarioIndependencia/LigaDasNacoes> acessado em 07 de novembro de 2015 às 19h19.

⁹ Assinada em 26 de junho de 1945.

¹⁰ SALIBA, Aziz Tuffi. **Conselho de Segurança da ONU: sanções e limites jurídicos**. Curitiba: Juruá, 2009. p. 18.

¹¹ Retirado de <http://nacoesunidas.org/conheca/como-funciona/>; acessado em 08 de novembro de 2015, às 15h33.

O presente trabalho foca sua análise na atuação do Conselho de Segurança por ser este, conforme previsão do artigo 24 (1)¹² da Carta da ONU, o principal órgão responsável pela manutenção da paz e da segurança internacionais¹³.

Desde a criação de tal Organização, porém, a realidade da sociedade internacional continuou a se alterar, com a expansão horizontal dos sujeitos – tanto no que tange a “novos” Estados, resultado da descolonização da Ásia, África e Pacífico¹⁴, quanto no que se refere ao papel dos indivíduos enquanto sujeitos de Direito Internacional -, além dos novos atores e fontes internacionais. Neste sentido, as decisões de Organizações Internacionais foram consideradas como novas fontes, obrigatórias, independentemente de ratificação posterior pelos Estados¹⁵.

Muito se discute que, devido às mudanças observadas na realidade social e por discordâncias quanto a posicionamentos fixados no âmbito da ONU, faz-se necessária uma reforma da organização, a qual está ligada, em grande medida, “ao excesso de poder do Conselho de Segurança, à falta de controle pelos outros órgãos das Nações Unidas e ao caráter oligárquico e desigual na representação”¹⁶. Antes de adentrarmos nesse debate, porém, é importante fixarmos as bases das obrigações que emanam da ONU, e às quais se vincula a Organização.

¹² “Artigo 24. 1. A fim de assegurar pronta e eficaz ação por parte das Nações Unidas, seus Membros conferem ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais e concordam em que no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade o Conselho de Segurança aja em nome deles. 2. No cumprimento desses deveres, o Conselho de Segurança agirá de acordo com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas. As atribuições específicas do Conselho de Segurança para o cumprimento desses deveres estão enumeradas nos Capítulos VI, VII, VIII e XII. 3. O Conselho de Segurança submeterá relatórios anuais e, quando necessário, especiais à Assembleia Geral para sua consideração”. SALIBA, Aziz Tuffi. **Legislação de Direito Internacional**. 9. ed. São Paulo: Rideel, 2014. p. 533.

¹³ DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito Internacional Público**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999. p. 743.

¹⁴ RIBEIRO, Jeancezar Ditz de Souza. **A Reforma nas Nações Unidas e o Princípio da Igualdade: Um diálogo com o Direito Internacional**. Diálogos com o Direito Internacional: uma necessária transdisciplinariedade. Vol. II. [Organizado por] David França Ribeiro de Carvalho. Belo Horizonte: Arraes Editora, 2018. p. 53.

¹⁵ “Os doutrinadores (Verdross, Reuter) têm assinalado o aparecimento de uma nova fonte formal, que não se encontra na enumeração do art. 38 do Estatuto da CIJ: a lei internacional, isto é, as decisões das organizações internacionais. A lei internacional se teria formado com o fenômeno do associacionismo internacional, acima de tudo, após a Segunda Guerra Mundial e se desenvolvido com as comunidades europeias (...). Esta nova fonte consiste em normas originadas em uma organização internacional que são obrigatórias para os Estados-membros independentemente de qualquer ratificação por sua parte”. MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional público**. 12ª ed. rev. e aum. - Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 299.

¹⁶ RIBEIRO, Jeancezar Ditz de Souza. *op cit.* p.62. “O Conselho de Segurança não pode ser responsabilizado pelas medidas que toma”.

1.1.1 O fundamento das obrigações da Carta da ONU

O fundamento que valida as decisões do Conselho de Segurança da ONU mistura-se com a própria natureza do Direito Internacional. Dessa forma, considera-se que a Carta da ONU apresenta características que “se sobrepõem ao consentimento como base única das obrigações internacionais, manifestadas no caso *Lotus*¹⁷”¹⁸. Cumpre ressaltar, que tal fundamento diz respeito somente ao tratado constitutivo da Organização das Nações Unidas, e não necessariamente espelha a mesma análise para outras OIs. Destarte a existência de um regramento que tutela as Organizações Internacionais como um todo, não se pode deixar de considerar a inerente *lex specialis*¹⁹ de cada Organização²⁰.

Neste sentido, em relação às especificidades da Carta, destaca-se o art. 103²¹, que prevê que as obrigações da instituição se sobrepõem às de quaisquer outros tratados. Ademais, possuem o condão de vincular terceiros Estados²², conforme a previsão do art. 2.6²³, sendo tal previsão bastante sensível, uma vez que recai sobre entes soberanos que não expressaram o seu consentimento sobre o acordado.

¹⁷ Sobre o Caso: COLLECTION OF JUDGMENTS, **THE CASE OF THE S.S. "LOTUS"**, PUBLICATIONS OF THE PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE. SERIES A.-No. 70. September 7th, 1927. Disponível em http://www.icj-cij.org/files/permanent-court-of-international-justice/serie_A/A_10/30_Lotus_Arret.pdf acessado em 02 de maio de 2018 às 19h35.

¹⁸ LEITE, Guilherme Lopes Leivas. **A Incorporação e a Aplicação das Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Dissertação apresentada ao Instituto Rio Branco do Ministério das Relações Exteriores, como requisito para obtenção do título de Mestre em Diplomacia. Brasília: 2011. p. 19.

¹⁹ Sobre o assunto, AMERASINGHE, C. F. **Principles of institutional law of international organizations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. “*The law of international organizations can be described as special in kind. Indeed, it may be thought to be inherently a lex specialis, a law proper to each organization, lacking general implications. (...) There is evidence at this time that, though the individual constitutions and other legislative texts of each organization constitute in the last analysis the law governing its corporate structure and operations, there have come into existence in some areas certain general principles.*” pp 15 – 16.

²⁰ TZANAKOPOULOS, Antonios. **Disobeying the Security Council, Countermeasures against Wrongful Sanctions**. Oxford University Press Inc., New York: 2011. pp. 57 – 59.

²¹ Artigo 103 “No caso de conflito entre as obrigações dos Membros das Nações Unidas, em virtude da presente Carta e as obrigações resultantes de qualquer outro acordo internacional, prevalecerão as obrigações assumidas em virtude da presente Carta”. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm acessado em 14 de novembro de 2015, às 15h48.

²² LEITE, Guilherme Lopes Leivas. **A Incorporação e a Aplicação das Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Dissertação apresentada ao Instituto Rio Branco do Ministério das Relações Exteriores, como requisito para obtenção do título de Mestre em Diplomacia. Brasília: 2011. p. 19.

²³ “Artigo 2 A Organização e seus Membros, para a realização dos propósitos mencionados no Artigo 1, agirão de acordo com os seguintes Princípios: (...) 6. A Organização fará com que os Estados que não são

Outros importantes dispositivos previstos na Carta da ONU, que serão citados novamente em outros momentos no presente trabalho e expressam a força da obrigação das decisões vinculantes do Conselho de Segurança, são o art. 25²⁴ e o art. 48 (1)²⁵.

Certo é que a Carta da ONU expressa importância e características singulares, justificados pelo propósito da instituição que dela origina. Isso levantou um debate sobre a Carta enquanto uma Constituição Global, e sobre isso disserta o Juiz Antônio Augusto Cançado Trindade²⁶:

Felizmente há hoje um consenso generalizado de que a Carta da ONU não é um tratado como qualquer outra convenção multilateral nem tampouco uma “constituição” formal; é um tratado *sui generis*, a ser interpretado como tal, que dá origem a uma complexa entidade internacional que passa a ter “vida própria”: sua carta constitutiva contém regras básicas a reger a convivência internacional assim como princípios a permear o *corpus juris* do direito internacional (...).

Tem-se, a partir deste ponto de vista, a noção de que a Carta não constitui, e nem poderia, uma Constituição, apesar de seu caráter *sui generis*. Todavia, correlacionado a esta análise está a verificação da mudança do que se considera como Sociedade Internacional e, paralelo a isto, o delineamento da relação com a ordem jurídica interna e a internacional.

Membros das Nações Unidas ajam de acordo com esses Princípios em tudo quanto for necessário à manutenção da paz e da segurança internacionais”.

²⁴ Artigo 25. “Os Membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta”. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm acessado em 14 de novembro de 2015, às 15h48.

²⁵ Artigo 48 1. “A ação necessária ao cumprimento das decisões do Conselho de Segurança para manutenção da paz e da segurança internacionais será levada a efeito por todos os Membros das Nações Unidas ou por alguns deles, conforme seja determinado pelo Conselho de Segurança”. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm acessado em 14 de novembro de 2015, às 16h19.

²⁶ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Princípios do direito internacional contemporâneo**. 2. ed. rev. atual. – Brasília: FUNAG, 2017. pp. 352 – 353.

1.1.2 As mudanças na Sociedade Internacional e o impacto nas Ordens Jurídicas

Referir-se ao processo de globalização²⁷ para caracterização das mudanças na sociedade é um “lugar comum”, porém explica muito sobre as demandas que foram surgindo quanto à adequação jurídica necessária.

Tal processo engloba, por um lado a codificação do direito internacional, o qual talvez tenha começado desde Vestefália²⁸, e que tem o objetivo de garantir maior segurança e previsibilidade para as ações dos entes soberanos, e por outro, a especialização e fragmentação das temáticas. Tais movimentos resultam na expansão da Sociedade Internacional, já apontada quanto aos sujeitos, atores e fontes, e no redesenho da relação entre o Direito Interno e o Direito Internacional.

Tanto o desenvolvimento das relações comerciais internacionais, como o desenvolvimento dos meios de comunicação - com destaque para a internet -, impulsionam cada vez mais situações de interlace entre o Direito Interno e o Internacional. Não se sabe até que ponto, a normativa internacional, parece influenciar no âmbito doméstico, ou se o contrário.

Ao certo, as Organizações Internacionais, sobretudo no período pós-Guerra Fria, foram palco do que pode se chamar de movimento intrusivo²⁹ ao sistema interno. A título de exemplo, se observa os mecanismos determinados no âmbito da Organização Mundial do Comércio – OMC, que forçaram significativas adaptações normativas por parte dos Estados-membros e, apesar de pautadas na própria vontade inicial dos Estados, por vezes

²⁷ “A sociedade internacional contemporânea tem passado por uma série de transformações nos últimos anos, resultando de um complexo de fatos históricos, políticos, tecnológicos, econômicos e científicos, que transpassam fronteiras e aproximam as distâncias, desenvolvendo, por isso, um sentimento global de cosmopolitismo entre os povos, e que se convencionou chamar de globalização”. MENEZES, Wagner. **O direito internacional contemporâneo e a teoria da transnormatividade**. Pensar, Fortaleza, v. 12, 2007. p. 134.

²⁸ A Paz de Vestefália é o acordo que pôs fim à Guerra dos Trinta Anos e “é consensualmente entendida como um marco decisivo na história das relações internacionais e a generalidade dos autores situa aí a origem do moderno sistema de Estados-Nações, dotados de soberania, com jurisdição sobre um território, tendencialmente laicos e relacionados segundo o princípio do equilíbrio do poder”. Sobre uma análise crítica do assunto: MOITA, Luís. **Uma Releitura Crítica do Consenso em Torno do “Sistema Vestefaliano”**. OBSERVARE - Universidade Autónoma de Lisboa. Vol. 3, n. ° 2, 2012. pp. 17-43

²⁹ Faz-se referência à terminologia utilizada pelo Prof. Fabrício Polido, em **Aplicação efetiva das normas de proteção da propriedade intelectual no sistema multilateral do comércio - Perfis da relação intrusiva entre o Acordo TRIPS/OMC e os direitos domésticos**. In Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 48 n. 189 jan. /mar. 2011, p. 23 – 53.

causam conflito entre os dois sistemas legais³⁰. As mesmas características poderão ser observadas em regimes de sanções do Conselho de Segurança, sobretudo no contexto de combate ao terrorismo, como será demonstrado no próximo Capítulo.

Não se trata, igualmente, de discussão nova, sendo explorada por Philip Jessup já 1965³¹ como uma relação transnacional envolvendo indivíduos, organizações, empresas, Estados ou outros grupos. Porém, que ganhou novos contornos, assim como o debate da Constitucionalização, a partir de uma nova realidade internacional, que reposicionam a noção de soberania, dissolvem fronteiras e “possibilitam uma interpenetração de normas jurídicas entre o local e o global”³².

O caráter excepcional das obrigações da Carta da ONU, somado a este ambiente que interrelaciona as ordens normativas, está intimamente ligado com a forma e os mecanismos através dos quais vêm se estabelecendo as sanções do CSONU. E, assim, culminam no quadro normativo que será analisado neste trabalho, de tal forma a apresentar contornos tanto internos quanto internacionais sem, por vezes, parecer se encaixar fielmente em nenhum dos dois. O que torna necessário que a resolução seja empregada em caráter próprio, mas com os cuidados necessários para não extrapolar a tênue linha em que se posiciona frente à uma possível inconstitucionalidade, ou inadequabilidade internacional.

1.2 A Previsão da Atuação do Conselho de Segurança e as Resoluções

O Conselho de Segurança das Nações Unidas – CSONU é composto por cinco membros permanentes: China, França, Rússia, Reino Unido e Estados Unidos da América

³⁰ Basta imaginar, como analisa o Prof. J. H. Reichman, como reagiria o Congresso dos Estados Unidos da América se outros Estados estipulassem “como” e “quando” os procedimentos de apelação e as liminares deveriam ser estabelecidas no Direito norte-americano, ademais de dispor sobre quais ações o país deve criminalizar e como os agentes alfandegários dos EUA devem tratar bens culturais e manufaturados que entrem no país. REICHMAN, Jerome H. *Enforcing the enforcement procedures of the TRIPS Agreement*, in Virginia Journal of International Law vol.37, 1997, p. 340 – 341.

³¹ Sobre o assunto: JESSUP, Philip C. **Direito Internacional**. Tradução Carlos Ramires Pinheiro da Silva. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.

³² MENEZES, Wagner. **O direito internacional contemporâneo e a teoria da transnormatividade**. Pensar, Fortaleza, v. 12, 2007. p. 141.

e dez membros não-permanentes³³. Os membros permanentes possuem poder de veto, podendo, a princípio, “bloquear qualquer ação que lhes seja desfavorável”³⁴. Os membros não permanentes, por outro lado, são eleitos pela Assembleia Geral para um mandato de dois anos e participam das votações sem o poder de veto, de forma que uma resolução para ser aprovada pelo CSONU necessita da aceitação de pelo menos nove dos quinze membros do Conselho, não podendo haver veto de nenhum membro permanente, além de serem necessários ao menos quatro votos favoráveis dos membros não permanentes³⁵.

O CSONU tem, conforme formato exposto, natureza política, configurando-se como peça chave no âmbito das Nações Unidas e, por ter sua atuação diretamente ligada ao objetivo principal da organização, foi dotado de instrumentos capazes de fazer cumprir as suas decisões³⁶.

Dessa forma, faz-se necessário esclarecer que o CSONU pode adotar medidas coercitivas que envolvam, ou não, o uso da força, como disposto no capítulo VII da Carta as Nações Unidas, fundamentalmente nos artigos 39 ao 42³⁷.

³³ Dentre os dez membros não-permanentes eleitos por dois anos pela Assembleia Geral, incluem-se atualmente: Bolívia, Côte d’Ivoire, Guiné Equatorial, Etiópia, Cazaquistão, Kuwait, Holanda, Peru, Polônia e Suécia. Retirado de <http://www.un.org/en/sc/members/> acessado em 03 de junho de 2018, às 22h54.

³⁴ SALIBA, Aziz Tuffi. **Conselho de Segurança da ONU: sanções e limites jurídicos**. Curitiba: Juruá, 2009. p. 20.

³⁵ Retirado de <http://www.un.org/en/sc/members/> acessado em 13 de novembro de 2015, às 18h35.

³⁶ BAUMBACH, Marcelo. **Sanções do Conselho de Segurança: direito internacional e prática brasileira**. Brasília: FUNAG, 2014. p. 223. Importante salientar que a terminologia “sanções”, na realidade não está presente no texto da Carta, sendo fruto da prática do próprio Conselho de Segurança das Nações Unidas.

³⁷ “CAPÍTULO VII - AÇÃO RELATIVA A AMEAÇAS À PAZ, RUPTURA DA PAZ E ATOS DE AGRESSÃO: **Artigo 39.** O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os Artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. **Artigo 40.** A fim de evitar que a situação se agrave, o Conselho de Segurança poderá, antes de fazer as recomendações ou decidir a respeito das medidas previstas no Artigo 39, convidar as partes interessadas a que aceitem as medidas provisórias que lhe pareçam necessárias ou aconselháveis. Tais medidas provisórias não prejudicarão os direitos ou pretensões, nem a situação das partes interessadas. O Conselho de Segurança tomará devida nota do não cumprimento dessas medidas. **Artigo 41.** O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os Membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas. **Artigo 42.** No caso de o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no Artigo 41 seriam ou demonstraram que são inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos Membros das Nações Unidas”. (Grifo nosso). DECRETO Nº 19.841, DE 22 DE OUTUBRO DE 1945, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm acessado em 08 de novembro de 2015 às 16h16.

Vale ressaltar, porém, que há limites para tais medidas, conforme exposto pelo Prof. Aziz Tuffi Saliba³⁸:

[A]lém de normas consuetudinárias – especialmente *jus cogens* -, o Conselho de Segurança é limitado ainda pela sua própria fonte de poder – a Carta da ONU. A Carta impõe ao CSONU (embora não apenas a ele) a obrigação de promover a paz e segurança internacionais, de respeitar a autodeterminação dos povos, de observar o princípio da boa-fé ao agir e de promover e estimular o respeito aos direitos humanos.

Nesse sentido, não obstante ser fundamental para o Sistema ONU, o Conselho de Segurança possui limitações e não é o único responsável pela manutenção da paz e segurança internacionais. A Assembleia Geral das Nações Unidas, ainda que de maneira “secundária”³⁹, também pode desempenhar essa função, ou prerrogativa, uma vez que se trata de uma finalidade da Carta da ONU, objeto portanto de possível discussão pela AGNU, conforme as disposições do artigo 10 da Carta da ONU⁴⁰.

Ao certo, a responsabilidade do CSONU desponta como primária e também como de maior relevância no que tange à força de suas decisões, em contrapartida ao caráter recomendatório da Assembleia Geral. Assim, o Conselho representa a expressão máxima do Sistema de Segurança Coletiva e é resultado de longos esforços dos Estados de institucionalizar o uso da força no sistema internacional⁴¹.

A obrigatoriedade da execução, por parte dos Estados Membros, das decisões vinculantes do CSONU advém, como citado anteriormente, do artigo 25 da Carta, ao estabelecer que “os Membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta”⁴².

³⁸ SALIBA, Aziz Tuffi. **Conselho de Segurança da ONU: sanções e limites jurídicos**. Curitiba: Juruá, 2009. pp. 173 e 174.

³⁹ SALIBA, Aziz Tuffi, *op. cit.*, p. 20.

⁴⁰ Artigo 10. A Assembleia Geral poderá discutir quaisquer questões ou assuntos que estiverem dentro das finalidades da presente Carta ou que se relacionarem com as atribuições e funções de qualquer dos órgãos nela previstos e, com exceção do estipulado no Artigo 12, poderá fazer recomendações aos Membros das Nações Unidas ou ao Conselho de Segurança ou a este e àqueles, conjuntamente, com referência a qualquer daquelas questões ou assuntos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm acessado em 14 de novembro de 2015, às 15h48.

⁴¹ LASMAR, Jorge M. **O Terrorismo Transnacional e os Desafios do Sistema de Segurança Coletiva das Nações Unidas**. Diálogos com o Direito Internacional. David França Ribeiro de Carvalho (Organizador). Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018. p. 73.

⁴² **CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS E ESTATUTO DA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA**. Disponível em https://nacoesunidas.org/docs/carta_da_onu.pdf acessado em 08 de novembro de 2015 às 20h07.

Além da previsão da Carta, a obrigação de cumprimento foi objeto de análise e validação pela Corte Internacional de Justiça – CIJ, como na Opinião Consultiva sobre Reparações por Danos Sofridos a Serviço das Nações Unidas, de 1949:

A Carta não se contentou em tornar a Organização criada por ela apenas um centro "para harmonizar as ações das nações na consecução desses fins comuns "(Artigo 1, parágrafo 3). Equipou esse centro com órgãos e deu-lhes tarefas especiais. Definiu a posição dos Membros em relação à Organização, solicitando-lhes que prestem toda a assistência necessária, em qualquer ação empreendida por essa (Artigo 2, parágrafo 5), e aceitem e executem as decisões do Conselho de Segurança⁴³. (Tradução própria).

Todavia, para a determinação da natureza vinculante da resolução, é necessário que a adoção e os termos especificados no texto da decisão, assim como os argumentos normativos apontados sejam cuidadosamente analisados. Assim dispõe a CIJ, na Opinião Consultiva relativa à Presença continuada da África do Sul na Namíbia, de 1971⁴⁴, esclarecendo a necessidade de se interpretar, caso a caso, todas as circunstâncias que possam ajudar, ou influenciar, na definição das consequências legais de dita resolução do Conselho de Segurança.

⁴³ “The Charter has not been content to make the Organization created by it merely a centre "for harmonizing the actions of nations in the attainment of these common ends" (Article 1, para. 3). It has equipped that centre with organs, and has given it special tasks. It has defined the position of the Members in relation to the Organization by requiring them to give it every assistance in any action undertaken by it (Article 2, para. 5), and to accept and carry out the decisions of the Security Council”. CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA, *RÉPARATION DES DOMMAGES SUBIS AU SERVICE DES NATIONS UNIES AVIS CONSULTATIF DU 11 AVRIL 1949*, p. 178. Disponível em www.icj-cij.org/files/case-related/4/004-19490411-ADV-01-00-EN.pdf acessado em 30 de julho de 2017, às 20h19.

⁴⁴ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970) Advisory Opinion of 21 June 1971*. Disponível em www.icj-cij.org/files/case-related/53/053-19710621-ADV-01-00-EN.pdf acessado em 30 de julho de 2017, às 21h07.

2 AS SANÇÕES

A sanção é um instrumento bastante conhecido no cenário jurídico e não está eminentemente relacionada somente ao sistema jurídico internacional. Na realidade, a sanção vincula-se à própria origem e efetividade da norma jurídica e ao chamado “estado de coerção”⁴⁵. Ademais, mesmo no âmbito da Organização das Nações Unidas, o instrumento tampouco limita-se somente o Conselho de Segurança.

2.1 As Sanções da Assembleia Geral da ONU

Ademais de dividir com o Conselho de Segurança a responsabilidade pela manutenção da paz e segurança internacionais, ainda que de maneira secundária, como visto anteriormente, cumpre salientar que a Assembleia Geral também dispõe da possibilidade de determinar sanções.

Não obstante, em comparação com o CSONU, as sanções advindas da Assembleia Geral são entendidas como em sentido *lato*, ou seja, compreendem uma noção ampla de sanção enquanto resposta à não observância determinada responsabilidade.

Conforme argumentado pelo autor Marcelo Baumbach, trata-se de uma análise do artigo 5 da Carta da ONU⁴⁶, que prevê a possibilidade da AGNU suspender o exercício de direitos e privilégios do “membro contra o qual tenha sido executada ação preventiva ou coercitiva pelo Conselho”⁴⁷.

Além de tal suspensão, a Assembleia pode, igualmente, proceder à exclusão de membro que esteja violando de maneira persistente o artigo 6 da Carta⁴⁸, ou ainda retirar

⁴⁵ Segundo Kant, são as sanções que possibilitam a necessária vida em sociedade. KANT, Immanuel. **Ideia de uma história universal de um ponto de vista cosmopolita**, 2ª ed., Martins Fontes, São Paulo, 2003. pp 10 – 11.

⁴⁶ “Artigo 5. O Membro das Nações Unidas, contra o qual for levada a efeito ação preventiva ou coercitiva por parte do Conselho de Segurança, poderá ser suspenso do exercício dos direitos e privilégios de Membro pela Assembleia Geral, mediante recomendação do Conselho de Segurança. O exercício desses direitos e privilégios poderá ser restabelecido pelo conselho de Segurança”. DECRETO Nº 19.841, DE 22 DE OUTUBRO DE 1945, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm acessado em 08 de novembro de 2015 às 16h16.

⁴⁷ BAUMBACH, Marcelo. **Sanções do Conselho de Segurança: direito internacional e prática brasileira**. Brasília: FUNAG, 2014. p. 32.

⁴⁸ “Artigo 6. O Membro das Nações Unidas que houver violado persistentemente os Princípios contidos na presente Carta, poderá ser expulso da Organização pela Assembleia Geral mediante recomendação do Conselho de Segurança”. DECRETO Nº 19.841, DE 22 DE OUTUBRO DE 1945, disponível em

o direito de voto na Assembleia, do membro que estiver em atraso com as contribuições necessárias de mais de dois anos⁴⁹.

As sanções da Assembleia Geral são, portanto, mais limitadas tanto em relação às temáticas abordadas, quanto no que tange à força com que podem tornar efetivas suas previsões, do que aquelas que podem ser determinadas pelo Conselho de Segurança, conforme veremos a seguir.

Ademais, a Carta das Nações Unidas estipula como prerrogativa do Conselho a tutela das sanções como instrumentos perante os Estados membros, extrapolando o próprio funcionamento da OI, que seria o âmbito de aplicação das sanções da Assembleia. Por este motivo as sanções advindas da Assembleia Geral são tidas como em sentido *lato*, enquanto as do Conselho de Segurança, estando expressas no texto da Carta da ONU, são consideradas como em sentido *stricto*.

2.2 O conceito de sanção no Direito Internacional

Não obstante o conceito de sanção no Direito, como um todo, uma conceituação própria para o âmbito do Direito Internacional é ainda debatida⁵⁰. Todavia, tem-se como pacificado o fato de ser uma consequência da violação de uma obrigação, impondo assim a restrição de direitos⁵¹. Além disso, a sanção deve ser aplicada pelo CSONU quando não existem outros meios para obter-se o cumprimento de determinada responsabilidade, sendo um estágio intermediário entre a diplomacia e o próprio uso da força⁵², e

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm acessado em 08 de novembro de 2015 às 16h16.

⁴⁹ BAUMBACH, *op. cit.*, p. 32.

⁵⁰ “A sanção, em Direito, pode ser definida como a punição ou medida repressiva ou restritiva imposta visando à garantia do cumprimento de uma norma jurídica. Ao entrarem em operação *ex post facto*, após o descumprimento ou a violação da norma jurídica, as sanções distinguem-se das garantias, que previnem a própria ocorrência da violação ao assegurar o cumprimento da obrigação ou da norma de conduta. Na doutrina jurídica geral, a imposição da sanção pressupõe, portanto, a ilegitimidade do ato a que se refere. No Direito Internacional (DI), contudo, o conceito de sanção é ainda objeto de discussão, pois, conforme pondera Vera Gowlland-Debbas, está no coração de debate acalorado que diz respeito à própria natureza daquele Direito, uma vez que fundamentalmente relacionado com o problema da eficácia de uma dada ordem jurídica”. BAUMBACH, *op. cit.*, p. 23.

⁵¹ GOWLLAND-DEBBAS, Vera (Ed.). **United Nations Sanctions and the International Law**. Haia: Kluwer Law International, 2002. p. 4.

⁵² A aplicação da sanção requer proporcionalidade, sendo diferente do recurso à força no Direito Internacional uma vez que este pode envolver a desproporcionalidade e o emprego da violência. BAUMBACH, *op. cit.*, p. 25.

configurando-se, mais comumente em sanções econômicas, de transportes, militares, diplomáticas ou culturais⁵³.

De fato, analisa Nathalia Ferreira Masson⁵⁴ que há duas vertentes na doutrina sobre o conceito de sanção no Direito Internacional:

Para um primeiro grupo de autores a sanção seria traduzida na obrigação de reparar um dano, quando causado de maneira ilegal. Para estes, surgiria um dever (obrigação substituta) quando o Estado deixasse de cumprir com sua obrigação originária e principal, isto é, o dever de reparação substituiria a obrigação que foi violada. Não resta claro, aponta Kelsen, se a obrigatoriedade de reparar é criada pelo Direito Internacional como consequência automática da prática do ato considerado antijurídico, ou se é apenas o resultado de um tratado firmado entre os dois Estados (o responsável pelo delito e o que foi atingido por ele). De todo modo, tal violação não pode ser considerada sanção para um segundo grupo de autores, tendo em vista que pelas regras do direito só à última consequência pode ser atribuído o título de verdadeira sanção. Havendo desobediência à obrigação originária, teria cabimento à imposição de uma obrigação substituta e, só no caso de descumprimento desta, poder-se-ia falar em sanção⁵⁵.

Destarte a dualidade, a autora adota a concepção de Kelsen, apresentando a sanção no âmbito proposto como “consequências de ilícitos internacionais”⁵⁶, sendo esta uma explicação adequada igualmente a este estudo. Não obstante a simplicidade do conceito, este se demonstra apropriado e abrange a noção inicial necessária para entendimento do Sistema de Segurança Coletiva.

A ilegalidade da ação, em tal Sistema, é portanto definida pela própria decisão política dos órgãos competentes, no caso o Conselho de Segurança das Nações Unidas⁵⁷, sendo esta uma diferença crucial para a aplicação no âmbito doméstico.

No Direito Internacional, ademais, as sanções são aplicadas pelos próprios interessados na alteração da conduta, em nome de toda a sociedade internacional, não

⁵³ BAUMBACH, *op. cit.*, p. 18.

⁵⁴ MASSON, Nathalia Ferreira. **O Conceito de Sanção na Teoria Analítica do Direito**. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp077277.pdf>. Acessado em 20 de maio de 2018 às 08h32.

⁵⁵ MASSON, *op. cit.*, pp. 122 - 123. Para a autora, o primeiro grupo de autores considerou Anzilotti, D., *Teoria generale della responsabilità dello stato nel Diritto internazionale*, Firenze, 1902; Eagleton, C., *The responsibility of State in international Law*, New York, 1928 (Chagoyán, p. 156). Para o segundo grupo, cita, a saber, Guggenheim, P., *La validité et la nulité des actes juridiques internationaux*.

⁵⁶ MASSON, *op. cit.*, p. 122.

⁵⁷ “[W]hen competent organs of the United Nations make a binding determination that a situation is illegal, the states which are addressees of the resolution or resolutions concerned are under an obligation to bring that situation to an end”. BROWNLIE, Ian W. **Principles of Public International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 490.

havendo, portanto, um poder central monopolizado e superior aos sujeitos. Com isso, mesmo nas situações em que são obrigatórias, as sanções advindas do Conselho de Segurança não são auto executáveis, ficando sua eficácia dependente da incorporação à ordem doméstica, ou seja, da implementação por parte dos Estados individuais⁵⁸.

2.3 O Regime de Sanções do Conselho de Segurança

O emprego de tais sanções por parte do CSONU é baseado no artigo 39 da Carta das Nações Unidas, ou seja, quando da existência (i) de ameaça à paz; (ii) ruptura da paz; (iii) ou ato de agressão. De maneira que o próprio órgão estabelece a ocorrência de uma das três hipóteses na situação fática, podendo optar por fazer “recomendações” ou por tomar “decisões”⁵⁹. O Conselho pode, ainda, preferir não agir e a prática tem demonstrado que, de fato, há certa discricionariedade política para o enquadramento ou não do caso concreto em uma das três hipóteses supracitadas, bem como na escolha de qual medida utilizar conforme o Capítulo VII da Carta da ONU.

Tais escolhas são submetidas aos interesses dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, de forma a poder subordinar a paz e a segurança internacionais às agendas políticas⁶⁰. Esta, porém não é a única fragilidade observada atualmente na tutela e, principalmente, na aplicação das sanções. Há também sérios problemas quanto aos danos gerados pelas imposições das medidas tanto à população do Estado quanto a terceiros, o que se vem tentando minimizar pela adoção de sanções inteligentes e dirigidas, objetivando a minimização do impacto humanitário⁶¹.

Além do importante papel desempenhado pelo regime de sanções enquanto instrumento teórico de garantia previsto na Carta das Nações Unidas, a importância de

⁵⁸ BAUMBACH, *op. cit.*, p. 25.

⁵⁹ “Essa primeira opção (“recomendações”) foi utilizada pela Resolução 221, de 9 de abril de 1966, que invocou o capítulo VII contra a Rodésia do Sul, e recomendou a aplicação de medidas de embargo de armas e produtos petrolíferos. (...) A via da “decisão” é a mais comumente escolhida em se tratando do uso do capítulo VII. Nesse contexto, o artigo 40 da Carta faculta ao Conselho “convidar as partes interessadas a que aceitem as medidas provisórias que lhe pareçam necessárias ou aconselháveis”. BAUMBACH, *op. cit.*, p. 37.

⁶⁰ “Não somente o Conselho de Segurança é um órgão político e não jurídico, como o próprio direito internacional clássico se mostra, por vezes, despreocupado quanto à justiça”. LASMAR, Jorge M. **O Terrorismo Transnacional e os Desafios do Sistema de Segurança Coletiva das Nações Unidas**. Diálogos com o Direito Internacional. David França Ribeiro de Carvalho (Organizador). Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018. p. 77.

⁶¹ BAUMBACH, *op. cit.*, p. 132.

seu estudo reside também no crescimento escalonado de sua utilização e das alterações normativas nacionais que vem sendo realizadas. Tal fenômeno busca efetivar a implementação das sanções, o que se dá, como veremos, não só pelo compromisso perante as Nações Unidas, mas também por pressão de grupos internacionais paralelos.

Com o aumento da aplicação prática das sanções, foram sendo observados pontos de preocupação do regime, sobretudo no que tange à submissão às agendas políticas e à ocorrência de danos não desejáveis. Dessa maneira, a própria Organização das Nações Unidas buscou meios para diminuir estas fragilidades, desestimulando as decisões com influências eminentemente políticas e adotando sanções inteligentes e dirigidas, que mostraram causar menos efeitos indesejados e serão abordadas em maior profundidade a seguir. Com isso passou-se a colocar como alvo das sanções os próprios indivíduos responsáveis e as elites beneficiadas com as políticas internacionalmente condenadas⁶².

Há, porém, outra frente de fragilidade, à qual a organização busca também dirigir os seus esforços, todavia com maior dificuldade: a implementação doméstica estatal. Como dito anteriormente, as sanções advindas do Conselho de Segurança, ainda que obrigatórias, não são, na prática, auto executáveis, ficando assim todo o Sistema de Segurança Coletiva à mercê da aplicação eficaz de um, ou mais Estados⁶³.

Entre 1945, quando se deu início à Organização das Nações Unidas, e 1990, ao final da Guerra Fria, o Conselho de Segurança viu-se estagnado pelo jogo de soma zero entre Estados Unidos da América e a então União Soviética, deixando de atuar em importantes situações de ameaça à paz e segurança internacionais, conforme explica o autor Sufyan El Droubi⁶⁴. Na década de 1990, por outro lado, verificou-se um aumento

⁶² BAUMBACH, *op. cit.*, p. 95.

⁶³ “O fator mais importante para a adequação e a eficácia das sanções continua sendo a vontade política para impô-las, quando se fazem necessárias, e para evitá-las, quando não são o instrumento apropriado. Para isso, a vontade política dos P5 e, mais especificamente, dos Estados Unidos da América, é decisiva. Além disso, uma vez impostas, é fundamental que a mesma vontade política esteja presente para implementá-las, verificar seu cumprimento e reprimir o descumprimento. A implementação pelos Estados individuais continua a ser indispensável à eficácia das sanções e depende do desenvolvimento de estruturas jurídicas e administrativas competentes, que variam segundo o tipo de medidas em questão. Assim sendo, é fundamental que os Estados sejam chamados a aparelhar seus ordenamentos jurídicos e suas estruturas institucionais para facilitar a implementação das sanções. Novos incentivos devem ser dados ao cumprimento dos regimes por terceiros Estados, que deve ser apoiado por assistência técnica e cooperação para o desenvolvimento de estruturas adequadas”. BAUMBACH, *op. cit.*, p. 229.

⁶⁴ “Identificam-se, usualmente, dois períodos na história do Conselho. O primeiro teve início em 1945, com a Carta de São Francisco, e término em 1990, já no fim da Guerra Fria, com a adoção, pelo Conselho, da Resolução n. 678 (1990), que autorizou o uso contra o Iraque de todos os meios para dar cumprimento à Resolução n. 660 (1990) e restabelecer a paz e a segurança internacionais na área. Nunca antes havia o Conselho autorizado o uso da força contra um País. O segundo período tem aí começo, permanecendo em

tamanho nas atividades do CSONU, que se passou-se a chamá-la de *Década das Sanções*⁶⁵. O aumento das resoluções, por conseguinte, levou ao crescimento das medidas introduzidas no direito doméstico advindas do CSONU, o que reforçou o papel do Estado neste sistema, mas também evidenciou algumas dificuldades para o devido processamento e cumprimento dessas disposições, como veremos a seguir.

Os próximos capítulos deste trabalho buscam, portanto, analisar justamente o papel desempenhado pelos Estados, sobretudo o Brasil nesta implementação, de acordo com a análise da prática nacional referente à matéria e do ordenamento jurídico interno, verificando sua adequação com as demais normas nacionais, sobretudo as previsões constitucionais, assim como a coerência com as diretrizes e compromissos internacionais.

aberto”. EL DROUBI, Sufyan. **Notas sobre as Resoluções Obrigatórias do Conselho de Segurança da Onu e sua Introdução no Direito Brasileiro**. In Revista Imes — Direito — ano VII — n. 12 — jan./dez. 2006. p. 227 e 251.

⁶⁵ Nos primeiros 44 anos de existência, o Conselho adotou 22 resoluções obrigatórias, com base no Capítulo VII da Carta da ONU e no período seguinte, apenas de 1990 a 1996, ou seja, em seis anos, passou-se a utilizar o mesmo mecanismo em 107 oportunidades. EL DROUBI, *op. cit.*, p. 227.

**Capítulo II –
A PRÁTICA DA ADOÇÃO DAS RESOLUÇÕES E AS EXPERIÊNCIAS
ESTRANGEIRAS**

3 AS RESOLUÇÕES DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU E O COMBATE AO TERRORISMO INTERNACIONAL

Tendo apresentado os contornos gerais do Sistema de Segurança Coletiva, com a delimitação das principais características da Organização das Nações Unidas, assim como da previsão do principal instrumento capaz de fazer cumprir as decisões do Conselho de Segurança da ONU, as sanções, focar-se-á a análise nas implicações práticas e em como reverbera a eficácia desse sistema nos ordenamentos internos e em outras instituições internacionais.

Salienta-se, mais uma vez, que seria impossível esgotar nesse trabalho todas as controvérsias e considerações acerca do Sistema de Segurança Coletiva da ONU, porém pretendeu-se traçar o panorama geral necessário para o entendimento das correlações que serão feitas neste Capítulo II e também no Capítulo III a seguir.

Exporemos, portanto, neste Capítulo, um pouco mais sobre as alterações observadas nas resoluções do CSONU, sobretudo aquelas adotadas no âmbito do Capítulo VII da Carta da ONU. Será demonstrado que tais alterações demandam cada vez mais a participação do Estado individual. Expor-se-ão também as críticas ao modelo que vem se consolidando desde as primeiras medidas adotadas contra a Rodésia do Sul em 1966⁶⁶ e a África do Sul em 1970⁶⁷, mas que teve significativas alterações no contexto do combate ao terrorismo. Ademais, a conceituação sobre o que são atos terroristas, será, igualmente, objeto de análise.

A partir daí, será abordada a forma como a adoção e a determinação de cumprimento das resoluções neste modelo são entendidas no âmbito de Cortes Internacionais e Tribunais Estrangeiros, além de evidenciarmos as experiências internas de outros Estados, em Direito Comparado, que servirão de base para a análise ao modelo brasileiro no Capítulo III.

⁶⁶ DECRETO Nº 60.172, DE 1º DE FEVEREIRO DE 1967. Dispõe sobre a execução, no território nacional, da **Resolução 232 (1965) do Conselho de Segurança das Nações Unidas**, sobre a aplicação de sanções econômicas seletivas contra a Rodésia do Sul. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/1950-1969/D60172.html acessado em 24 de junho de 2018, às 17h12.

⁶⁷ *The Question of race conflict in South Africa resulting from the policies of apartheid of the Government of the Republic of South Africa*. Disponível em [www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/282\(1970\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/282(1970)) acessado em 24 de junho de 2018, às 17h18.

3.1 A Evolução das Situações de Adoção das Resoluções

Estudamos os conceitos que podem ser adotados para as sanções e, partindo para a prática, temos que seu objetivo é o de exercer pressão política e/ou material, sobre um ator. Dessa forma, elas podem ser empregadas, fundamentalmente, tanto em situações que buscam a cooperação para um processo de resolução política em andamento; quanto em situações de conflito armado, desbloqueio de processo político, luta contra a proliferação de armas de destruição em massa ou luta contra o terrorismo⁶⁸.

Os tipos de situações em que são aplicáveis as sanções passaram a ser cada vez mais variadas, porém, foi mantida a noção de adoção de medidas escalonadas, tentando-se iniciar as condutas sancionatórias, pelas sanções consideradas mais brandas, para posteriormente, em não se alcançando o resultado desejado, proceder às mais gravosas, conforme previsão do Capítulo VII da Carta da ONU.

Ademais do aumento da quantidade de sanções⁶⁹ e da diversidade das situações, as modalidades também foram se alterando, conforme mencionado no item 2.3 anterior. Uma das principais mudanças relaciona-se às chamadas sanções dirigidas (*targeted sanctions*), sanções inteligentes ou direcionadas. Tratam-se de modalidades de sanções que visam privar partes de meios de ação ou recursos, com o objetivo de atingir elites políticas ou entidades cujo comportamento gera a situação de ameaça à paz e à segurança, por meio, por exemplo, de embargos financeiros, restrições de movimentos ou embargos de armas. Destarte a manutenção da pressão pela mudança de comportamento, tais instrumentos tentam evitar os efeitos nefastos sobre a população em geral⁷⁰.

⁶⁸ Sobre o assunto *Las sanciones en las Naciones Unidas*, France Diplomatie. Disponível em <https://www.diplomatie.gouv.fr/es/asuntos-globales/francia-en-naciones-unidas/areas-de-accion-de-la-onu/la-paz-y-la-seguridad/article/las-sanciones-en-las-naciones> acessado em 24 de junho de 2018, às 17h28.

⁶⁹ **Consolidated United Nations Security Council Sanctions List**. Disponível em <https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/un-sc-consolidated-list> acessado em 11 de junho de 2017 às 18h21.

⁷⁰ “Aos poucos, o órgão passa a incorporar as novas ideias em suas resoluções. Já em 1994, impunha medidas ao Haiti que, apesar de abrangentes, incluíam restrições de viagem aos integrantes do regime Raoul Cédras e congelamento de seus ativos financeiros. A partir daquele momento até os dias atuais, o Conselho não mais tem imposto sanções abrangentes. (...) São também sanções dirigidas aquelas que têm como alvo um setor específico da economia (nas mais das vezes o de transportes) ou o comércio de um produto em particular – caso dos diamantes e da madeira –, cuja relação com a ameaça à paz se quer romper”. BAUMBACH, Marcelo. **Sanções do Conselho de Segurança: direito internacional e prática brasileira**. Brasília: FUNAG, 2014. pp. 128 – 129.

Objetivando, deste modo, a redução do impacto humanitário possivelmente causados pelas sanções do CSONU estes modelos passaram a privilegiar medidas que pudessem ser mais focadas nas pessoas, ou grupo de pessoas, cuja mudança de postura era pretendida. Neste sentido, foram ganhando cada vez mais força as ações que pudessem causar menos impacto na população como um todo e, ao mesmo tempo, ser mais efetivas em relação à restrição sentida pelos alvos. Se medidas como bloqueio do espaço aéreo, por exemplo, poderiam até mesmo impossibilitar a chegada de ajuda humanitária e, portanto, ter efeitos muito nocivos a civis e grupos prejudicados, ações como o congelamento de ativos⁷¹ e a restrição de viagens⁷², entre outros, tendiam ter uma conformidade maior com os Direitos Humanos, tutelados tanto a nível internacional, quanto doméstico. Todavia, abordaremos mais à frente, que as sanções dirigidas podem desrespeitar direitos fundamentais dos indivíduos ou entidades listadas, o que deve ser igualmente levado em consideração e evitado.

A singularidade da situação da chamada luta contra o terrorismo, por apresentar uma dificuldade de vinculação dos grupos com um determinado Estado, ou ainda uma determinada região, havendo células infiltradas em quase todo o globo, fizeram com que as sanções direcionadas ganhassem ainda mais destaque. Elas possibilitavam o foco em determinados indivíduos, onde quer que eles estivessem, ou em vários indivíduos de um mesmo grupo, ainda que dispersos em diferentes Estados. As medidas poderiam buscar, ainda, afetar aqueles que estivessem em local incerto, contando mais uma vez com o fundamental papel dos Estados individuais na busca, mapeamento e combate às ações e ao financiamento de grupos terroristas.

⁷¹ “O congelamento de ativos, espécie de sanção financeira relativamente comum nos regimes atuais, difere fundamentalmente do confisco de bens e fundos, que ocorreu, como vimos, no caso das sanções contra o Iraque. Naquele primeiro caso, os indivíduos e entidades não são expropriados de seu capital principal. Embora o dano mais significativo para o alvo erroneamente incluído na lista advenha nos casos de sanções de confisco, podem existir situações em que o congelamento indefinido de ativos leve também à ocorrência de dano emergente e lucro cessante, por exemplo, pela perda de rendimentos”. BAUMBACH, Marcelo. *Op cit.* p. 131.

⁷² “As restrições de viagem são as sanções dirigidas por excelência, pois afetam indivíduos em sua liberdade de ir e vir. Têm sido aplicadas na maioria dos recentes regimes de sanções dirigidas. Dentre os regimes em vigor até o final de 2005, somente os relativos à Somália e a Ruanda não as utilizaram. As medidas normalmente não têm impacto imediato, mas, no longo prazo, certamente contribuem para o isolamento dos regimes-alvos e, combinadas a outros fatores, podem provocar a mudança de suas políticas. É importante atentar que as sanções aos transportes, que são o gênero do qual as restrições de viagem são espécie, apesar de seu maior impacto nos alvos, podem gerar consequências humanitárias importantes, sobretudo em países que dependem de ajuda humanitária trazida por via aérea”. *Ibidem*, p. 130.

A mudança das modalidades de adoção das sanções é vista, ainda, nos atores. Exemplo disso é observado, em momento anterior, no regime de sanções contra a Angola, no qual observa-se, pela primeira vez, a sanção de um ator não estatal (União Nacional para a Independência Total de Angola - UNITA, em 1993⁷³). Outro importante marco é a Resolução 1267⁷⁴, a qual previu a criação, desde 1999, de um regime de sanções para a Al-Qaeda⁷⁵. Posteriormente, este regime foi fortalecido pela Resolução 2253, de 2015, incorporada em 2016 ao ordenamento jurídico brasileiro⁷⁶.

Destarte a potencialização da eficácia dos resultados objetivados com as sanções, tornou-se imprescindível a fixação de diretrizes que buscassem o respeito aos Direitos Humanos e às garantias processuais⁷⁷ nas decisões advindas do Conselho de Segurança. A exemplo da querela discutida no Caso *Kadi*.

O fundamento jurídico de tal afirmação pode ser encontrado, conforme abordado no Capítulo I, nas restrições a que se vincula o CSONU. Apesar de dispor de poderes amplos e de extrema importância, o órgão possui também limites para a sua atuação, sejam estes os propósitos da Carta da ONU, ou as normas de *jus cogens*⁷⁸.

Destarte a tendência demonstrada pelas sanções estabelecidas, analisando a Carta da ONU, percebe-se não haver disposições expressas sobre resoluções para indivíduos em momento algum⁷⁹. De tal forma que as “medidas do CSONU” são tratadas de maneira

⁷³ **DECRETO Nº 973, DE 4 DE NOVEMBRO DE 1993.** Dispõe sobre a entrada de produtos no território angolano. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0973.htm acessado em 30 de junho de 2018 às 16h39.

⁷⁴ **RESOLUTION 1267 (1999).** Adopted by the Security Council at its 4051st meeting on 15 October 1999 www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1267%281999%29 acessado em 01 de julho de 2018, às 12h30.

⁷⁵ *Las sanciones en las Naciones Unidas*, France Diplomatie. Disponível em <https://www.diplomatie.gouv.fr/es/asuntos-globales/francia-en-naciones-unidas/areas-de-accion-de-la-onu/la-paz-y-la-seguridad/article/las-sanciones-en-las-naciones> acessado em 24 de junho de 2018, às 17h28.

⁷⁶ **DECRETO Nº 8.799, DE 6 DE JULHO DE 2016.** Dispõe sobre a execução, no território nacional, da Resolução 2253 (2015), de 17 de dezembro de 2015, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que atualiza e fortalece o regime de sanções, imposto pela Resolução 1267 (1999), relativo ao Estado Islâmico no Iraque e no Levante e à Al-Qaeda. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8799.htm acessado em 30 de junho de 2018, às 16h35.

⁷⁷ Sobre o assunto, ver BARDO, Fassbender. *Targeted Sanctions and Due Process*. Humboldt University Berlin. Study commissioned by the United Nations, Office of Legal Affairs, 2006.

⁷⁸ Permanece, porém, neste ponto, a dificuldade de previsão de quais seriam as normas de *jus cogens*. Sobre o assunto, ver os trabalhos da Comissão de Direito Internacional: *Peremptory norms of general international law (Jus cogens)*. International Law Commission. Disponível em legal.un.org/ilc/guide/1_14.shtml acessado em 31 de julho de 2017, às 17h16.

⁷⁹ Pode-se fazer aqui um paralelo com a criação de Tribunais *ad hoc* pelo Conselho de Segurança, os quais de maneira igualmente controversa fixavam sua atuação nos indivíduos: “O Conselho de Segurança criou, na década de 1990, tribunais *ad hoc* para a Ex-Iugoslávia e para Ruanda (Resoluções 827/1993 e 955/1994, respectivamente). Ambos foram criados com o propósito de responsabilizar indivíduos em violações de

generalista e sempre tangenciando a atuação ou ingerência nos Estados, membros ou não da Organização das Nações Unidas.

Com o objetivo de que fossem fixadas diretrizes que pudessem tutelar pela garantia de direitos fundamentais à indivíduos ou entidades que fossem vinculados em decisões do Conselho de Segurança, o órgão tomou algumas providências. Vale destacar, novamente, que muitas dessas ações se relacionam com as discussões impulsionadas pelo Caso *Kadi*, objeto do próximo ponto deste trabalho.

Dentre tais providências protetivas⁸⁰, encontra-se o estabelecimento dos comitês de sanções⁸¹ - como na Resolução 1904 de 2009⁸² em relação ao regime de 1267 (que prevê sanções contra a Al-Qaeda) -, e a criação do cargo de “ombudsperson”⁸³, com a função de atuar como um mediador para análise de pedidos de exclusão das listas.

direito humanitário, cometidas durante o conflito decorrente da fragmentação do território iugoslavo e os embates entre Hutus e Tutsis em Ruanda em 1994 e seus estatutos se sobrepujam aos ordenamentos jurídicos internos desses países. O recurso ao Capítulo VII para a administração da justiça penal, no entanto, levantou à época incertezas que ficaram expressas nas intervenções da delegação brasileira quando da criação dos tribunais para a ex-Iugoslávia e para Ruanda. A Missão do Brasil junto a ONU assinalou que “o estabelecimento do Tribunal Internacional mediante decisão do Conselho de Segurança não encontra fundamento legal adequado no Capítulo VII ou em outra seção da Carta das Nações Unidas” (...) Com a instituição do Tribunal Penal Internacional permanente, facultou-se ao Conselho de Segurança denunciar situação ao Procurador, o que permite o julgamento de nacionais de Estados que não tenham ratificado o Estatuto de Roma (arts. 12.2 e 13, b). Assim, os mandados de prisão para o presidente sudanês Omar Al-Bashir e o líder líbio Muammar Khadafi puderam ser determinados, embora nenhum dos países sejam membros do TPI, o demonstra uma manifestação da ordem pública internacional. Com a instituição do Tribunal Penal Internacional permanente, facultou-se ao Conselho de Segurança denunciar17 situação ao Procurador, o que permite o julgamento”. LEITE, Guilherme Lopes Leivas. **A Incorporação e a Aplicação das Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Dissertação apresentada ao Instituto Rio Branco do Ministério das Relações Exteriores, como requisito para obtenção do título de Mestre em Diplomacia. Brasília: 2011. pp. 30 – 31.

⁸⁰ Sobre o assunto, ver REICH, Johannes. *Due Process and Sanctions Targeted Against Individuals Pursuant to Resolution 1267 (1999)*. YALE JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW, 2008. Disponível em <http://ssrn.com/abstract=1268163>, acessado em 10 de janeiro de 2017, às 20h11.

⁸¹ “Desde a aprovação da Resolução 1452, em dezembro de 2002, até o final de 2005, o Comitê 1267, por exemplo, havia recebido vinte e quatro pedidos de concessão de isenções humanitárias, dos quais vinte foram aceitos, um foi retirado e três continuam suspensos (*on hold*) por solicitação de membros do comitê. Os pedidos aprovados têm envolvido pagamentos para itens variados, em sua maioria despesas básicas e de acomodação, mas também despesas com representação legal e com pagamento de dívidas. Os critérios para a concessão de isenções humanitárias têm, contudo, sido tornados mais estritos”. BAUMBACH, Marcelo. **Sanções do Conselho de Segurança: direito internacional e prática brasileira**. Brasília: FUNAG, 2014. p. 132.

⁸² **Resolution 1904 (2009)**, Adopted by the Security Council at its 6247th meeting, on 17 December 2009. Disponível em www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1904%20%282009%29 acessado em 01 de julho de 2018, às 11h32.

⁸³ “Dois desdobramentos verificados no período de janeiro de 2009 a abril de 2011 merecem destaque. Um é a mudança das regras para a inclusão e exclusão de nomes nas listas de pessoas submetidas a sanções direcionadas por sua associação com o Talibã e a Al-Qaeda. A resolução 1904, de dezembro de 2009, determinou a criação de um cargo de “ombudsperson” que receba diretamente solicitações de retirada de nomes da lista e as tramite junto ao Comitê competente do CSNU. A partir de sua adoção, tanto a inclusão como a exclusão de nomes devem ser fundamentadas, e as razões da decisão que for tomada devem ser

Ademais, as resoluções 1730 de 2006⁸⁴, e 1822 de 2008⁸⁵, buscaram reforçar as garantias processuais aplicáveis às pessoas incluídas nas listas do Conselho de Segurança e impor tanto a exposição da motivação para as sanções, quanto a informação correta das pessoas incluídas no sistema de listas do CSONU, assim como a atualização regular das medidas estabelecidas⁸⁶. Não obstante a indubitável relevância desses procedimentos, isso não significa que as sanções dirigidas passaram a não produzir quaisquer efeitos, ou impactos indesejados e, tendo em vista a escalada e ampliação de medidas no âmbito do “combate ao terrorismo internacional”, o debate sobre tais efeitos torna-se ainda mais substancial, como veremos na sequência.

3.2 O Conselho de Segurança da ONU e o Combate ao Terrorismo Internacional

Outra importante alteração observada na atuação do Conselho de Segurança relaciona-se à resposta às ameaças transnacionais, através das quais é possível determinar situações em que o CSONU interviu sem um viés internacional que estivesse claramente estabelecido, e que se relaciona, ainda, com uma reestruturação do Sistema a partir da crescente onda de atos terroristas:

A atuação do Conselho em intervenções (...) como no Congo, Iugoslávia e Iraque, abriram o precedente para o reconhecimento material de ameaças provocadas por atores não estatais. De fato, o próprio Conselho reconheceu no preâmbulo da resolução 731, por ocasião do caso *Lockerbie* em 1992, que “atos de terrorismo internacional [...] constituem ameaça à paz e segurança internacionais”⁸⁷ e, conforme visto, várias de suas resoluções sobre

divulgadas ao interessado. Corrigem-se assim deficiências do procedimento de listagem que eram contrárias aos direitos humanos. Mas não se corrigem todas: não há previsão de reparação para inclusões equivocadas. Essa correção, além disso, foi adotada apenas dez anos depois da criação do procedimento de listagem (pela resolução 1267, de 1999)”. GHISLENI, Alexandre Peña. **Direitos Humanos e Segurança Internacional: o tratamento dos temas de Direitos Humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. p. 267.

⁸⁴ *Resolution 1730 (2006)*. Adopted by the Security Council at its 5599th meeting, on 19 December 2006. Disponível em www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1730%282006%29 acessado em 01 de julho de 2018, às 11h34.

⁸⁵ *Resolution 1822 (2008)*. Adopted by the Security Council at its 5928th meeting, on 30 June 2008. Disponível em www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1822%20%282008%29 acessado em 01 de julho de 2018, às 11h37.

⁸⁶ *Las sanciones en las Naciones Unidas, op cit.*

⁸⁷ Tradução do autor.

este assunto não são endereçadas a Estados. Mais recentemente as Nações Unidas, respondendo à crescente pressão pelo sistema de segurança coletiva, lançaram em 2004 o documento intitulado “Um Mundo Mais Seguro: Nossa Responsabilidade Compartilhada – Relatório do Painel do Secretário Geral para Ameaças, Desafios e Mudanças⁸⁸”. Esse relatório reconhece expressamente não somente as profundas mudanças pelas quais o sistema internacional passou desde 1945, como também a necessidade urgente de reformas no sistema de segurança coletiva. Ainda mais significativo, o documento estabelece que “todo evento ou processo que leva à morte em larga escala ou diminuição das chances de vida e diminui o Estado como unidade básica do sistema internacional é uma ameaça à segurança internacional”.⁸⁹ (Grifo nosso).

Grande parte das adaptações e alterações vislumbradas no âmbito do Sistema de Segurança Coletiva vincula-se, portanto, com o combate ao terrorismo internacional⁹⁰. Dessa forma, torna-se fundamental tratar sobre tal fenômeno no presente trabalho, tanto por ser objeto e *ratio* dos contornos atuais do quadro em que se insere a Organização das Nações Unidas, quanto por conversar diretamente com a norma brasileira que prevê a implementação das resoluções do Conselho de Segurança e que será analisada na próxima Parte III.

Apesar de ser objeto de um número cada vez maior de resoluções, o termo “terrorismo internacional” não acompanha clara conceituação nas decisões. Tal discussão sobre uma definição jurídica não é nova, e remonta ao assassinato do Rei Alexandre da Iugoslávia, em Marselha e do Ministro francês das Relações Exteriores em 1937, a partir do qual fixou-se o entendimento, em Convenção que nunca entrou em vigor, como “fatos criminosos dirigidos contra um Estado e cujos fins ou natureza consistem em provocar o terror em pessoas determinadas, grupos de pessoas ou no público de forma geral”⁹¹.

⁸⁸ The Secretary-General’s High-level Panel Report on Threats, Challenges and Change, *A More Secure World: our shared responsibility*. Disponível em <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/the-secretary-generals-high-level-panel-report-on-threats-challenges-and-change-a-more-secure-world-our-shared-responsibility/> acessado em 30 de junho de 2018, às 23h57.

⁸⁹ LASMAR, Jorge M. **O Terrorismo Transnacional e os Desafios do Sistema de Segurança Coletiva das Nações Unidas**. Diálogos com o Direito Internacional. David França Ribeiro de Carvalho (Organizador). Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018. p. 78.

⁹⁰ Sobre o assunto, ver PELLET, Alain. **O Papel das Nações Unidas na luta contra o terrorismo internacional. O Terrorismo e a guerra. O que fazer das Nações Unidas?** Terrorismo e Direito. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2003.

⁹¹ LASMAR, Jorge M. **O Terrorismo Transnacional e os Desafios do Sistema de Segurança Coletiva das Nações Unidas**. Diálogos com o Direito Internacional. David França Ribeiro de Carvalho (Organizador). Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018. p. 68 e 69.

Mais recentemente, a Resolução 1566, de 2004⁹², adotada sob o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, refere-se ao terrorismo como crimes, inclusive contra civis, que são cometidos com a intenção de causar morte ou sérias lesões corporais, ou a tomada de reféns, com o propósito de provocar estado de terror no público geral ou em grupo de pessoas ou indivíduos em particular. Ainda é entendido como prática terrorista, intimidar uma população ou compelir um governo ou organização internacional a fazer ou deixar de fazer algo, que constitua um crime, conforme definido pelas Convenções Internacionais e Protocolos relativos ao terrorismo⁹³.

É preocupante o quanto a ausência de especificações padronizadas sobre o tema pode produzir ações difusas e imprecisas, causando insegurança jurídica tanto no cenário internacional, quanto no doméstico. Isto torna-se ainda mais preocupante após os ataques de 11 de setembro, que impulsionaram a utilização em larga escala do termo, assim como a adoção de uma série de Resoluções pelo CSONU.

Tais atentados expuseram graves insuficiências do processo de segurança coletiva e “deixaram uma marca indelével de medo, insegurança, perplexidade e impotência na comunidade internacional”⁹⁴.

Em reação à esta realidade, o Conselho de Segurança prontamente adotou três Resoluções que mudaram estruturalmente a compreensão e os parâmetros de adoção de instrumentos fundamentais da Carta das Nações Unidas. Tratam-se das Resoluções 1368⁹⁵, 1373⁹⁶, 1378⁹⁷, todas de 2001.

⁹² **Resolution 1566 (2004)** on Threats to international peace and security caused by terrorist acts. Adopted by the Security Council at its 5053rd meeting, on 8 October 2004. Disponível em <https://www.un.org/ruleoflaw/files/n0454282.pdf> acessado em 30 de junho do 2018, às 22h40.

⁹³ “[C]riminal acts, including against civilians, committed with the intent to cause death or serious bodily injury, or taking of hostages, with the purpose to provoke a state of terror in the general public or in a group of persons or particular persons, intimidate a population or compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act, which constitute offences within the scope of and as defined in the international conventions and protocols relating to terrorism (...)” **Resolution 1566 (2004)** Adopted by the Security Council at its 5053rd meeting, on 8 October 2004 <https://www.un.org/ruleoflaw/files/n0454282.pdf> acessado em 01 de julho de 2018, às 00h06.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 67.

⁹⁵ **Resolution 1368 (2001)**. Threats to international peace and security caused by terrorist acts. Adopted by the Security Council at its 4370th meeting, on 12 September 2001. Disponível em www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1368%20%282001%29 acessado em 12 de junho de 2018, às 01h07.

⁹⁶ **Resolution 1373 (2001)**. Threats to international peace and security caused by terrorist acts. Adopted by the Security Council at its 4385th meeting, on 28 September 2001. Disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/557/43/PDF/N0155743.pdf?OpenElement> acessado em 12 de junho de 2018, às 00h49.

⁹⁷ **Resolution 1378 (2001)** on the situation in Afghanistan. Adopted by the Security Council at its 4415th meeting, on 14 November 2001. Disponível em [https://documents-dds-](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/557/43/PDF/N0155743.pdf?OpenElement)

Para Alain Pellet⁹⁸, a Resolução 1368 foi uma “carta branca” para os Estados Unidos, no dia seguinte aos atentados às Torres Gêmeas. Através da medida, foi reconhecido o direito à legítima defesa, com ampla abertura para interpretação e sem limites definidos ou direcionamento⁹⁹. Conjuntamente, a Resolução 1368 e 1373 reposicionaram a previsão da Resolução 1269 (1999)¹⁰⁰ que dispunha que alguns atos terroristas representavam ameaça à paz e à segurança internacional, passando a ser entendido como parte do mandato do Conselho, qualquer ato terrorista. Parece sutil a mudança, mas novamente possibilita uma interpretação ampliada.

Em polêmica posição, o CSONU se coloca, dessa maneira, em “terreno geral e impessoal”, não delimitando o que seria “todo ato de terrorismo internacional”, e permitindo decisões obrigatórias para todos os Estados, vindo a legislar como um “governo mundial”: “o Conselho de Segurança torna obrigatório aos Estados o respeito às disposições que figuram nas convenções que eles não necessariamente ratificaram, notadamente aquela de 1999 para a repressão do financiamento do terrorismo”¹⁰¹.

A Resolução 1373 especifica, ainda, a obrigação dos Estados em combater o financiamento ao terrorismo, adotar a criminalização do fornecimento e/ ou captação de fundos para práticas terroristas, além de prever o bloqueio de ativos de indivíduos envolvidos ou que objetivam perpetrar atos terroristas.

No mesmo sentido, a Resolução 1378, complementarmente à Resolução 1373, expressa um cenário de indefinição, levando à insegurança por permitir aos Estados a

ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/638/57/PDF/N0163857.pdf?OpenElement acessado em 12 de junho de 2018, às 00h54.

⁹⁸ PELLET, Alain. **O Papel das Nações Unidas na luta contra o terrorismo internacional. O Terrorismo e a guerra. O que fazer das Nações Unidas?** Terrorismo e Direito. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2003. p. 179.

⁹⁹ “[T]rata-se de uma interpretação ampla que não menciona as limitações previstas na própria Carta: “deve perdurar até o momento em que o Conselho de Segurança tiver tomado as medidas necessárias para manter a paz e a segurança internacionais” além de não reconhecer em relação a quem tal direito deve ser exercido. Livre de tais parâmetros, os Estados Unidos e seus aliados vêm usando continuamente e de maneira unilateral a força em várias ações distintas, sem o aval das Nações Unidas, de uma maneira contrária tanto ao espírito quanto à letra do artigo 51. ” LASMAR, Jorge M. **O Terrorismo Transnacional e os Desafios do Sistema de Segurança Coletiva das Nações Unidas**. Diálogos com o Direito Internacional. David França Ribeiro de Carvalho (Organizador). Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018. p. 80 e 81.

¹⁰⁰ **RESOLUTION 1269 (1999) on the responsibility of the Security Council in the maintenance of international peace and security. Adopted by the Security Council at its 4053rd meeting, on 19 October 1999.** Disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/303/92/PDF/N9930392.pdf?OpenElement> acessado em 01 de julho de 2018, às 18h54.

¹⁰¹ PELLET, Alain. *Op cit.* p. 181.

discricionarieidade de definir o “quando”, em relação a “quem” e “de que maneira” combater o terrorismo¹⁰².

Apesar da importância e abrangência que apresenta um estudo sobre as críticas e reformas necessárias, não só ao funcionamento do Conselho de Segurança e ao regime de adoção das resoluções, como também a todo o sistema da Organização das Nações Unidas, não é a proposta deste trabalho esgotar tal questão¹⁰³. Porém, sendo o objetivo dessa dissertação a análise sobre os processos de implementação das sanções nos Estados, com enfoque principal à situação brasileira, é fundamental expor a delimitação do cenário que denotou novo impulso e caracterização às finalidades e formas das medidas do CSONU, o que se pretendeu fazer neste ponto.

Passaremos, agora, à verificação, a nível dos tribunais nacionais estrangeiros, assim como de cortes internacionais, do que significou este novo cenário e como se dá a efetivação do cumprimento da obrigação estatal.

¹⁰² “Na ausência de um quadro normativo definido e na falta de uma adaptação responsável dos antigos instrumentos disponíveis ao direito internacional, desenha-se um grave risco de o próprio direito sucumbir à substituição progressiva de seus mecanismos institucionalizados, ao jogo das ações unilaterais dos Estados, e a uma anomia internacional”. LASMAR, Jorge M. **O Terrorismo Transnacional e os Desafios do Sistema de Segurança Coletiva das Nações Unidas**. Diálogos com o Direito Internacional. David França Ribeiro de Carvalho (Organizador). Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018. p. 81.

¹⁰³ Sobre o assunto, ver RYAN, Astrid Forberg. **Sanctions Implementation and the UN Security Council: The Case for Greater Transparency**. International Peace Institute, 2014. Disponível em https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/ipi_e_pub_thecasefortransparency.pdf acessado em 14 de agosto de 2017, às 16h27.

4 JURISPRUDÊNCIA INTERNACIONAL RELACIONADA

A jurisprudência internacional apresenta importantes casos que permeiam a discussão sobre a implementação das sanções nos ordenamentos jurídicos internos. Optou-se, no presente trabalho, por analisar dois dos casos mais emblemáticos sobre a matéria, como será exposto a seguir.

O Caso *Lockerbie*, foi escolhido por apresentar relevância e pioneirismo na discussão sobre fixação da obrigação do cumprimento das sanções do Conselho de Segurança da ONU.

Complementarmente, o Caso *Kadi* auxiliará por consistir em disputa diretamente relacionada à implementação das medidas do CSONU no âmbito doméstico, e ter impulsionado adaptações e melhorias tanto no regime das sanções no Conselho, quanto nos precedentes para revisões internas relativas às medidas internacionais.

4.1 O Caso *Lockerbie*

Analisado pela Corte Internacional de Justiça – CIJ em 1992, o Caso *Lockerbie* envolveu a discussão acerca do pedido de extradição realizado pelos Estados Unidos da América e o Reino Unido, à Líbia, de dois nacionais deste Estado, suspeitos de participação em atentado terrorista. Em 21 de dezembro de 1988, o voo 103, que partia de Londres para Nova Iorque, explodiu quando sobrevoava a cidade escocesa Lockerbie e matou 270 pessoas (sendo 259 passageiros), estando entre estes 189 estadunidenses¹⁰⁴.

A Líbia, à época sob a ditadura de Kadafi, recusou-se a extraditar os suspeitos Ali Amin Khalifa Fhimah e Abdelbaset Ali Mohamed Al Megrahi, recorrendo à Corte Internacional de Justiça – CIJ em 03 de março de 1992, para discussão da querela em dois procedimentos separados, contra os Estados Unidos da América, e o Reino Unido¹⁰⁵.

¹⁰⁴ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *The Lockerbie Cases. Questions of Interpretation & Application of the 1971 Montreal Convention (Aerial Incident at Lockerbie)* (Libya v. UK) e ‘*Questions of Interpretation & Application of the 1971 Montreal Convention (Aerial Incident at Lockerbie)* (Libya v. USA). CIJ, 10 de Setembro de 2003.

¹⁰⁵ THE HAGUE JUSTICE PORTAL. *The Lockerbie Cases before the International Court of Justice*. Disponível em http://www.haguejusticeportal.net/Docs/Miscellaneous/Lockerbie_info_EN.pdf acessado em 07 de julho de 2018, às 11h59.

Em sua argumentação, a Líbia apresentava que não havia ratificado qualquer tratado de extradição com ambos os países. Ademais, argumentava que a Convenção de Montreal para a Supressão de atos Ilícitos contra a Segurança de Aeronaves Civis, de 1971¹⁰⁶, fundamento de discussão perante a CIJ, determinava as obrigações de extraditar ou de punir, de forma que o Estado estabeleceria sua própria jurisdição sobre alegados infratores presentes em seu território e, em optando pela não extradição, somente as autoridades líbias poderiam julgar os cidadãos daquele país¹⁰⁷.

Neste sentido, a Líbia estaria cumprindo com a responsabilidade consentida no tratado, exigindo que os demais Estados envolvidos na disputa - e partes do acordo - fossem impedidos de usar a força.

Todavia, no *inter* processual foi aprovada a Resolução 748, com base no Capítulo VII da Carta da ONU, pelo CSONU, impondo embargos de armas e voos à Líbia¹⁰⁸. Assim, os Estados Unidos e o Reino Unido, aventando a admissibilidade da questão, alegaram não se tratar de discussão quanto à aplicação ou interpretação da Convenção de Montreal, porém este argumento foi rejeitado pela CIJ.

A Corte fixou, então, sua jurisdição com base no artigo 14, parágrafo 1 da Convenção de Montreal, entendendo que as Resoluções do Conselho (748 de 1992, e 883 de 1993) foram posteriores à demanda da Líbia, não tendo um caráter exclusivamente preliminar, admitindo o pedido depositado¹⁰⁹.

Havendo votos em contrário, o Presidente Schwebel e os juízes Oda e *ad hoc* Sir Robert Jennings, “entenderam o caso como um julgamento justamente a respeito do significado, legalidade e efetividade das resoluções do Conselho de Segurança envolvidas, o que equivaleria a um caso entre Líbia e o CSNU”¹¹⁰.

¹⁰⁶ DECRETO Nº 5.640, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2005. **Promulga a Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo**, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 9 de dezembro de 1999 e assinada pelo Brasil em 10 de novembro de 2001. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5640.htm acessado em 02 de julho de 2018, às 22h21.

¹⁰⁷ THE HAGUE JUSTICE PORTAL. *The Lockerbie Cases before the International Court of Justice*. Disponível em http://www.haguejusticeportal.net/Docs/Miscellaneous/Lockerbie_info_EN.pdf acessado em 07 de julho de 2018, às 11h59.

¹⁰⁸ **Resolution 748 (1992)**. Disponível em <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7b65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7d/Disarm%20SRES748.pdf> acessado em 07 de julho de 2018, às 12h21.

¹⁰⁹ CIJ, Pareceres Consultivos. **Medidas Cautelares – Decisão de 14 de abril de 1992**. Disponível em http://centrodireitointernacional.com.br/wp-content/uploads/2014/05/casos-conteciosos_1992_01.pdf acessado em 07 de julho de 2018, às 12h46.

¹¹⁰ LEITE, Guilherme Lopes Leiva. *op. cit.*. p. 35 e 36.

Não obstante a fixação da jurisdição, a Corte afirmou ainda, com base nos artigos 25 e 103 da Carta da ONU, que os Estados estariam obrigados a cumprir a Resolução. Os procedimentos foram posteriormente descontinuados, por acordo conjunto entre as partes em 09 de setembro de 2003, sendo que em 05 de abril de 1999 os suspeitos já haviam sido entregues à ONU, com a intenção de cessar imediatamente as sanções impostas pelo CSONU à Líbia¹¹¹.

Julgados na Holanda em 31 de janeiro de 2001, por cinco juízes escoceses, Al Amin Khalifa Fhimah foi inocentado e Abdelbaset Ali Mohamed Al Megrahi considerado culpado (e posteriormente liberado em 2009, por problemas de saúde, falecendo em 2012), sendo ainda hoje questionada a condenação, até mesmo por familiares das vítimas¹¹².

Assim, parte da literatura dedica-se a analisar tal caso por um viés além dos procedimentos da CIJ, mirando-se em quão particular foi o uso do direito internacional a fim de garantir que os acusados comparecessem perante o tribunal escocês, na Holanda. Desta forma, tal linha de análise, critica a “diplomacia imaginativa” e a persistência que vislumbram na jurisprudência apresentada¹¹³. Ademais, tal jurisprudência fixa a noção de que as resoluções do CSONU se sobrepõem às demais normas, apesar de, em relação a *jus cogens*, não poderem, ao certo, revogar normas posteriores contrárias (art. 53¹¹⁴ da Convenção de Viena do Direito dos Tratados, de 1969), ou extinguir normas anteriores contrárias (art. 64¹¹⁵ CVDT/ 69)¹¹⁶.

¹¹¹ PLACHTA, Michael. *The Lockerbie Case: The Role of the Security Council in Enforcing the Principle Aut Dedere Aut Judicare*. *European Journal of International Law - EJIL*, vol. 12 n° 1, 2001. pp 125 – 240.

¹¹² Sobre o assunto, “Como irmão de vítima de atentado em avião descobriu suspeitos 27 anos depois”, disponível em https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/10/151016_lockerbie acessado em 07 de julho de 2018, às 13h08.

¹¹³ AUST, Anthony. *Lockerbie: The Other Case*. *International and Comparative Law Quarterly*. Vol. 49. Cambridge University Press. 2000. pp. 278-296.

¹¹⁴ Artigo 53, Tratado em Conflito com uma Norma Imperativa de Direito Internacional Geral (*jus cogens*): “É nulo um tratado que, no momento de sua conclusão, conflite com uma norma imperativa de Direito Internacional geral. Para os fins da presente Convenção, uma norma imperativa de Direito Internacional geral é uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma ulterior de Direito Internacional geral da mesma natureza”. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm acessado em 03 de janeiro de 2018, às 21h31.

¹¹⁵ Artigo 64, Superveniência de uma Nova Norma Imperativa de Direito Internacional Geral (*jus cogens*): “Se sobrevier uma nova norma imperativa de Direito Internacional geral, qualquer tratado existente que estiver em conflito com essa norma torna-se nulo e extingue-se”. CVDT - **DECRETO Nº 7.030, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2009**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm acessado em 03 de janeiro de 2018, às 21h31.

¹¹⁶ LEITE, *op cit.* p. 36.

4.2 O Caso *Kadi*

Outra relevante jurisprudência estrangeira, relacionada ao objeto da presente análise, é a disputa “Yassin Abdullah Kadi contra o Conselho da União Europeia e a Comissão das Comunidades Europeias”¹¹⁷ – composta pelos casos Kadi I e Kadi II -, que deu origem a vários trabalhos e debates nos mais diversos países.

O caso contrasta dois interesses fundamentais, a segurança e a proteção dos direitos humanos - com o pano de fundo dos dilemas sem precedentes que o terrorismo impôs ao cenário internacional. “Apenas” por isto, a disputa já teria grande parte da atenção da academia, mas a discussão abrange, ainda, a temática relativa aos conflitos de jurisdição entre tribunais, resultantes do movimento de fragmentação e multiplicação de foros de responsabilização dos indivíduos, além de debruçar sobre a relação entre o direito internacional e o direito comunitário¹¹⁸.

Daí este caso ser tão relevante para o presente trabalho: consubstancia a principal discussão proposta, qual seja, a de como o direito internacional é aplicado nas cortes domésticas. Ao certo, por tratar-se de um direito comunitário, há especificidades distintas do caso brasileiro, todavia será um bom parâmetro para análise.

A discussão tem origem nos regimes de sanções inteligentes e direcionadas, adotados pelo Conselho de Segurança da ONU, conforme explicado anteriormente. Grande parte dos esforços do conselho passou a se concentrar em medidas que congelam os recursos financeiros de indivíduos incluídos em listas como apoiadores do “terrorismo internacional”¹¹⁹. Como visto, o objetivo das sanções direcionadas era de diminuir efeitos humanitários prejudiciais não desejados, tornando as medidas mais efetivas e eficientes.

¹¹⁷ Jurisprudências:

(1) T.J.C.E., Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation contra Conselho da União Europeia e Comissão das Comunidades Europeias, C -402/05 P e C 415/05 P, 3 de Setembro de 2008, Coletânea da Jurisprudência 2008 página I -06351.

(2) Tribunal de Primeira Instância, Ahmed Ali Yusuf e Al Barakaat International Foundation contra Conselho de União Europeia e Comissão das Comunidades Europeias, T -306/01, 21 de setembro de 2005, Coletânea da Jurisprudência 2005, página II -03533.

(3) Tribunal de Primeira Instância, Yassin Abdullah Kadi contra Conselho de União Europeia e Comissão das Comunidades Europeias, T -315/01, 21 de setembro de 2005, Coletânea da Jurisprudência 2005, página II -03649.

¹¹⁸ HILPOLD, Peter. *UN Sanctions Before the ECJ: The Kadi Case. Challenging Acts of International Organizations Before National Courts*. Publicado por Oxford Scholarship Online: Janeiro 2011. p. 19.

¹¹⁹ BERTHOLD, Lennart. *O Tribunal De Justiça Da União Europeia e a Ordem Jurídica Internacional após o Caso Kadi*. Revista do Programa de Direito da União Europeia. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2011. p. 49.

Neste sentido, as sanções estariam respeitando mais os direitos humanos internacionalmente reconhecidos. Paradoxalmente, as medidas podem ser comparadas a um confisco de bens, com violação à presunção de inocência e contrária a direitos processuais básicos, como o devido processo legal e a revisão judicial, de forma que o CSONU estaria atuando como um Tribunal Criminal, sem prover as garantias existentes neste¹²⁰.

As indagações, pertinentes, questionam se, por a ONU estar recentemente criando normas sobre responsabilidades internacionais dos indivíduos, poderiam os suspeitos de atividades terroristas serem privados das vastas garantias judiciais estabelecidas tanto no âmbito doméstico, quanto no âmbito internacional – como perante o Tribunal Penal Internacional? Qual seria a base legal para essa exceção? E ela seria de fato necessária e justificável?¹²¹ Discutiremos estes pontos na conclusão do trabalho.

A priori, ainda que discordassem dos procedimentos, os Estados não poderiam rediscutir internamente as decisões do Conselho de Segurança, todavia na discussão do Caso *Kadi* é vislumbrada quase uma “brecha” para esta afirmação. Isso, pois, tendo em vista que os Estados Membros da União Europeia executam as sanções do CSONU através de regulamentos europeus, o Tribunal de Justiça da União Europeia pode avaliar a execução com base nos princípios constitucionais, realizando um controle indireto¹²². Por outro lado, este movimento poderia colocar em cheque todo o Sistema de Segurança Coletiva, ao submetê-lo à revisão doméstica pelos Estados.

Passando para os melindres do caso, em 2000 o nome Yassin Abdullah Ezzedine al-Kadi, por iniciativa dos Estados Unidos da América e concordância dos demais países membros do CSONU, “foi incluído na lista do Comitê do Conselho de Segurança para Sanções contra al-Qaida, regulada à época pelas Resoluções 1267/99 e 1333/00 do referido Conselho”¹²³:

Em 2002, o nome do empresário saudita passou a fazer parte da Listagem de Sanções Europeia, e a Comunidade Europeia passou a executar as sanções previstas pelo Comitê: bloqueio de bens, proibição de deixar o

¹²⁰ HILPOLD, Peter. *EU Law and UN Law in Conflict: The Kadi Case*. Max Plank Yearbook of United Nations Law, Volume 13. Holanda, 2009. pp. 144 a 148.

¹²¹ *Ibidem*, p. 143.

¹²² BERTHOLD, Lennart. *op cit.* pp. 49-50.

¹²³ SILVA, Rodolfo Gomes. **O Tribunal de Justiça Europeu e o Caso Kadi: Controle Judicial Das Resoluções Do Conselho De Segurança**. Revista de Direito Internacional da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Volume 1, Número 1, Dezembro de 2013. p. 199.

território nacional em que se encontra, e proibição do uso, envio ou venda de armamento e material bélico. No mesmo ano, o senhor al-Kadi questionou sua inclusão na Listagem de Sanções Europeia perante o Tribunal de Justiça Europeu, dando início a ação que viria a ser chamada “Caso Kadi I”.

Em 2005, o Tribunal de Primeira Instância preferiu sentença contrária ao pedido do Sr. al-Kadi. Foi argumentado no acórdão que, em princípio, não caberia àquela Corte, à luz do direito comunitário, avaliar a legalidade das resoluções do CSONU, adotadas ao abrigo do Capítulo VII da Carta da ONU. Haveria, porém, a possibilidade de fiscalização pelo Tribunal, de forma incidental, da legalidade das resoluções à luz do *jus cogens*, “entendido como uma ordem pública internacional que se impõe a todos os sujeitos do direito internacional, incluindo as instâncias da ONU, o qual não é possível derrogar”¹²⁴.

Apesar de tal possibilidade, considerou-se que a situação em tela não apresentava nenhuma privação arbitrária contrária às normas cogentes, entendendo-se o congelamento de fundos como uma medida cautelar que não lesa a essência do direito à propriedade, mas unicamente à sua utilização, diferindo-se, assim, do confisco. Adicionalmente, argumentou-se que o direito de acesso aos tribunais não seria absoluto e que o Conselho de Segurança da ONU “não era obrigado a ouvir o interessado a respeito da manutenção do seu nome na lista (...), uma vez que as instituições comunitárias não dispunham de nenhuma margem de apreciação na transposição para a ordem jurídica comunitária das resoluções do Conselho”¹²⁵.

Já em 2008, a Grande Câmara do Tribunal de Justiça Europeu determinou a anulação do ato executivo que havia incluído o nome do Sr. al-Kadi na Listagem de Sanções Europeia, por entender que tal ato violava a Carta da União Europeia, ignorando o devido processo legal, sem justificativas para tanto¹²⁶. No mesmo ano o CSONU apresentou justificativas à Comissão Europeia e solicitou a reinclusão do nome do

¹²⁴ Processo T-315/01. **Yassin Abdullah Kadi contra Conselho da União Europeia e Comissão das Comunidades Europeias** «Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas contra pessoas e entidades ligadas a Oussama ben Laden, à rede Al-Qaida e aos talibãs — Competência da Comunidade — Congelamento de fundos — Direitos fundamentais — *Jus cogens* — Fiscalização jurisdicional — Recurso de anulação» Item 5. Disponível em curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30dba52e7a050ed6467490eb8a6d82ddd35e.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuKbNb0?text=&docid=65739&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=220515 acessado em 07 de fevereiro de 2017.

¹²⁵ *Ibidem*. Item 7 – 8.

¹²⁶ SILVA, Rodolfo Gomes. *Op cit.* p. 200.

empresário, o que foi feito e deu origem à nova demanda por parte do Sr. al-Kadi – o Kadi II¹²⁷.

Após a determinação pela Corte Geral do Tribunal de Justiça, em 2010, de nova retirada do nome da Listagem de Sanções Europeias, o Conselho de Segurança, por meio do pedido submetido ao escritório do *Ombudsperson*¹²⁸, determinou a remoção - ou deslistagem - do nome do Sr. al-Kadi da lista de sanções da Al-Qaida em 05 de outubro de 2012.¹²⁹

O mecanismo de “desliste” (ou seja de retirada de nome da lista determinada pelo Comitê de Sanções), com a possibilidade de requisição relativa a um indivíduo ou a uma empresa, junto ao escritório do *Ombudsman*, foi estabelecido pela Resolução 1904, de 2009¹³⁰. Posteriormente revisto e reforçado pela Resolução 1989, de 2011¹³¹, e fortemente

¹²⁷ TZANAKOPOULOS, Antonios. **Kadi II: The 1267 Sanctions Regime (Back) Before the General Court of the EU**. European Journal of International Law. Novembro, 2010. Disponível em <https://www.ejiltalk.org/kadi-ii-the-1267-sanctions-regime-back-before-the-general-court-of-the-eu/> acessado em 07 de julho de 2018 às 22h03.

¹²⁸ “The Office of the Ombudsperson was established by Security Council resolution 1904 (2009). Its mandate was extended by resolution 1989 (2011), resolution 2083 (2012), resolution 2161 (2014), resolution 2253 (2015) and resolution 2368 (2017). Individuals, groups, undertakings or entities seeking to be removed from the Security Council’s ISIL (Da’esh) and Al-Qaida Sanctions List can submit their request for delisting to an independent and impartial Ombudsperson who has been appointed by the Secretary-General”. ONU, *The Office of the Ombudsperson to the ISIL (Da’esh) and Al-Qaida Sanctions Committee*. Disponível em <https://www.un.org/sc/suborg/en/ombudsperson> acessado em 16 de junho de 2018 às 07h21. Ainda sobre o assunto: “ “Ban Ki-moon, irá nomear como ombudsman “um indivíduo eminente, de alto caráter moral”, que não deve “buscar nem receber instruções de nenhum governo”. O ombudsman não terá o poder de retirar nenhum nome da lista, mas, assistido por uma equipe de monitoramento, poderá pesquisar queixas e levar os casos à decisão do comitê de sanções. Não caberá a ele fazer qualquer recomendação sobre a inclusão ou retirada de nomes da lista. Se, ao final do processo, o comitê decidir manter a empresa ou indivíduo na lista, caberá ao ombudsman apresentar as razões ao reclamante, segundo a resolução. Até agora, a retirada poderia ser negada sem explicação. Mayr-Harting disse ao Conselho de Segurança que a resolução “representa um passo significativo na direção de melhorar a justiça e a transparência (...) do regime de sanções, assim fortalecendo tanto a sua eficácia quanto a sua legitimidade”. O gabinete do ombudsman também deverá pressionar os países da ONU a fornecerem mais informações sobre pessoas e empresas incluídas na lista de sanções, já que algumas de suas descrições são tão vagas que chegam a ser praticamente inúteis”. REUTERS, [por] Patrick Worsnip. **ONU cria cargo de ombudsman para avaliar suspeitos de terrorismo**. Disponível em <https://br.reuters.com/article/worldNews/idBRSP5BG0XL20091217> acessado em 07 de julho de 2018, às 22h24.

¹²⁹ Ver *Security Council Al-Qaida Sanctions Committee Deletes Entry of Yasin Abdullah Ezzedine Qadi from Its List*, disponível em <https://www.un.org/press/en/2012/sc10785.doc.htm> acessado em 16 de junho de 2018 às 10h34.

¹³⁰ **Resolution 1904 (2009)**, Adopted by the Security Council at its 6247th meeting, on 17 December 2009. Disponível em www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1904%20%282009%29 acessado em 01 de julho de 2018, às 11h32.

¹³¹ **Resolution 1989 (2011)**, Adopted by the Security Council at its 6557th meeting, on 17 June 2011. Disponível em [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1989\(2011\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1989(2011)) acessado em 15 de junho de 2018, às 16h17.

influenciado pelo Caso *Kadi*¹³². O procedimento, já abordado anteriormente neste trabalho, representa significativo avanço para o regime de sanções e fundamental mecanismo para a proteção e garantia dos direitos fundamentais aos indivíduos e entidades listados.

Em seguida, para conclusão do caso, a Grande Câmara do Tribunal de Justiça Europeu, em julho de 2013, determinou igualmente a retirada do nome do Sr. al-Kadi. A decisão é descrita como um “controle judicial da execução” e, dessa forma, busca afastar a hipótese de revisão de diretiva do CSONU, todavia estabelece importante precedente judicial, que reverbera nas cortes europeias¹³³ e academias de todo o mundo.

¹³² TZANAKOPOULOS, Antonios. *Kadi Showdown: Substantive Review of (UN) Sanctions by the ECJ*. European Journal of International Law. Julho, 2013. Disponível em <https://www.ejiltalk.org/kadi-showdown/> acessado em 07 de julho de 2018, às 22h54.

¹³³ SILVA, Rodolfo Gomes. *Op cit.* p. 199.

5 AS EXPERIÊNCIAS NO DIREITO COMPARADO

O debate sobre a implementação das decisões do Conselho de Segurança no ordenamento interno vem ganhando relevância nos últimos 15 anos¹³⁴. Relacionado às mudanças dos regimes de sanções, a implementação está, também, intimamente ligada à efetividade das medidas.

Ao mesmo tempo, o movimento doméstico de cumprimento pode causar conflitos, como verificado nas situações práticas expostas anteriormente, e a que será apresentada no caso brasileiro do Banco ABC.

A essência da questão pode ser resumida em duas perguntas relacionadas à tensão entre o Direito Internacional e o Direito Interno: em qual medida podem as sanções do CSONU excepcionar garantias constitucionais? E como os Estados podem – e se podem – discutir as medidas adotadas pelo Conselho?

Estes questionamentos vinculam-se à discussão trazida no item 1.1.2 deste trabalho, que buscou lançar alguma luz sobre as análises da relação entre os dois sistemas jurídicos. Assim, as questões conflituosas da implementação das sanções, nada mais são do que um recorte da tensão dicotômica entre a internalização do direito internacional e internacionalização do direito interno. São movimentos evolutivos (o que não necessariamente significa que sejam de melhoria), que ocorrem simultaneamente¹³⁵.

De toda forma, cumpre salientar que, do ponto de vista do Direito Internacional, a Convenção de Viena de Direito dos Tratados – CVDT, de 1969¹³⁶, é clara ao estabelecer

¹³⁴ PORTELA, Clara. *National Implementation of United Nations Sanctions*. *International Journal*. 2009–2010. Disponível em http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/14437/%20International_Journal_Portela.pdf?sequence=1 acessado em 01 de julho de 2018, às 20h39.

¹³⁵ Há autores que se referem a este movimento como transconstitucionalismo: “não se trata de constitucionalismo internacional, transnacional, supranacional, estatal ou local. O conceito aponta exatamente para o desenvolvimento de problemas jurídicos que perpassam os diversos tipos de ordens jurídicas. Um problema transconstitucional implica uma questão que poderá envolver tribunais estatais, internacionais, supranacionais e transnacionais (arbitrais), assim como instituições jurídicas locais nativas, na busca de sua solução. Para tratar do transconstitucionalismo, recorro ao conceito”. NEVES, Marcelo. **(Não) Solucionando Problemas Constitucionais: Transconstitucionalismo Além de Colisões**. Disponível em www.scielo.br/pdf/ln/n93/08.pdf acessado em 09 de julho de 2018, às 11h35.

¹³⁶ Art. 27, CVDT - **DECRETO Nº 7.030, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2009**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm acessado em 03 de janeiro de 2018, às 21h31.

a impossibilidade de se argumentar norma interna para descumprimento de obrigação internacional¹³⁷.

Resta avaliar quais são os mecanismos adotados para tal cumprimento no que concerne às obrigações impostas pelo CSONU, ainda que não haja um cumprimento de 100% das resoluções. Pois, se há observância do instrumento e isto gera potenciais conflitos com a ordem interna, além de ser observado um perene movimento de revisão dos regimes, com o objetivo de garantir uma maior efetividade das sanções - ainda que sejam observados efeitos paradoxais -, cumpre focar em como são implementadas estas medidas nos ordenamentos pátrios.

5.1 Práticas de Implementação Estrangeiras

A prática estatal nas situações de implementação das sanções do CSONU pressupõe a verificação, em cada Estado, da forma de incorporação da Carta da ONU ao sistema jurídico doméstico, por ser essa a base da obrigação de cumprirem-se as medidas de tal órgão. Ademais, se quisermos dar “um passo atrás” na análise, também deve-se considerar a linha adotada pelo país, se monista ou dualista¹³⁸, para compreensão da relação entre o direito internacional e as normas internas, e ainda sua força normativa no ordenamento interno.

O debate sobre essas teorias poderia se estender por toda uma dissertação, ao certo. Para o presente estudo, porém, a questão é trazida de maneira pontual a fim de dar destaque à análise que verifica que, até mesmo países que se consideram como monistas, a exemplo da Argentina, Holanda, Suíça e Estados Unidos da América, apresentam a necessidade de algum ato jurídico que possa intermediar a aplicação de sanções do CSONU, não havendo um efeito direto de cumprimento das resoluções¹³⁹. Dessa forma,

¹³⁷ O Caso Alabama, considerada a primeira arbitragem moderna, corrobora tal entendimento desde 1872, o qual é retomado em ampla jurisprudência tanto da CPJI, quanto da CIJ. Ver: LEITE, Guilherme Lopes Leivas. *op cit.* p. 49 - 50.

¹³⁸ Em breves linhas, para os monistas, na linha de Kelsen, os sistemas jurídicos internos e internacionais apresentam relações sobrepostas e que se convergem. Neste sentido, deve-se encontrar um modelo que harmonize essas normas. Para os dualistas, por outro lado, com base em Triepel, ambos os sistemas possuem fontes e sujeitos distintos e, assim, não há conflito entre os ordenamentos. Ver: DOLLINGER, Jacob. **Direito Internacional Privado: Parte Geral**. 9. ed. Rio de Janeiro, 2008. p. 88 – 90.

¹³⁹ LEITE, Guilherme Lopes Leivash. **A Incorporação e a Aplicação das Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Dissertação apresentada ao

passaremos à uma análise mais pontual dos instrumentos utilizados por outros países para a incorporação das resoluções, e aplicação das sanções.

Encontrar informações pontuais, todavia, não foi um trabalho fácil, mas a obra editada por Vera Gowlland-Debbas – “National Implementation of United Nations Sanctions, A Comparative Study”¹⁴⁰, em que vários pesquisadores e juristas relatam sobre os sistemas de seus respectivos países; e as análises correlatas do Diplomata Guilherme Lopes Leiva Leite, servirão de base para as informações aqui expostas.

Dentre os recortes estudados na obra da Profa. Debbas, os países europeus, além da Argentina, África do Sul, Namíbia e Estados Unidos, e a União Europeia, em sede de direito comunitário, apresentam um vácuo constitucional sobre a regulação das Resoluções do CSONU – o mesmo que ocorre no Brasil, como veremos na Parte III deste trabalho.

Isso, porém, não significa que haja um questionamento quanto ao caráter obrigatório das sanções por parte dos entes nacionais, pelo contrário, há um entendimento geral de que as resoluções que adotam sanções são sempre obrigatórias – mesmo que falte uma referência direta ao art. 25 da Carta da ONU¹⁴¹.

De maneira complementar, o Diplomata Guilherme Lopes Leiva Leite¹⁴² verifica que, em geral, os ordenamentos jurídicos estatais entendem as decisões obrigatórias de OIs, como equivalentes aos tratados. Dessa forma, são poucos os Estados que apresentam leis gerais sobre a implementação de fato, como os EUA, Reino Unido, Suécia, Holanda e Bélgica, cujas previsões jurídicas se deram em decorrência das sanções adotadas à Rodésia, e da constituição dos tribunais penais internacionais *ad hoc*. Tais leis somente autorizam o poder executivo a implementar as resoluções por meio de decretos (e, na Suécia, permitem ao rei que possa adequar a legislação interna para cumprimento da medida internacional). O quadro que mais se observa, portanto, é de adoção das Resoluções do CSONU por meio de decretos executivos, ou pela via de outros atos infra legais.

Instituto Rio Branco do Ministério das Relações Exteriores, como requisito para obtenção do título de Mestre em Diplomacia. Brasília: 2011. p. 52.

¹⁴⁰ GOWLLAND-DEBBAS, Vera (Ed.). **National Implementation of United Nations Sanctions - A Comparative Study**. The Graduate Institute of International Studies, Volume 4, Leiden: 2004.

¹⁴¹ *Ibidem*.

¹⁴² LEITE, Guilherme Lopes Leivas. *op cit.* pp. 51 - 53.

Não obstante a recorrência de tal quadro, os Estados foram sendo cada vez mais pressionados pela Organização das Nações Unidas (e outras instituições paralelas, como o GAFI, que veremos a seguir) no intuito de estarem bem preparados para o cumprimento das medidas. Isso pode ser visto, por exemplo, no caráter cada vez mais intrusivo das Resoluções, como por exemplo a 1373¹⁴³, que determinou aos Estados que criminalizassem a manutenção de fundos ou cobranças com a intenção de realizar atos terroristas, ou, ainda, com o conhecimento desta intenção. Verifica-se, ademais, a exigência de preparo para a implementação, através do acompanhamento cada vez mais próximo, por meio de relatórios, que o Conselho de Segurança passou a solicitar sobre o cumprimento das sanções, quer sejam entregues ao Secretário Geral, ou ao Comitê de Sanções¹⁴⁴.

No âmbito da União Europeia, o cumprimento pode ser analisado pela via do Estado individual, assim como do bloco. Neste sentido, vale ressaltar que/ a União Europeia não é, em si, membro das Nações Unidas e não estaria sujeita à discussão de obrigações para não-membros. Assim, não haveria uma obrigação direta, no âmbito da Carta da ONU, de dar efeito às decisões do CSONU, podendo-se falar somente em uma obrigação derivada, baseada nas obrigações individuais dos Estados membros¹⁴⁵.

Dessa forma, há a responsabilidade comunitária, que advém da responsabilidade individual, consentida pelos países que compõe a EU e que, adicionalmente, consubstancia uma necessidade de harmonização para cumprimento das sanções pelos países.

Em outro viés, uma importante ordem jurídica para comparação é a Argentina, pela semelhança ao ordenamento brasileiro. Neste país, apesar da posição monista apontada pela Constituição, é necessária a implementação das resoluções por meio de decretos executivos. A prática é adotada desde a imposição das sanções contra a Rodésia do Sul, em 1972 e baseia-se na noção de que o presidente conduz as relações exteriores

¹⁴³ CONSELHO DE SEGURANÇA. *Resolution 1373 (2001)*. Threats to international peace and security caused by terrorist acts. Adopted by the Security Council at its 4385th meeting, on 28 September 2001. Disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/557/43/PDF/N0155743.pdf?OpenElement> acessado em 12 de junho de 2018, às 00h49.

¹⁴⁴ GOWLLAND-DEBBAS, *op cit.* pp. 20 – 22.

¹⁴⁵ BETHLEHEM, Daniel. *The European Union*. National Implementation of United Nations Sanctions - A Comparative Study. The Graduate Institute of International Studies, Volume 4, Leiden: 2004. pp. 127 – 128.

do Estado¹⁴⁶. Assim, os decretos executivos contêm tanto a aprovação do Presidente, quanto a citação de todos os órgãos estatais necessários para que sejam adotadas as medidas cabíveis – por exemplo, o Banco Central em se tratando de embargos comerciais a outro Estado. Ou ainda, nos casos de revogação de sanções, estipula-se no decreto a medida anterior, que não está mais em vigor¹⁴⁷.

Duas peculiaridades interessantes deste ordenamento, que considera os tratados como uma norma “suprema”¹⁴⁸, é que, em primeiro lugar, apenas as resoluções diretamente aplicáveis a indivíduos, impondo deveres ou obrigações, apresentam a publicação em diário oficial como condição *sine qua non* para a eficácia da medida. Em segundo lugar, a Suprema Corte Argentina¹⁴⁹ apresenta posicionamento que pode ser entendido no sentido de dar às resoluções “de resultado” (aquelas que conferem direitos ou impõem obrigações diretamente a partes privadas), opostas às resoluções “de meio”, um caráter auto executável (*selfexecuting*). Isso significa que tais obrigações são aplicáveis por cortes argentinas quando objeto de demandas por parte de indivíduos que apresentem um direito subjetivo ou um interesse legítimo¹⁵⁰.

Em outros países, como Portugal, não se prevê a necessidade de qualquer ato legal de transposição para que uma resolução do Conselho de Segurança da ONU seja aplicável na ordem jurídica doméstica¹⁵¹. Assim, o congelamento de fundos e recursos de pessoas

¹⁴⁶ Este modelo foi utilizado para implementar, por exemplo, as seguintes Resoluções: UN SCR 253/68 sobre a Rodésia do Sul, conforme a Lei n.º 19.846 de 21 de Setembro de 1972. UN SCR 660/90 sobre o Iraque, conforme Decreto 1560, de 13 de Agosto de 1990; UN SCR 748/92 sobre a Líbia, conforme Decreto 651, de 04 de junho de 1992, UN SCR 883/94 também sobre a Líbia, em Decreto 1076, de 07 de Julho de 1994; UN SCR 1132/97 e 1156/98, novamente sobre o Iraque através dos Decretos 1132/97 e 1156/98, de 10 de Fevereiro de 1999.

¹⁴⁷ CÁRDENAS, Emilio J. GARCIA-RUBIO, Mariano. **Argentina**. National Implementation of United Nations Sanctions - A Comparative Study. The Graduate Institute of International Studies, Volume 4, Leiden: 2004. pp. 84-85.

¹⁴⁸ Art. 31 da **Constituição da Argentina**. “[T]his Constitution, the laws of the Nation that may, as a result thereof, be enacted by Congress, and the treaties entered into with foreign powers, are the supreme law of the Nation, and the authorities of every Province are bound to conform to it, notwithstanding any provision to the contrary which provincial laws or constitutions may contain”. Disponível em <http://www.biblioteca.jus.gov.ar/argentina-constitution.pdf> acessado em 01 de julho de 2017, às 08h59.

¹⁴⁹ Entendimento do Caso Ekmekdjian, Miguel A. c/ Sofovich, Gerardo y otros (Case of Ekmekdjian, Miguel A. v. Sofovich, Gerardo et al.) Julgamento da Suprema Corte Argentina, de 07 de Julho de 1992. Disponível em <http://www.saij.gov.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-ekmekdjian-miguel-angel-sofovich-gerardo-otros-recurso-hecho-fa92000322-1992-07-07/123456789-223-0002-9ots-eupmocsollaf> acessado em 10 de fevereiro de 2018. Ainda sobre o assunto: OWADA, Hisashi. **Problems of Interaction Between the International and Domestic Legal Orders**. *Asian Journal of International Law*, Vol. 5, julho de 2015. pp. 246-278.

¹⁵⁰ *Ibidem*, pp. 90 – 93.

¹⁵¹ República Portuguesa, **Autoridades portuguesas competentes em matéria de medidas restritivas definidas no quadro da União Europeia**. Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/area-de>

e entidades listadas pelas Nações Unidas, como ligadas a grupos, associações ou organizações terroristas, é obrigatório¹⁵². O não cumprimento do congelamento, seja de fundos, outros ativos financeiros ou recursos económicos, incluindo os fundos derivados de bens que, direta ou indiretamente, pertençam ou que estejam sob o controle das pessoas físicas ou jurídicas listadas, é punível nos termos da Lei n.º 11/2002, de 16 de fevereiro¹⁵³.

Destarte a previsão portuguesa, de uma maneira geral, os Estados não preveem uma aplicabilidade imediata das Resoluções do CSONU, e tampouco apresentam normas específicas que disponham sobre mecanismos, ou procedimentos para a incorporação das sanções, sendo adotadas medidas de maneira *ad hoc* e descentralizada¹⁵⁴. Este modelo, se assemelha, em parte, ao que é observado atualmente no Brasil, conforme exposto no próximo Capítulo.

governo/negocios-estrangeiros/informacao-adicional/medidas-restritivas.aspx acessado em 28 de junho de 2018, às 10h02.

¹⁵² Banco de Portugal, **Medidas Restritivas**. Congelamento de fundos e recursos e outras sanções financeiras. Disponível em <https://www.bportugal.pt/page/medidas-restritivas> acessado em 28 de junho de 2018, às 10h11.

¹⁵³ **Lei n.º 11/2002**, de 16 de fevereiro. “Estabelece o regime sancionatório aplicável a situações de incumprimento das sanções impostas por regulamentos comunitários e estabelece procedimentos cautelares de extensão do seu âmbito material”. Disponível em <https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/legislacoes/lei11ano2002.PDF> acessado em 28 de junho de 2018, às 10h13.

¹⁵⁴ LEITE, Guilherme Lopes Leivas. *op cit.* p. 71.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A jurisprudência internacional especificada neste Capítulo II apresenta dois aspectos principais que merecem ser destacados e retomados para a continuação do raciocínio deste trabalho: primeiramente destaca-se a falta de um formato específico, seja normativo ou principiológico, que permita aos Estados dimensionar a dicotomia da hegemonia Estatal *versus* a primazia do direito internacional; ou seja a ausência de uma orientação sobre como e até que ponto, as cortes domésticas, e também as cortes internacionais, podem revisar as decisões do Conselho de Segurança da ONU. Ademais, chama-se a atenção para o viés político da discussão, sendo impossível considerar somente o aspecto jurídico do regime de sanções do CSONU, assim como de seu cumprimento doméstico e a possibilidade de revisão em cortes internas. Ambas as questões ressaltam a complexidade e o quão delicado é o debate.

Ao mesmo tempo em que deve responder à uma obrigação que é não só interestatal, mas para com toda a Sociedade Internacional, o Estado pouco pode questionar tais obrigações (à exceção da possibilidade *in abstracto* de controle em relação a normas de *jus cogens*¹⁵⁵), sem colocar em cheque todo o Sistema de Segurança Coletiva dessa mesma Sociedade. Neste sentido, o Estado assume uma responsabilidade de avaliação e implementação, que seria de uma “instituição constitucional orgânica”¹⁵⁶ (inexistente no âmbito internacional) permeando um movimento entendido como “desdobramento funcional”, segundo a teoria de Georges Scelle - *dédoublement fonctionnel*¹⁵⁷.

A situação, peculiar pelo cruzamento entre sistemas jurídicos, e também com a noção de transcendência de temas constitucionais – “direitos humanos e limitação do

¹⁵⁵ *Ibidem*. p. 63.

¹⁵⁶ *Ibidem*. p. 62.

¹⁵⁷ Sobre o tema, ver: SCELLE, Georges. *Précis de Droit des Gens: Principe et Systématique. Vol. 1*, Paris: Recueil Sirey, 1932; SCELLE, Georges. *Précis de Droit des Gens: Principe et Systématique. Vol. 2*, Paris: Recueil Sirey, 1932 e NOLLKAEMPER, André. *The European Courts and the Security Council: Between Dédoublement Fonctionnel and Balancing of Values: Three Replies to Pasquale De Sena and Maria Chiara Vitucci*. European Journal of International Law. v.20, n. 3. p. 853-887, 2009: in LEITE, Guilherme Lopes Leivas. *op cit*. p. 65 “André Nolkemper (2009, p. 864) alude para o fato de o controle das resoluções do Conselho de Segurança são sempre uma questão de direito interno. A possibilidade de controlar as resoluções quanto a normas de *jus cogens* pode ser entendida como uma manifestação do *dédoublement fonctionnel*, pois garante a aplicação das normas mais importantes da comunidade internacional, mas o controle no sentido de *equivalent protection* é frontalmente oposto a esse entendimento. Além disso, afirmar a supremacia das resoluções pode ser entendido fora do escopo substantivo dos valores da ONU, apenas pela hierarquia normativa de dois sistemas jurídicos, enquadrados pelo art. 103 da Carta da ONU e pelo art. 27 da CVDT”.

poder”¹⁵⁸, reverbera no próprio Conselho de Segurança, como visto no item referente ao Caso *Kadi*. Neste sentido, foram sendo implementadas medidas, no âmbito internacional, que buscam permitir a indivíduos e entidades listadas, as garantias fundamentais de possibilidade de questionamento e apresentação de informações. Porém, tais processos (intermediados pelos Comitês de Sanções e a atuação do escritório do *Ombudsman*, conforme apresentado anteriormente) apresentam ingerência política e não se equivalem a um procedimento judicial¹⁵⁹. A mesma preocupação, portanto, quanto aos direitos basilares relacionados ao contraditório, ao devido processo legal e a proteção da propriedade privada, devem constar nas previsões internas dos Estados, em igual peso que obrigação de fazer cumprir as sanções do CSONU. O item a seguir verificará a posição brasileira em relação a esta análise.

¹⁵⁸ LEITE, Guilherme Lopes Leivas. *op cit.* p. 71.

¹⁵⁹ *Ibidem.*

**Capítulo III –
A IMPLEMENTAÇÃO DAS SANÇÕES NO BRASIL**

7 AS RESOLUÇÕES DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU NO QUADRO NORMATIVO BRASILEIRO

Conforme exposto nas partes anteriores, as sanções representam o principal instrumento, através do qual, o Conselho de Segurança da ONU faz valer suas decisões com o objetivo de garantir a paz e a segurança mundial. No contexto do Sistema de Segurança Coletiva da ONU, portanto, as sanções, expressas por meio de Resoluções, podem englobar medidas que envolvam, ou não, o uso da força, em suas mais diversas acepções – embargos de armas, bloqueios comerciais, congelamento de bens, até mesmo possibilidade de envio de tropas. Ademais, as Resoluções do CSONU podem dispor sobre medidas obrigatórias, ou apresentar recomendações. Será trabalhado neste item a resposta estatal às determinações obrigatórias.

7.1 A Incorporação das Resoluções do CSONU

Em se tratando de Resoluções que determinem medidas obrigatórias, o não cumprimento por parte dos Estados contrariaria dispositivos da Carta da ONU, quais sejam os artigos 25 e 103, podendo ensejar responsabilização por descumprimento de obrigação internacional. Dessa forma, os Estados se comprometem a aceitar e implementar as sanções do CSONU, independentemente de outras obrigações assumidas em quaisquer outros tratados internacionais. A leitura conjunta destes dispositivos com as obrigações descritas na Convenção de Viena de Direito dos Tratados, de 1969, conforme já abordado, determina, ainda, que o cumprimento das decisões é um compromisso internacional para o qual não pode ser alegada norma interna para a inobservância da internacional.

Assim, temos que as sanções do CSONU podem ser de cumprimento obrigatório e se sobrepor a outros compromissos, tanto internacionais, quanto internos, se assim estabelecer o órgão. A partir daí temos dois pontos, naturais ao sistema desenhado pela Carta de São Francisco, que merecem atenção: primeiramente que o CSONU, por si só, não consegue atuar diretamente para a efetiva implementação das suas determinações vinculantes, dependendo da atuação dos Estados. Apesar de não haver nenhum problema aparente, por ter sido definida na mesma Carta a obrigação de cumprimento, deve ser

realizado um acompanhamento constante por parte do Conselho de Segurança para a garantia da eficácia de tal implementação, o que foi sendo adotado, como exposto, em organismos específicos, no âmbito do Conselho. Em segundo lugar, está a dificuldade dos próprios Estados em cumprir uma norma que não dispõe, no ordenamento interno, de aplicabilidade imediata, ou efeito direto¹⁶⁰.

Há, portanto, dois momentos distintos que ocorrem no âmbito interno dos Estados: a implementação e o cumprimento da sanção. Ambos os momentos se regulam pelas diretrizes normativas internas dos países, ainda que não possa haver a inobservância das obrigações internacionais. Vale ressaltar que, a incorporação do instrumento, sem que sejam tomadas as medidas necessárias e envolvido o aparato doméstico indispensável para fazer valer as disposições do Conselho, não significam que foi dado cumprimento à obrigação do Estado perante a ONU¹⁶¹.

Ademais, como visto no item anterior, até mesmo em países monistas, como a Argentina, a prática do cumprimento das Resoluções estabelece a prévia incorporação do

¹⁶⁰ “A aplicabilidade imediata impõe às autoridades de cada Estado-Membro o poder-dever de aplicar os termos do ato, independentemente de qualquer prévia incorporação ao direito interno. O efeito direito confere ao ato a possibilidade de ser invocado pelos particulares do estado a que se destina, além de aplicável por seus juízes. (...) Pelo artigo 25, “os Membros das Nações Unidas concordaram em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta”. Se não há qualquer menção à atribuição de aplicabilidade imediata à resolução, nem de longe se tangeu a ideia de lhe conferir efeito direto. No limite, poder-se-ia sustentar que, assim que adotada uma resolução obrigatória, pelo Conselho de Segurança, sua obrigatoriedade para o Estado-Membro seria imediata (aplicabilidade imediata). Mas não se deve simplesmente transpor o conceito de aplicabilidade imediata, já que os atos da comunidade, como se disse, não se confundem com os atos da ONU. (...) Não têm as decisões do CSNU nem efeito direito nem aplicabilidade imediata; ainda que se tentasse atribuir à resolução do CSNU uma qualidade “semelhante” à aplicabilidade imediata, a tarefa seria vã. Os Estados não estão preparados para isso; suas constituições dificilmente e o permitiriam, sem que fossem alteradas. A resolução do CSNU deve ser incorporada ao direito interno de cada Estado-Membro, a fim de se evitarem as usuais tergiversações dos tribunais pátrios, quando aplicarem resoluções de organismos internacionais, que no mais das vezes findam em negar à resolução aplicação interna”. EL DROUBI, Sufyan. **Notas sobre as Resoluções Obrigatórias do Conselho de Segurança da Onu e sua Introdução no Direito Brasileiro**. In Revista Imes — Direito — ano VII — n. 12 — jan./dez. 2006. pp. 247 – 248.

¹⁶¹ “Fica claro, portanto, que, muito embora a Carta e a própria resolução indiquem o modo como essa deve ser cumprida, é a cada Estado que compete encontrar os meios formais e materiais que lhe sejam permitidos, na forma de suas respectivas constituições, para materializar, internamente, o comando contido na resolução. E cada estado deve fazê-lo de forma a impedir que o particular se esquive do cumprimento do comando, invocando a inconstitucionalidade dos meios formais ou materiais encontrados pelo Estado para lhe dar cumprimento, no plano interno. Isso porque tal hipótese colocaria referido Estado na situação de violador do comando exarado pelo Conselho e, destarte, passível de penalidade conforme a Carta”. EL DROUBI, *op cit.* p. 251.

instrumento, para seguinte cumprimento das sanções apresentadas¹⁶². Não obstante existirem exceções, como o procedimento de Portugal, também abordado.

Não há, nesta linha, nenhum empecilho para que a Constituição interna estatal disponha sobre a execução imediata. Entretanto, não se pode, na maioria das vezes, “extrair de uma resolução todos os elementos que permitiriam seu cumprimento imediato pelas autoridades e pelos particulares da cada Estado-membro”¹⁶³. O Estado, desta maneira, “desdobra”¹⁶⁴ tais decisões do CSONU a fim de torná-las factíveis, sendo imprescindível, como destacado por Cançado Trindade¹⁶⁵, que o ato interno não vá além - tampouco fique aquém - do ato internacional que o originou e busque-se garantir, com isso, os direitos fundamentais dos indivíduos, em se tratando de sanções direcionadas, por exemplo, de congelamento de bens¹⁶⁶.

Veremos, a seguir, como ambas as etapas de incorporação e cumprimento das Resoluções do Conselho de Segurança da ONU ocorrem no Brasil.

7.2 O Direito Brasileiro e a Introdução das Resoluções Obrigatórias do Conselho de Segurança da ONU

No Brasil, mantendo-se a tendência observada nas práticas de implementação das sanções em diferentes ordens jurídicas domésticas, as Resoluções do Conselho de Segurança são incorporadas por meio de decretos executivos¹⁶⁷. Não obstante a prática notada, a Constituição Federal não dispõe de maneira expressa sobre o procedimento.

¹⁶² CÁRDENAS, Emilio J. GARCIA-RUBIO, Mariano. **Argentina**. National Implementation of United Nations Sanctions - A Comparative Study. The Graduate Institute of International Studies, Volume 4, Leiden: 2004. pp. 84-85.

¹⁶³ EL DROUBI, *op cit.* p. 250.

¹⁶⁴ *Ibidem*.

¹⁶⁵ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Fundamentos jurídicos, natureza, efeito e alcance das sanções do Brasil à África do Sul: O Decreto n. 91.524 de 9 de Agosto de 1985 e as Medidas Contra o Apartheid**. Parecer CJ/04, de 30 de Setembro de 1985, do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Professor Antônio Augusto Cançado Trindade. Direito das Organizações Internacionais. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 549.

¹⁶⁶ “[A] “transformação da norma internacional em norma de direito interno *per se*” não seria capaz de assegurar a eficácia – melhor se diria, a constitucionalidade – das penalidades que ela contém, particularmente no que se refere a sanções aplicáveis aos indivíduos”. EL DROUBI, Sufyan. **Notas sobre as Resoluções Obrigatórias do Conselho de Segurança da Onu e sua Introdução no Direito Brasileiro**. In Revista Ímes — Direito — ano VII — n. 12 — jan./dez. 2006. p. 251

¹⁶⁷ Jurisprudência correlata à necessidade de edição de instrumento normativo interno próprio para a incorporação dos atos internacionais pode ser encontrada no voto do Min. Celso de Mello, Relator no Processo AGRCR n. 8.279-4 – República Argentina: ““Não se pode perder de perspectiva, neste ponto, que a Constituição brasileira – ao contrário do que prescreve, por exemplo, a Carta Política de Portugal (art. 8o,

Para que se dê eficácia às determinações da Organização das Nações Unidas, além da edição do decreto, podem ser necessárias diversas outras medidas, as quais irão originar da obrigação fixada pelo próprio decreto. Tais medidas podem envolver o congelamento de ativos, bloqueio de bens, proibição de viagens ou até mesmo vir a criminalizar condutas, como determinado pela Resolução 1373¹⁶⁸ (mencionada anteriormente, a qual foi adotada como resposta aos atentados de 11 de setembro, nos EUA).

A ação brasileira para a implementação, desde a negociação, até o momento da aplicação das sanções, é pautada nos princípios internos previstos no artigo 4 da Constituição da República de 1988, quais sejam a independência nacional, a prevalência dos direitos humanos, a autodeterminação dos povos, a não intervenção, a igualdade entre os Estados, a defesa da paz, a solução pacífica dos conflitos, o repúdio ao terrorismo e ao racismo, a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e a concessão de asilo político¹⁶⁹. O compromisso internacional do país, por outro lado, se expressa, como afirmado anteriormente, a partir da previsão do artigo 25 da Carta das Nações Unidas¹⁷⁰.

Até o momento, a incorporação das sanções no Brasil vem sendo realizada por meio de decreto executivo, também chamado de decreto presidencial, com base no artigo

n. 3) – não consagrou, em tema de convenções internacionais ou de tratados de integração, de âmbito comunitário, nem o princípio do efeito direto, nem o postulado da aplicabilidade imediata. Isso significa, *de jure constituto*, que, enquanto não se concluir o ciclo de sua transposição, para o direito interno, os tratados internacionais e os acordos comunitários, além de não poderem ser invocados, desde logo, pelos particulares, no que se refere aos direitos e obrigações neles fundados (princípio do efeito direto), também não poderão ser aplicados, imediatamente, no âmbito doméstico (postulado da aplicabilidade imediata). Especialmente no que concerne ao princípio da aplicabilidade imediata, cabe insistir, por necessário, na asserção de que o ordenamento jurídico brasileiro não acolheu esse postulado, segundo o qual as normas de direito internacional passam a aplicar-se, desde logo, no território de um Estado membro que as subscreveu, sem necessidade de sua prévia incorporação, ao ordenamento positivo interno, mediante processos constitucionais específicos, como ocorre com os tratados internacionais de feição clássica”. Disponível em <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19162742/carta-rogoratoria-cr-8279-at-stf> acessado em 23 de junho de 2018, às 22h18.

¹⁶⁸ **Resolution 1373 (2001)**. *Threats to international peace and security caused by terrorist acts. Adopted by the Security Council at its 4385th meeting, on 28 September 2001*. Disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/557/43/PDF/N0155743.pdf?OpenElement> acessado em 12 de junho de 2018, às 00h49. Destaca-se novamente a peculiaridade desta por determinar que os Estados Membros alterassem sua legislação doméstica a fim de promover o combate ao terrorismo e suas formas de financiamento. De forma inédita pelo caráter intrusivo da decisão, o Conselho de Segurança impõe obrigações que demandam ação legislativa interna dos Estados, em matéria penal.

¹⁶⁹ BAUMBACH, Marcelo. **Sanções do Conselho de Segurança: direito internacional e prática brasileira**. Brasília: FUNAG, 2014. p. 191.

¹⁷⁰ Artigo 25. Os Membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm acessado em 14 de novembro de 2015, às 15h48.

84, IV da Constituição da República de 1988¹⁷¹. Os decretos que foram implementados antes da presente Constituição, de maneira análoga, baseavam-se nas normas constitucionais de semelhante previsão legal, seja o artigo 87, I, da Constituição de 1946, ou os artigos 83, II, e 81, III (com redação da Emenda Constitucional n.º 1, de 1969) da Constituição de 1967¹⁷².

Tais decretos são entendidos como “atos administrativos, da competência exclusiva do Chefe do Executivo, destinados a prover situações gerais ou individuais, abstratamente previstas, de modo expresso ou implícito, na lei”¹⁷³, caracterizando-se como Regulamentares ou Autônomos – após a Emenda Constitucional n.º 32, de 11 de setembro de 2001¹⁷⁴.

¹⁷¹ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm acessado em 08 de novembro de 2015, às 19h45.

¹⁷² “Todos os decretos, por meio dos quais as resoluções do Conselho de Segurança foram incorporadas ao direito brasileiro, fundamentaram-se nesta atribuição. Assim é que o Decreto n. 60.172/68, que recepcionou a Resolução n. 232 (1966), impondo sanções à Rodésia do Sul (única recepcionada sob a égide da Constituição de 1946), fundamentou-se no artigo 87, I, da Constituição de 1946; o Decreto n. 62.980/68, que recepcionou a Resolução n. 253 (1968), impondo sanções econômicas e políticas contra o regime político ilegal da Rodésia do Sul (única recepcionada sob a égide desta Constituição, anteriormente à EC 01/69), fundamentou-se no artigo 83, II, da Constituição de 1967; o Decreto n. 72.742/76, que recepcionou a Resolução n. 388 (1976), também em face da Rodésia do Sul (única recepcionada sob a égide da Constituição de 1967 após a EC n. 01/69), fundamentou-se no artigo 81, III, da mesma Constituição com a redação que lhe conferiu a EC n. 01/69 e, finalmente todos os decretos que incorporaram ao direito brasileiro resoluções do Conselho, a partir do Decreto n. 99.441/90, que recepcionou a Resolução n. 661 (1990), impondo sanções contra o Iraque, fundaram-se no artigo 84, IV, da Constituição de 1988. A atribuição, privativa da Presidência da República, contida no artigo 84, IV, da atual CF, sempre constou das constituições brasileiras. Para os fins deste artigo, basta retroceder à Constituição de 1946, cujo artigo 87, I, dispunha ser atribuição do Presidente da República “sancionar, promulgar e fazer publicar leis, bem como expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução”. A mesma atribuição, conferida em idênticos termos, constou do artigo 83, II, da Constituição de 1967; do artigo 81, III, da Constituição de 1967 com redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional n. 1, de 1969, e, finalmente, do artigo 84, IV, da Constituição de 1988”. EL DROUBI, Sufyan, *op. cit.* pp. 251 – 252.

¹⁷³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo**. 16. ed. São Paulo, 1988. p. 155

¹⁷⁴ “Os decretos podem conter regras singulares ou concretas (v. g., decretos de nomeação, de Aposentadoria, de abertura de crédito, de desapropriação, de cessão de uso de imóvel, de indulto de perda de nacionalidade, etc.). Os decretos regulamentares são atos normativos subordinados ou secundários. A diferença entre a lei e o regulamento, no Direito brasileiro, não se limita à origem ou à supremacia daquela sobre este. A distinção substancial reside no fato de que a lei inova originariamente o ordenamento jurídico, enquanto o regulamento não o altera, mas fixa, tão-somente, as “regras orgânicas e processuais destinadas a pôr em execução os princípios institucionais estabelecidos por lei, ou para desenvolver os preceitos constantes da lei, expressos ou implícitos, dentro da órbita por ela circunscrita, isto é, as diretrizes, em pormenor, por ela determinadas”. (MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1969. v. I, p. 314 – 316). Decretos Autônomos: decreto que decorre diretamente da Constituição, possuindo efeitos análogos ao de uma lei ordinária. Tal espécie normativa, contudo, limita-se às hipóteses de organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos, e de extinção de funções ou cargos públicos, quando vago (art. 84, VI, da Constituição)”. CASA CIVIL, Presidência da

Sendo os primeiros, aqueles aos quais esse trabalho faz referência, salienta-se que, assim como as leis, os decretos executivos possuem dois elementos: “a ordem legislativa (preâmbulo e fecho) e a matéria legislativa (texto ou corpo da lei)”¹⁷⁵. Apresenta-se, no Anexo I deste trabalho, o modelo de Decreto para a incorporação das Resoluções obrigatórias do CSONU.

Por este procedimento, portanto, destaca-se que não se faz necessária a edição de lei formal para a recepção e implementação da obrigação internacional; outrossim, é dispensada, ao menos inicialmente, a participação do Congresso Nacional nos trâmites específicos de recepção das Resoluções.

A prática brasileira consolida, assim, que o decreto executivo converte a resolução do Conselho de Segurança da ONU em lei interna, podendo vir a ser modificada por decretos posteriores – o que demonstra certa fragilidade quanto à força normativa que a obrigação internacional passa a expressar no ordenamento jurídico pátrio.

Cumprе ressaltar, como exceções ao procedimento tido como padrão para a incorporação das sanções pelo Brasil, o regime de Sanções à Ruanda, em que o país não editou diploma legal para a sua implementação¹⁷⁶, e as situações de participação em operações de paz, para os quais a aprovação do Congresso Nacional é imprescindível, segundo a Lei n.º 2.953, de 17 de novembro de 1956¹⁷⁷.

Nos casos em que se discute o envio de contingente brasileiro para operações de paz, portanto, o Congresso intervém por meio de decreto legislativo, expedido pelo Presidente do Senado, conforme previsto no artigo 48, XXVIII, do Regimento Interno do Senado Federal, ou no artigo 52, do Regimento Comum, do Congresso Nacional¹⁷⁸.

República. **Manual de Redação da Presidência da República**, 2ª edição, revista e atualizada. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/manual/manualredpr2aed.pdf acessada em 22 de maio de 2018, às 21h03. p. 101.

¹⁷⁵ “Assinale-se que somente são numerados os decretos que contêm regras jurídicas de caráter geral e abstrato. Os decretos que contenham regras de caráter singular não são numerados, mas contêm ementa, exceto os relativos a nomeação ou a designação para cargo público, os quais não serão numerados nem conterão ementa. Todos os decretos serão referendados pelo Ministro competente”. *Ibidem*, pp. 101 – 102.

¹⁷⁶ “Sugere-se que, não obstante o desprestígio internacional daquele regime, com violações de grande extensão, o Brasil deveria ter editado decreto para embasar a aplicação interna do regime e colocar-se absolutamente em dia com as obrigações internacionais”. BAUMBACH, *op. cit.*, p. 233.

¹⁷⁷ **LEI Nº 2.953, DE 17 DE NOVEMBRO DE 1956**. Fixa normas para remessa de tropas brasileiras para o exterior. Disponível em www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-2953-17-novembro-1956-354549-publicacaooriginal-1-pl.html acessada em 22 de maio de 2018, às 21h40.

¹⁷⁸ “[O]s Decretos Legislativos autorizam o envio de contingentes, aprovando pedidos naquele sentido feitos pela Presidência da República. Em um caso – DL n. 25/1997 – a autorização deu-se por meio da aprovação do texto de acordo, por Troca de Notas, entre o Brasil e as Nações Unidas, que regulamentava a cessão de uma Companhia de Infantaria do Exército à Operação da ONU em Moçambique. Em

Com base no artigo 49, I da Constituição da República¹⁷⁹ e, no voto do Relator Min. Celso de Mello, na Medida Cautelar na ação direta de inconstitucionalidade - ADI n. 1.480, são encontradas posições, como a de Sufyan El Droubi que defendem a participação obrigatória do Congresso Nacional no processo de recepção das Resoluções, entendendo ser, este, não um “ato corriqueiro”, a exemplo da troca de notas, mas sim um ato internacional *de relevância*¹⁸⁰.

O procedimento mantido, como afirmado, não prevê a mesma linha de compreensão e, dessa maneira, a prática reiterada dispensa a participação do Congresso Nacional, sendo o decreto presidencial, a via adequada para a implementação das resoluções.

Outra exceção ao procedimento aqui descrito, pode ser encontrada em relação à aplicação de alguns tipos de sanções, como as diplomáticas, as restrições à circulação de pessoas e o fechamento de escritórios de representação. Nestes casos, não seria necessária a incorporação das resoluções para respaldar o cumprimento interno, tendo em vista que

praticamente todos os casos, constou do Decreto Legislativo a advertência de que quaisquer atos, que pudessem resultar em revisão ou alteração da autorização, estariam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional, com fulcro no artigo 49, I, da Constituição Federal (essa advertência, entretanto, não constou de pelo menos um caso: DL n. 05/1999). Importante notar que a autorização Congressional para o envio de contingente não implica, para o Executivo, obrigação de enviar o referido contingente. Implica limites qualitativo, quantitativo e temporário; ou seja, o Executivo não está obrigado a enviar o contingente para o qual obteve aprovação; entretanto, ao enviar, deverá observar o limite de número de soldados, o prazo de sua permanência e os objetivos da missão – tudo como consta do decreto legislativo que aprovou o envio. Em que pese a participação do Congresso nessa matéria, resta uma plêiade de outras matérias que são incorporadas ao direito brasileiro de forma manca, pela total ausência de manifestação parlamentar, quando esta é obrigatória”. EL DROUBI, Sufyan, *op. cit.* p. 252.

¹⁷⁹ Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm acessado em 08 de novembro de 2015, às 19h45.

¹⁸⁰ “Se a recepção de tratados internacionais relevantes se opera por um sistema complexo, em que confluem as vontades do Congresso Nacional e da Presidência da República, não seria de se esperar que também as resoluções obrigatórias do Conselho, atos internacionais de relevância que são, devessem encaixar-se em tal sistema, dependendo, portanto, da aprovação congressional e promulgação presidencial? A resposta é afirmativa, pois o artigo 49, I, que serve de substrato para a aplicação do procedimento complexo a tratados relevantes, também cita, textualmente, os atos internacionais. As matérias veiculadas nas resoluções podem atrair grandes responsabilidades não apenas ao País (por exemplo, no caso de sanções econômicas impostas a parceiros comerciais próximos), como aos particulares (perda de bens em negociação com países ou pessoas contra as quais tenha sido imposta sanção econômica). Sua relevância não pode ser colocada em dúvida – o item 5 o comprova. É inafastável, portanto, a necessidade da participação do Congresso para a recepção de resoluções obrigatórias do Conselho de Segurança, sob pena de inconstitucionalidade da incorporação. A interpretação da Constituição brasileira que vem prevalecendo não permite qualquer hipótese de incorporação ao direito interno de atos internacionais de relevância sem a participação do Congresso”. EL DROUBI, Sufyan. **Notas sobre as Resoluções Obrigatórias do Conselho de Segurança da Onu e sua Introdução no Direito Brasileiro**. In Revista Imes — Direito — ano VII — n. 12 — jan./dez. 2006. p. 258.

se tratam de medidas que podem ser efetivadas administrativamente pelo Poder Executivo, sem que isso extrapolasse suas competências legais. Todavia, ainda nestas situações, é recomendado que as medidas sejam objeto de decreto executivo específico¹⁸¹.

As alterações nos regimes de sanções por parte da Organização das Nações Unidas, como abordado, passou, não só a determinar medidas cada vez mais intrusivas às ordens internas, como também fez serem necessários esforços conjuntos de coordenação internacional entre os Estados e instituições, assim como de coordenação interna. Na estrutura administrativa brasileira, cabe à Divisão das Nações Unidas, do Ministério das Relações Exteriores, atuar como um ponto focal, de tal forma que o diplomata encarregado da Divisão é o responsável por verificar as atualizações constantes dos comitês que dispõem de listas. Ademais, o cumprimento das medidas, após incorporada a sanção por via do decreto executivo, pode exigir a atuação conjunta de diferentes frentes administrativas¹⁸²:

As listas de indivíduos submetidos ao congelamento de ativos e proibição de viagem devem ser circuladas internamente a todas as autoridades relevantes, tais como as autoridades aeroportuárias e de fronteira, além de agentes privados tais como bancos e outras instituições financeiras. Além disso, as medidas relativas às listas devem ser divulgadas a agentes e profissionais não financeiros designados (*Designated non-Financial Businesses and Professions* DNFBPs), que incluem, por exemplo, profissionais de contabilidade, advogados, corretores e até mesmo negociantes de automóveis e antiguidades. Implementar as sanções dirigidas significa, além disso, divisar mecanismos para manter atualizados todos aqueles agentes sobre as frequentes mudanças nas listas e adaptações aos próprios regimes, o que requer não apenas tecnologia, mas também infraestrutura para tarefas tais como traduções.

É justamente o caso de medidas que estabelecem o congelamento de ativos, o que mais interessa para a presente pesquisa, uma vez que este demonstrava ser o viés de maior fragilidade do processo brasileiro de implementação das sanções do CSONU. Isso porque, apesar de a incorporação de sanções por meio de decretos conferir agilidade ao processo, a baixa hierarquia legal poderia ser temerária para a eficácia do cumprimento da norma internacional.

¹⁸¹ BAUMBACH, Marcelo. **Sanções do Conselho de Segurança: direito internacional e prática brasileira**. Brasília: FUNAG, 2014. p. 199.

¹⁸² *Ibidem*, p. 210.

Apesar dos conflitos aparentes entre a obrigação internacional e as garantias constitucionais – tais quais, a livre iniciativa (art. 1.º, IV), o direito à propriedade (art. 5.º, XXII), o devido processo legal (art. 5.º, LIV) e liberdade de locomoção (art. 5.º, XV) -, não houve, até o momento, qualquer ação que questionasse, no judiciário brasileiro, a constitucionalidade de uma resolução do Conselho de Segurança da ONU¹⁸³.

Como ressaltamos, há dois momentos distintos para a implementação das sanções, podendo ser entendidos como a incorporação, e o cumprimento. O segundo, porém, depende intrinsecamente da obrigação jurídica criada a partir do instrumento normativo que valida o primeiro momento. Dessa forma, sendo o congelamento de ativos determinado por via de um decreto executivo, estaria a determinação de acordo com as leis de maior hierarquia? Fundamentalmente o artigo 5º da Constituição da República, que estabelece, em seu inciso LIV, que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”¹⁸⁴?

O congelamento administrativo, com base em um decreto, não seria possível no direito brasileiro, de forma que este seria um aparente conflito constitucional, a não ser que respeitada a lei brasileira que somente permite o congelamento de fundos, com base em decisão judicial¹⁸⁵.

Inicialmente, poderia ser considerada necessária uma emenda constitucional para que a situação pudesse ser pacificada. No entanto, após a ocorrência de situação prática em que foi determinado o congelamento de ativos, conhecido como Caso do Banco ABC, e a determinação de recomendações de adaptação das normas internas, por parte do Grupo de Ação Financeira – GAFI, foi sancionada em 16 de outubro de 2015, a lei brasileira n.º 13.170. Tal norma “disciplina a ação de indisponibilidade de bens, direitos ou valores em decorrência de resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas”¹⁸⁶. Assim,

¹⁸³ LEITE, Guilherme Lopes Leivas. **A Incorporação e a Aplicação das Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Dissertação apresentada ao Instituto Rio Branco do Ministério das Relações Exteriores, como requisito para obtenção do título de Mestre em Diplomacia. Brasília: 2011. P. 87.

¹⁸⁴ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm acessado em 08 de novembro de 2015, às 19h45.

¹⁸⁵ BAUMBACH, Marcelo. *op. cit.* p. 193.

¹⁸⁶ LEI Nº 13.170, DE 16 DE OUTUBRO DE 2015. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113170.htm acessado em 07 de novembro de 2015, às 18h17.

faz-se imprescindível avaliar se a iniciativa é suficiente e adequada para responder aos conflitos expostos e, se posiciona o Brasil no caminho de estar mais preparado para cumprir com suas obrigações perante o CSONU. Tanto a Lei, quanto o Caso do Banco ABC e as Recomendações e Avaliações do GAFI serão, portanto, abordadas no item a seguir.

8 JURISPRUDÊNCIA NACIONAL

Como apontado no item anterior, era notória a possibilidade de um conflito derivado da baixa hierarquia com que as Resoluções obrigatórias do Conselho de Segurança da ONU, são implementadas no Brasil - por via de decreto executivo -, sobretudo, ao se considerar a possibilidade de cumprimento de um congelamento de ativos.

Todavia, na prática, o Brasil não havia enfrentado qualquer situação que expusesse tal fraqueza. Ao menos, não até a ocorrência do Caso do Banco ABC.

8.1 O Caso do Banco ABC

Em setembro de 2011 a Advocacia-Geral da União – AGU ajuizou uma ação com base na obrigação do Estado brasileiro de cumprir as obrigações internacionais presentes na Carta da ONU e, em um curto espaço de tempo, teve a concessão de cautela, conseguindo bloquear na Justiça brasileira ativos ligados à família de Muamar Kadafi, então ditador da Líbia. O pedido seguia as medidas determinadas nas resoluções 1970¹⁸⁷ e 1973¹⁸⁸, ambas de 2011, do Conselho de Segurança da ONU, implementadas, respectivamente, por meio do Decreto n.º 7.460, de 14 de abril de 2011, e Decreto n.º 7.527 de 18 de julho de 2011¹⁸⁹. Ambas as medidas objetivavam cessar os financiamentos

¹⁸⁷ **Resolution 1970 (2011)**. Imposes an arms embargo, a travel ban and an assets freeze in connection with the situation in the Libyan Arab Jamahiriya. Disponível em www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1970%20282011%29 acessado em 02 de fevereiro de 2017, às 10h14.

¹⁸⁸ **Resolution 1973 (2011)**. Imposes additional measures in connection with the situation in the Libyan Arab Jamahiriya; establishes a Panel of Experts to assist in monitoring the relevant measures. Disponível em http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973%20282011%29 acessado em 02 de fevereiro de 2017, às 10h10.

¹⁸⁹ “**Congelamento de ativos**

19. *Decide* que o congelamento de ativos imposto pelos parágrafos 17, 19, 20 e 21 da Resolução 1970 (2011) aplicar-se-á a todos os fundos, ativos financeiros e recursos econômicos em seus territórios que sejam de propriedade ou controlados, direta ou indiretamente, pelas autoridades líbias, como designadas pelo Comitê, ou por indivíduos ou entidades atuando em seu nome ou sob sua direção, ou por entidades de propriedade ou controladas por tais autoridades, tal como designadas pelo Comitê; e *decide* também que todos os Estados impedirão a disponibilização de quaisquer fundos, ativos financeiros ou recursos econômicos por seus nacionais ou por quaisquer indivíduos ou entidades dentro de seus territórios, para as autoridades líbias, ou em seu benefício, tal como designadas pelo Comitê, ou indivíduos ou entidades agindo em seu nome ou sob sua direção ou entidades de propriedade ou por elas controladas, tal como designadas pelo Comitê, e determina ao Comitê designar tais autoridades líbias, indivíduos ou entidades no prazo de 30 dias da data da adoção desta Resolução, e, posteriormente, conforme caiba; 20. *Afirma* sua determinação de assegurar que os ativos congelados nos termos do parágrafo 17 da Resolução 1970 (2011)

ao armamento do governo da Líbia, garantindo o respeito aos direitos humanos e o fim da violência contra a sociedade civil.

Atendendo às resoluções, a AGU “protocolou ação na Seção Judiciária de São Paulo solicitando bloqueio de 57,28% do capital social do Banco ABC e de 99% do capital da ABC Brasil Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários (DTVM) S.A”¹⁹⁰. Por envolver valores negociáveis em bolsa de valores, não poderia o Banco Central brasileiro proceder ao congelamento da circulação de tais fundos¹⁹¹. Todavia, em outras situações, como em relação à Resolução 1267 (1999)¹⁹², o Banco Central atua determinando, por meio de circulares¹⁹³, a restrição de atividades financeiras, o congelamento de ativos e a proibição de atividades financeiras relacionadas à indivíduos ou sociedades empresariais objeto de medidas do CSONU.

Salienta-se a dificuldade, mais uma vez, em encontrar bibliografia específica da matéria. Na realidade foi possível ter acesso somente a algumas reportagens e análises pontuais, além dos documentos oficiais relativos ao Processo n. ° 0015889-22.2011.403.6100, da 15ª Vara Cível da Justiça Federal.

deverão, em etapa posterior, logo que possível, ser colocados à disposição do povo da Jamahiriya Árabe da Líbia e em seu benefício; 21. *Decide* que todos os Estados exigirão de seus cidadãos, pessoas sujeitas à sua jurisdição e empresas constituídas em seu território ou sujeitas à sua jurisdição que se mantenham vigilantes ao realizar negócios com empresas constituídas na Jamahiriya Árabe da Líbia ou sujeitas à sua jurisdição e com quaisquer indivíduos ou entidades atuando em seu nome ou sob sua direção, bem como entidades de propriedade ou por elas controladas, caso os Estados obtenham informação que dê motivo razoável para crer que essas a atividade econômica envolvida possa contribuir para a violência e o uso da força contra civis; **Designações** 22. *Decide* que os indivíduos listados no Anexo I estarão sujeitos às restrições de viagem impostas nos parágrafos 15 e 16 da Resolução 1970 (2011) e *decide também* que os indivíduos e entidades listados no Anexo II estarão sujeitos ao congelamento de ativos imposto nos parágrafos 17, 19, 20 e 21 da Resolução 1970 (2011); 23. *Decide* que as medidas especificadas nos parágrafos 15, 16, 17, 19, 20 e 21 da Resolução 1970 (2011) aplicar-se-ão também aos indivíduos e entidades que o Conselho ou o Comitê determinem tenham violado as disposições da Resolução 1970 (2011), particularmente seus parágrafos 9 e 10, ou que tenham auxiliado outrem a fazê-lo”. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7527.htm acessado em 14 de novembro de 2015 às 16h34.

¹⁹⁰ Retirado de http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/165858 acessado em 14 de novembro de 2015, às 16h37.

¹⁹¹ VERGUEIRO, Luiz Fabricio Thaumaturgo. **Implementação da Cooperação Jurídica Internacional Vertical**. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo. Faculdade de Direito. 2012, p. 157.

¹⁹² CONSELHO DE SEGURANÇA. *Resolution 1267 (1999)*. Adopted by the Security Council at its 4051st meeting on 15 October 1999 www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1267%281999%29 acessado em 01 de julho de 2018, às 12h30. CONSELHO DE SEGURANÇA.

¹⁹³ Sobre exemplo das circulares do Banco Central, em relação à Resolução 1267 (1999), ver: BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Circular n. ° 3.533**. Altera o Regulamento do Mercado de Câmbio e Capitais Internacionais (RMCCI). Brasília, 25 de abril de 2011. Disponível em https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/49417/Circ_3533_v1_O.pdf acessado em 24 de novembro de 2017, às 20h30.

Com base na decisão relativa ao Pedido de Antecipação dos efeitos da Tutela Judicial¹⁹⁴, do MM. Juiz Federal Substituto, Dr. Eurico Zecchin Maiolino, verifica-se o objetivo da União Federal de vedar a negociação de ações de titularidade do *Arab Banking Corporation* e que fosse determinado o depósito em juízo de quaisquer valores ou dividendos das ações do capital controlado pela instituição para que, oportunamente, pudessem ser disponibilizados ao povo da Jamahiriya Árabe da Líbia.

Tal pedido foi deferido, por ter sido verificado, conforme argumentado pelo MM. Juiz na decisão, que o Banco ABC Brasil S.A., réu na ação, possuía como controladora a *Arab Banking Corporation*, a qual era controlada pelo Banco Central da Líbia. Tal entidade pertencia ao complexo institucional que compõe o Estado, “cujas atividades foram condenadas pela sociedade internacional – podendo – ainda que de maneira indireta, os recursos advindos da participação societária (...) prestar-se ao financiamento das atividades que justificam a intervenção da Organização das Nações Unidas”¹⁹⁵. A causa de pedir, ressalta-se, foi determinada pela “inércia dos réus, diante da obrigação do Estado brasileiro em proceder ao bloqueio dos fundos, ativos financeiros e recursos econômicos, em cumprimento as determinações do Conselho de Segurança”¹⁹⁶.

As instituições, conforme esclarecido pelo Banco ABC em nota oficial do dia 03 de setembro de 2011¹⁹⁷, são de fato controladas indiretamente pelo Banco Central da Líbia:

O Banco ABC Brasil tem como acionistas o Arab Banking Corporation (57%) e outros acionistas brasileiros e estrangeiros (com os restantes 43%); O Arab Banking Corporation, com sede em Bahrain, por sua vez, tem, em sua composição acionária atual, o Banco Central da Líbia (59%),

¹⁹⁴ **PROCEDIMENTO ORDINARIO 0015889-22.2011.403.6100** - UNIAO FEDERAL (Proc. 2567 - LUIZ CARLOS DE FREITAS E Proc. 1123 - NATALIA PASQUINI MORETTI E Proc. 1805 - VIRGINIA CHARPINEL JUNGER CESTARI) X BANCO ABC BRASIL S/A (SP046095 - DOMINGOS FERNANDO REFINETTI) X ABC BRASIL DISTRIBUIDORA DE TITULOS E VALORES MOBILIARIOS S/A (SP271436 - MAYRA SIMIONI APARECIDO) 15ª Vara Cível Processo nº 0015889-22.2011.403.6100 Ação Ordinária de Cumprimento de Obrigação de Fazer. Autor: União Federal Réus: Banco ABC Brasil S.A e ABC Brasil Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. Íntegra da decisão relativa ao Pedido de Antecipação dos efeitos da Tutela Judicial disponível em <http://www.jfsp.jus.br/documentos/administrativo/NUCS/decisoes/2011/2011-09-06-benslibios.pdf> acessado em 02 de maio de 2017, às 21h43.

¹⁹⁵ **PROCEDIMENTO ORDINARIO 0015889-22.2011.403.6100** - UNIAO FEDERAL, disponível em <http://www.jfsp.jus.br/documentos/administrativo/NUCS/decisoes/2011/2011-09-06-benslibios.pdf> acessado em 02 de maio de 2017, às 21h43. pp. 6 – 7.

¹⁹⁶ Disponível em <http://web.trf3.jus.br/diario/Consulta/BaixarPdf/6334> acessado em 02 de maio de 2017, às 23h07. p. 110.

¹⁹⁷ Retirado de <http://www.abcbrazil.com.br/Show/Fato-Relevante---Esclarecimento-de-noticia-veiculada-na-imprensa-?nPI2mQ9cLnBptCRRQYQong==> acessado em 11 de novembro de 2015, às 11h43.

o fundo soberano do Kuwait (30%) e acionistas minoritários (11%) através da Bolsa de Bahrain;

O Banco, porém, também afirmou que isto não significa que houvesse qualquer controle de Muammar Kadafi. Na realidade, a instituição explicou em nota de esclarecimento, que não era verdade que Kadafi fosse o principal acionista, e que os negócios do Banco eram desenvolvidos exclusivamente com companhias brasileiras¹⁹⁸.

A decisão da Justiça Federal de São Paulo determinou o bloqueio das ações de titularidade do Banco Central da Líbia, bem como o repasse de qualquer remuneração a este, visando impedir o armamento de forças ligadas ao então ditador Muamar Kadafi. Segundo a AGU, isto porém não teria implicando em nenhuma restrição na administração ordinária das duas instituições financeiras¹⁹⁹. Tal informação consta também da decisão interlocutória, que reforça não implicar a medida em “ingerência ou restrição de nenhuma espécie na administração ordinária das instituições financeiras, nem tampouco embaraça o exercício de suas atividades comerciais, mas produz efeitos, tão somente, de ordem societária”²⁰⁰, impedindo a alienação da participação da controladora estrangeira, assim como a retenção temporária de remuneração, por distribuição de dividendos ou juros sobre capital próprio.

O procedimento até se efetivar o congelamento, neste caso, durou aproximadamente seis meses, entre a decisão do CSONU e aquela da 15ª Vara, da Justiça Federal de São Paulo: as Resoluções 1970 e 1973 são, respectivamente, de 26 de fevereiro de 2011 e 17 de março de 2011; posteriormente, o decreto que a incorpora a última, ao ordenamento jurídico brasileiro, é de 18 de julho de 2011 e o processo é distribuído em 02 de setembro do mesmo ano. Poucos dias depois, em 05 de setembro o congelamento foi fixado na decisão relativa à tutela antecipada. Não obstante demonstrar comprometimento por parte do Estado brasileiro na execução das medidas, o prazo para o cumprimento ainda foi consideravelmente longo.

¹⁹⁸ DCI, Diário Comércio Indústria & Serviços. **Banco ABC Brasil nega controle de Kadafi**. Disponível em <https://www.dci.com.br/financas/banco-abc-brasil-nega-controle-de-kadafi-1.246282> acessado em 11 de novembro de 2015, às 22h42.

¹⁹⁹ Retirado de http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/165858 acessado em 14 de novembro de 2015, às 16h37.

²⁰⁰ **PROCEDIMENTO ORDINARIO 0015889-22.2011.403.6100** - UNIAO FEDERAL, disponível em <http://www.jfsp.jus.br/documentos/administrativo/NUCS/decisoes/2011/2011-09-06-benslibios.pdf> acessado em 02 de maio de 2017, às 21h43. p. 8.

Até o momento do Caso em tela, recorda-se, não existia a lei brasileira n.º 13.170, citada no ponto anterior deste trabalho e que dispõe sobre a ação de indisponibilidade de bens, direitos ou valores em decorrência de resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Tal novação legislativa será objeto de análise seguinte.

Dando sequência ao Caso, em março de 2012 a AGU publicou em seu site a informação de que havia solicitado a liberação dos ativos financeiros do Banco Central da Líbia, uma vez que o CSONU havia excluído a instituição da lista de entidades sujeitas a sanções no dia 16 de dezembro de 2011²⁰¹. O ditador líbio, Muammar Kadafi havia sido morto em 20 de outubro de 2011, porém até hoje a situação na Líbia não está pacificada.

No mesmo sentido, em 01 de março de 2012, sentença relativa ao Procedimento Ordinário 0015889-22.2011.403.6100 extinguiu o processo, sem resolução do mérito, tendo em vista a perda superveniente do objeto, com fundamento no art. 267, VI, do Código de Processo Civil e tornando sem efeito a liminar anterior²⁰²:

[E]m 16 de dezembro de 2011, o Comitê de Sanções, estabelecido por meio da Resolução n.º 1970 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, decidiu excluir o Banco Central da Líbia e Libyan Arab Foreign Bank da lista de entidades submetidas a sanções, sendo que tal decisão foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto Federal n.º 7.676, de 6 de fevereiro de 2012, de modo que, como afirma a União Federal, não existe mais a obrigação internacional do Estado brasileiro em bloquear, direta e indiretamente, os bens titularizados pelo Banco Central da Líbia. Portanto, imperioso se faz reconhecer a perda do objeto da presente ação, considerando que posterior sentença de mérito não trará qualquer resultado prático ou jurídico à parte Autora.

Verifica-se, assim, que não se pode perquirir do presente Caso, um posicionamento definitivo quanto à conduta adotada pelo judiciário brasileiro, frente ao congelamento de ativos, imposto por decreto executivo formalizado após a adoção de resolução obrigatória do Conselho de Segurança da ONU. Todavia, a jurisprudência nos apresenta pontos relevantes a serem considerados.

O processo de introdução das resoluções envolvidas, segue o padrão descrito no item anterior deste trabalho. Após esta etapa, o cumprimento da medida, neste caso, se dá não através de uma ação apontada no próprio decreto, mas sim do ativismo da União em

²⁰¹ Retirado de http://www.agu.gov.br/page/content/imprimir/id_conteudo/174613 acessado em 31 de outubro de 2015, às 17h02.

²⁰² Íntegra da sentença definitiva que extingue o processo, sem resolução do mérito, disponível em <http://web.trf3.jus.br/diario/Consulta/BaixarPdf/6334> acessado em 02 de maio de 2017, às 23h07. p. 110.

processar uma sociedade privada, por sua inércia em fazer valer a decisão do CSONU, conforme causa de pedir apontada anteriormente.

Não há, neste sentido, a condução de congelamento de ativos pela via administrativa, o que seria inconstitucional e representava o receio de conflito que poderia advir de sanções incorporadas pelos decretos executivos. Porém, na falta de um procedimento uniformizado, poderia, em situação análoga, ser produzido resultado distinto.

Assim, o caso do Banco ABC impulsionou, à época, os debates sobre a necessidade de uma lei que garantisse tratamento isonômico, constitucionalidade e parâmetros bem delimitados para o cumprimento de medidas em situações semelhantes. Somados às recomendações emitidas pelo GATI, conforme veremos no item a seguir, estes debates culminaram na edição da Lei n. ° 13.170/2015.

9 A AVALIAÇÃO DO GAFI / FATF

As discussões que se consolidavam há mais tempo, quanto à implementação das Resoluções do Conselho de Segurança pelo Brasil, foram fomentadas, como apontado no item anterior, pelo caso do Banco ABC, mas também pelos trabalhos do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo - GAFI / FATF. Os documentos relativos a esta discussão, que serão apontados nesta parte do trabalho, serão as 40 Recomendações do GAFI e o Relatório de Avaliação Mútua do Brasil.

A atuação do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo busca consolidar, dentre outros, as obrigações trazidas pelos instrumentos citados acima e, neste sentido, monitora o seu cumprimento.

Ademais, ambos os documentos, ao pontuarem as falhas encontradas na prática e legislação brasileira sobre o combate e prevenção ao terrorismo e à lavagem de dinheiro, servem de parâmetros para organizações diplomáticas e financeiras - apesar de muitas vezes não o ser formalmente – gerando um custo maior de não observação e cumprimento das resoluções do Conselho de Segurança.

9.1 O Grupo de Ação e As Recomendações do GAFI

O Grupo de Ação Financeira (GAFI) é uma entidade intergovernamental, estabelecida em 1989, pelos Ministros dos países-membros da OCDE e de outros Estados associados, com o objetivo de definir padrões e promover a efetiva implementação de medidas legais, regulatórias e operacionais, para combater a lavagem de dinheiro, o financiamento ao terrorismo, assim como outras ameaças à integridade do sistema financeiro internacional relacionadas a esses crimes²⁰³. O organismo intergovenamental, ressalta-se, não possui *status* de organização internacional formal e suas análises correspondem a um regime de “soft law”²⁰⁴.

²⁰³ GAFI/ FATF, **Padrões Internacionais de Combate À Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo e da Proliferação - As Recomendações do Gafi**. Disponível em <http://www.coaf.fazenda.gov.br/links-externos/As%20Recomendacoes%20GAFI.pdf> acessado em 07 de agosto de 2015, às 17h22. p. 6.

²⁰⁴ CORRÊA, Luiz Maria Pio. **O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional**. FUNAG: Brasília, 2013. p. 14.

A representação é liderada, no Brasil, pelo COAF – Conselho de Controle de Atividades Financeiras, do Ministério da Fazenda, com as áreas internacionais do MF, BCB, CVM, SUSEP, MJ, PF, AGU, entre outros²⁰⁵.

A adoção das 40 Recomendações sobre lavagem de dinheiro, pelo organismo, se confunde com a própria fundação deste. Isto porque, em julho de 1989, na reunião de cúpula de Paris do G-7, foi defendida a adoção da Convenção da ONU sobre o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas – conhecida como Convenção de Viena – e, a partir daí, criada a “força-tarefa” que faria o levantamento das políticas e das legislações em vigor no mundo, voltadas ao combate à lavagem de dinheiro. O objetivo disto era a elaboração de sugestões de medidas a serem adotadas, desembocando nas 40 Recomendações (posteriormente chamadas de 40+9), que são “o primeiro instrumento jurídico internacional dedicado exclusivamente a medidas que devem ser tomadas pelos países para a conformação de sistema de prevenção e combate à lavagem de dinheiro”²⁰⁶.

Distintas das Convenções da ONU, as Recomendações tratam exclusivamente do crime de lavagem de dinheiro, enquanto naquelas a temática representa uma parte subsidiária dos textos, os quais visam ao enfrentamento do crime antecedente à lavagem em si: “Na Convenção de Viena, por exemplo, o crime principal é o tráfico de drogas; na de Palermo, o crime organizado; e, na de Mérida, a corrupção. Nas Recomendações, o enfrentamento da modalidade criminal da lavagem é o objetivo único do texto”²⁰⁷.

Com a intenção de ter aplicação universal, as Recomendações estão em constante evolução, sendo submetidas regularmente a processos de aperfeiçoamento e revisão. Ademais, o documento possui natureza abrangente, mas também flexível e pragmático, não se atentando em demasia a detalhes, propondo-se a fixar princípios para a ação dos Estados em questões legislativas, regulatórias, institucionais e administrativas²⁰⁸.

A intenção de trazer para este ponto do presente trabalho as Recomendações do GAFI, é de relacioná-las à novação legislativa que será abordada no item seguinte, a fim de perquirir a adequabilidade da Lei n. ° 13.170. Com isso, cumpre ressaltar, que as

²⁰⁵ CVM, Gafi (FATF). Disponível em <http://www.cvm.gov.br/menu/internacional/organizacoes/gafi.html> acessado em 25 de junho de 2018, às 00h00.

²⁰⁶ CORRÊA, Luiz Maria Pio. *op. cit.* p. 36.

²⁰⁷ *Ibidem.* p. 37.

²⁰⁸ *Idem.*

diretrizes que mais se aproximam da temática de indisponibilidade de bens, direitos ou valores, são as Recomendações 6, 7 e 38²⁰⁹.

Os padrões do GAFI, compostos pelas Recomendações – como as descritas acima, pelas Notas Interpretativas de algumas medidas e as definições do Glossário do organismo, devem ser implementadas por todos os Estados membros. Para acompanhar tal cumprimento, os países são submetidos a rigorosas avaliações, por meio de procedimentos de Avaliação Mútua, bem como processos de avaliação do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial²¹⁰.

²⁰⁹ “C – FINANCIAMENTO DO TERRORISMO E FINANCIAMENTO DA PROLIFERAÇÃO / 6. **Sanções financeiras específicas relacionadas ao terrorismo e seu financiamento:**

Os países deveriam adotar regimes de sanções financeiras específicas para cumprir as Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas relativas à prevenção e à supressão do terrorismo e seu financiamento. As Resoluções exigem que os países congelem sem demora os fundos ou outros ativos, e garantam que não sejam disponibilizados fundos ou outros ativos, direta ou indiretamente, para ou em benefício de qualquer pessoa ou entidade que seja (i) designada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, ou sob sua autoridade, nos termos do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, inclusive de acordo com a Resolução 1267 (1999) e suas sucessoras, ou (ii) designadas por um país nos termos da Resolução 1373 (2001).

7. Sanções financeiras específicas relacionadas à proliferação:

Os países deveriam implementar sanções financeiras específicas para cumprir com as Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas relativas à prevenção, supressão e desmantelamento da proliferação de armas de destruição em massa e seu financiamento. As Resoluções exigem que os países congelem sem demora os fundos ou outros ativos, e garantam que não sejam disponibilizados fundos ou outros ativos, direta ou indiretamente, para ou em benefício de qualquer pessoa ou entidade designada ou sob a autoridade do Conselho de Segurança das Nações Unidas, nos termos do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

G – COOPERAÇÃO INTERNACIONAL / 38. Assistência jurídica mútua: congelamento e confisco

Os países deveriam assegurar que possuem a autoridade para adotar ações rápidas em resposta a pedidos de outros países para identificar, bloquear, apreender e confiscar bens lavados; produtos da lavagem de dinheiro, dos crimes antecedentes e do financiamento do terrorismo, instrumentos utilizados ou pretendidos de serem utilizados no cometimento desses crimes; ou bens de valor correspondente. Essa autoridade deveria incluir a capacidade de responder a pedidos feitos com base nos procedimentos de confisco sem condenação criminal prévia e medidas cautelares relacionadas, exceto se for inconsistente com os princípios fundamentais de direito interno. Os países também deveriam possuir mecanismos efetivos para administrar tais bens, instrumentos ou bens de valor correspondente, e acordos para coordenar procedimentos de apreensão e confisco, inclusive o compartilhamento de bens confiscados”. GAFI/ FATF, **Padrões Internacionais de Combate À Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo e da Proliferação - As Recomendações do Gafi**. Disponível em <http://www.coaf.fazenda.gov.br/links-externos/As%20Recomendacoes%20GAFI.pdf> acessado em 07 de agosto de 2015, às 17h22.

²¹⁰ “O GAFI também produz Manuais de Orientação e de Melhores Práticas e outros guias para auxiliar os países a implementarem os Padrões do GAFI. Esses outros documentos não são obrigatórios na avaliação do cumprimento dos Padrões, mas podem ser úteis para que os países os levem em consideração ao implementar, da melhor maneira possível, os Padrões do GAFI. Encontra-se anexa às Recomendações uma lista dos manuais e documentos de melhores práticas atuais do GAFI, também disponíveis no endereço eletrônico do GAFI. O GAFI tem o compromisso de manter um diálogo estreito e construtivo com o setor privado, a sociedade civil e outras partes interessadas, todos parceiros importantes para garantir a integridade do sistema financeiro. A revisão das Recomendações envolveu consultas extensivas e tirou proveito dos comentários e sugestões feitos por esses atores. Indo adiante e de acordo com seu mandato, o GAFI continuará a considerar mudanças aos padrões, conforme apropriado, à luz de novas informações sobre novas ameaças e vulnerabilidades ao sistema financeiro global”. GAFI/ FATF, *op. cit.* p. 9.

Avaliaremos, a seguir, a posição em que o Brasil se encontrava na Avaliação Mútua pelo GAFI²¹¹, sobretudo nos itens relacionados às Recomendações 6, 7 e 38. Posteriormente, ao tratarmos da novação legislativa brasileira, avaliaremos igualmente sua relação à tais medidas.

9.2 A Avaliação do Brasil

Em 1998 o GAFI iniciou contatos informais com o Brasil e alguns outros países, com o intuito de dar maior equilíbrio regional ao organismo, de partes do mundo “ainda não suficientemente representadas”²¹². Assim, em julho de 1999 o país anunciou, em paralelo à Argentina e ao México, que havia se comprometido, por escrito, a adotar as Recomendações e se submeter às Avaliações Mútuas da instituição, vindo a ser aceito como membro em junho de 2000²¹³.

A partir de então, o país se engajou no combate à lavagem de dinheiro, o que levou à sua assunção à presidência do Grupo *ad hoc* das Américas em 05 de setembro de 2001. O mesmo comprometimento, porém, não pode ser afirmado na frente antiterrorista, o que se deve ao fato de tal atividade não ser parte da realidade nacional e, por conseguinte, não representar uma prioridade da política brasileira. Apesar da pouca atuação nesta seara, o país é formalmente vinculado ao regime antiterrorista, tanto interno, quanto internacionalmente, por ter ratificado, até novembro de 2001, oito das 12 Convenções da ONU sobre a matéria, além de estar obrigado pela já citada Resolução 1373 do CSONU e, em 2002, assinar a Convenção Interamericana contra o Terrorismo – desdobramento dos atentados de 11 de setembro – que, entre outros, teve o condão de legitimar o GAFI.²¹⁴

²¹¹ Sobre o Processo de Avaliação Mútua, verificar Anexo III deste trabalho “The Mutual Evaluation Process”.

²¹² CORRÊA, Luiz Maria Pio. **O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional**. FUNAG: Brasília, 2013. p. 186.

²¹³ “Como parte do processo de admissão, Brasil e Argentina lograram angariar apoio para a criação de FSRB para a América do Sul. O primeiro apoio coletivo à criação do que seria o Grupo de Ação Financeira da América do Sul (GAFISUD) veio da parte dos Ministros das Finanças das Américas, reunidos na cidade de Cancún, México, em 3 de fevereiro de 2000. (...) Em 8 de dezembro do mesmo ano, foi assinado, em Cartagena das Índias, Colômbia, o Memorando de Entendimento constitutivo do GAFISUD.” CORRÊA, Luiz Maria Pio. *op. cit.* p. 189.

²¹⁴ “No caso específico do financiamento do terrorismo, o Brasil havia assinado, em 1999, a Convenção da ONU para a Supressão do Financiamento do Terrorismo. No plano interno, a Constituição listou, entre os princípios que regem a política externa, o repúdio ao terrorismo. [No Título I, dos “princípios fundamentais”, em seu artigo 4º, alínea VIII]. A Lei nº 9.613, de 1998, incluiu o terrorismo no rol de crimes antecedentes à lavagem de dinheiro”. *Ibidem*, p. 193.

O último Relatório de Avaliação Mútua do Brasil²¹⁵, de 25 de junho de 2010, exprime consideração pelos esforços do país em relação ao combate à lavagem de dinheiro. Em relação ao risco de financiamento do terrorismo, o documento reconhece que o governo brasileiro tem trabalho para reduzi-lo, principalmente, em cooperação com outros países²¹⁶.

No que se refere à implementação das sanções do Conselho de Segurança da ONU, o Relatório aponta questão específica sobre a ausência de procedimentos próprios ao cumprimento de determinadas medidas do CSONU:

O Brasil internalizou a Resolução 1267 (1999) e a Resolução 1373 (2001) para o seu ordenamento jurídico por meio de Decretos Presidenciais. No entanto, depende inteiramente de seus procedimentos criminais e de assistência jurídica mútua para implementar essas Resoluções. Essa forma de implementação compromete significativamente a capacidade do Brasil de bloquear, de forma imediata, os ativos relacionados com o terrorismo no contexto das RCSNUs, não tendo sua efetividade sido medida. O Brasil não designou nenhuma pessoa ou entidade segundo a Resolução 1373 (2001) e não tem nenhum mecanismo claro para fazê-lo. O Brasil não implementou nenhum procedimento de análise dos pedidos de deslistagem ou desbloqueio de fundos/bens das pessoas/entidades deslistadas. Não existem medidas efetivas para verificar o cumprimento por parte do Brasil com relação à implementação dessas Resoluções e nem sanções civis, administrativas ou penais específicas pelo não cumprimento dos Decretos pertinentes. O Brasil não bloqueou quaisquer bens nos termos da Resolução 1267 (1999) nem da 1373 (2001).

Ademais, na classificação quanto ao “Confisco e medidas cautelares”, categorizado como “Parcialmente cumprido”, entendeu-se que o Brasil não consegue aplicar tais medidas apenas com base no que se relaciona ao financiamento de uma organização terrorista, ou de financiamento a um ao terrorista que não tenha se tentado.

²¹⁵ GAFI / FATF, Mutual Evaluation. Report Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism Federative Republic of Brazil, 25 June 2010. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Brazil%20full.pdf> acessado em 07 de agosto de 2015, às 00h18.

²¹⁶ Dentre as principais recomendações feitas ao Brasil encontram-se: “Criminalização do FT de forma compatível com as exigências internacionais; continuidade de apoio às Varas Federais Especializadas e outras medidas para melhorar a capacidade de aplicar sanções definitivas relativas à LD; alargar a responsabilidade civil ou administrativa das pessoas jurídicas que lavam o dinheiro ou financiam o terrorismo; assegurar que medidas de confisco sejam sistematicamente aplicadas; implementar leis e procedimentos eficazes para a aplicação de medidas de bloqueio em conformidade com as Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (RCSNUs); alargar a obrigação de declarar os transportes físicos transfronteiriços de dinheiro e instrumentos negociáveis ao portador; promover as competências de supervisão e recursos em algumas áreas; aumentar fiscalização de instituições financeiras não bancárias; e alargar as obrigações de prevenção e combate à LD/FT a todas as categorias de atividades e profissões não financeiras designadas (APNFD)”. *Ibidem*, p. 4.

Complementarmente, tido como “Não cumprido”, o documento aponta que não é possível verificar a efetividade de leis, ou procedimentos para implementar S/RES/1267 (1999) e S/RES/1373 (2001). Além disso, afirma que não há, no país, procedimentos de análise dos pedidos de deslistagem e desbloqueio de fundos, ou bens de indivíduos ou sociedades retiradas das listas do CSONU, ou de alguém “inadvertidamente afetado”²¹⁷.

Em relação à Resolução 1267, o descumprimento se relaciona à dependência a processos penais, ou de assistência mútua ordinários “que não permitem que a ação efetiva de bloqueio seja aplicada sem demora, e que são inconsistentes com a obrigação de bloqueio de bens das pessoas designadas pelo Conselho de Segurança da ONU, independentemente do resultado do processo nacionalmente”²¹⁸. Já no que tange à Resolução 1373, a incongruência permeia a ausência de “mecanismo específico para analisar e dar seguimento a ações iniciadas no âmbito dos mecanismos de bloqueio de outras jurisdições”²¹⁹.

Posteriormente, o Brasil foi citado no Relatório Anual 2015 – 2016²²⁰ do GAFI, em que o organismo afirmava ter expressado preocupação com o fracasso continuado do país em lidar com as sérias fraquezas identificadas na Avaliação Mútua de 2010. Em particular, com a falta de êxito do Brasil em endereçar o cumprimento de sanções financeiras dirigidas, e, principalmente, em criminalizar o financiamento ao terrorismo. Ademais, o país era convocado a apresentar, antes da reunião Plenária de junho de 2016, demonstrações de que estava cumprindo com seus compromissos de implementar plenamente as Recomendações do GAFI.

Neste sentido, o mesmo documento reconhece que, antes do termo proposto, o país fez significativos progressos, citando a promulgação da lei que criminaliza o financiamento ao terrorismo - Lei n.º 13.260, de 16 de março de 2016²²¹. Porém, destaca que permanecem algumas deficiências, dentre elas a questão relacionada às sanções

²¹⁷ *Ibidem*, pp. 24 – 25.

²¹⁸ *Idem*.

²¹⁹ *Idem*.

²²⁰ GAFI / FATF. **ANNUAL REPORT 2015-2016**. Disponível em www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/FATF-annual-report-2015-2016.pdf acessado em 28 de março de 2018, às 18h02. pp. 34 – 35.

²²¹ LEI Nº 13.260, DE 16 DE MARÇO DE 2016. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5o da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nos 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113260.htm acessado em 07 de novembro de 2015, às 22h53.

financeiras direcionadas, apesar da Lei n. ° 13.170 (de 16 de outubro de 2015), que trata da indisponibilidade de bens, direitos ou valores, ser anterior à Lei apontada como progresso.

Sendo assim, resta verificar se a novação legislativa apresentada, de 2015, supre as deficiências apontadas, a fim de posicionar o Brasil na direção do engajamento com as obrigações de combate ao terrorismo, e seu financiamento.

10 A PREVISÃO DE PROCEDIMENTO ESPECÍFICO

Precisando responder ao desafio de cumprir as sanções do CSONU de bloqueio de bens, com eficiência e sem desrespeitar a CRFB/ 88, foi elaborada, em 2015, a Lei n.º 13.170, que disciplina a ação de indisponibilidade de bens, direitos ou valores decorrentes de resoluções do Conselho de Segurança, entrando em vigor a partir do dia 17 de janeiro de 2016²²².

Tal instrumento normativo certamente demonstra o comprometimento brasileiro na aplicação das sanções e altera o procedimento pátrio de cumprimento de obrigações internacionais, relacionadas ao congelamento de bens e ativos. Complementarmente, salienta-se que permanece a internalização das medidas do CSONU por via dos Decretos Executivos. Tampouco há alterações no cumprimento de sanções de outra natureza. Por fim, evidencia-se que, provavelmente devido à contemporaneidade desta norma, poucas análises sobre a matéria foram encontradas ao longo deste estudo.

10.1 A Lei n.º 13.170/ 2015

Antes da Lei n.º 13.170/2015, após a incorporação da resolução do CSONU via Decreto Executivo, no ordenamento jurídico brasileiro, a União tinha que ingressar com uma ação ordinária para cumprimento de resoluções do CSONU que versassem sobre indisponibilidade de bens, pela ausência de um procedimento específico²²³. Com a recente Lei, busca-se um processo mais célere e uniformizado.

Conforme disposto no art. 1º, a Lei se aplica aos casos de “indisponibilidade de bens, valores e direitos de posse ou propriedade e de todos os demais direitos, reais ou pessoais, de titularidade, direta ou indireta, das pessoas físicas ou jurídicas”, tão somente se submetidas a esse tipo de sanção por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Complementarmente, o § 4º estipula que as disposições também poderão ser

²²² LEI Nº 13.170, DE 16 DE OUTUBRO DE 2015. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113170.htm acessado em 07 de novembro de 2015, às 18h17.

²²³ CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Comentários à Lei 13.170/2015 (ação de indisponibilidade de bens para cumprimento de resolução do Conselho de Segurança da ONU)**. Disponível em <http://www.dizerodireito.com.br/2015/10/comentarios-lei-131702015-acao-de.html> acessado em 07 de novembro de 2015, às 18h05.

aplicadas em demandas de cooperação jurídica internacional, provenientes de outras jurisdições, devendo ser avaliada a conformidade com a legislação nacional vigente.

Assim, exceto nos casos de cooperação internacional, a ação decorrerá, pelo que é argumentado no § 1º do mesmo dispositivo, do ato que incorpora a resolução, ou seja, do Decreto Executivo.

Ressalta-se, ainda, nos parágrafos 2º e 3º, que a indisponibilidade dos bens e valores implica em nulidade de outros atos de disposição relacionados, ressalvados, porém, os direitos de terceiro de boa-fé. Ademais, os recursos que foram declarados indisponíveis poderão ser parcialmente liberados, excepcionalmente, para o pagamento de despesas pessoais necessárias à subsistência do interessado e de sua família. O que é previsto a fim de se garantir os direitos individuais assegurados pela Constituição Federal, bem como o cumprimento de disposições previstas em resoluções do CSNU²²⁴.

As Disposições Gerais, que vão do art. 1º ao art. 3º estipulam, ainda, a participação, no que couber, dos órgãos, entidades fiscalizadoras e reguladores, tais quais as Corregedorias de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, a Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, o Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN, as Capitânicas dos Portos e a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL. Todos deverão adotar as medidas necessárias para o cumprimento e poderão, conforme previsto no art. 2º, § 3º, editar as normas necessárias para tanto.

Complementarmente, o Capítulo II dispõe sobre o procedimento e a administração do bloqueio. Neste sentido, estabelece que, depois de informada pelo Ministério da Justiça da incorporação da resolução, a AGU tem o prazo de 24 horas para propor a ação de indisponibilidade de bens, valores e direitos, com base no art. 4º da citada Lei. Tal ação ocorrerá em segredo de justiça²²⁵.

O juiz terá, igualmente, 24 horas para decidir a tutela provisória e, posteriormente, intimará o interessado, para, em dez dias, “apresentar razões de fato e de direito que

²²⁴ **Art. 1º**, § 3º, Lei n.º 13.170, DE 16 DE OUTUBRO DE 2015. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113170.htm acessado em 07 de novembro de 2015, às 18h17.

²²⁵ **Art. 4º** Incorporada a resolução do CSNU, o Ministério da Justiça comunicará à Advocacia-Geral da União que proporá, no prazo de vinte e quatro horas, ação de indisponibilidade de bens, valores e direitos. Parágrafo único. Proposta a ação, que tramitará sob segredo de justiça, a Advocacia-Geral da União comunicará ao Ministério da Justiça. LEI Nº 13.170, DE 16 DE OUTUBRO DE 2015. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113170.htm acessado em 07 de novembro de 2015, às 18h17.

possam levar ao convencimento de que o bloqueio foi efetivado irregularmente”, conforme previsão do art. 5º²²⁶. As entidades envolvidas, sejam essas as descritas no art. 2º, ou indicadas pelo autor, serão igualmente comunicadas e deverão, após efetivado o bloqueio, comunicar o fato de imediato ao “órgão ou entidade fiscalizador ou regulador da sua atividade, ao juiz que determinou a medida, à Advocacia-Geral da União e ao Ministério da Justiça”²²⁷.

Concedida a tutela, será designado um administrador para a guarda ou custódia dos bens, aplicando-se a ele as disposições relativas ao administrador judicial²²⁸. Ressalta-se, porém, que os bens declarados indisponíveis podem sofrer alienação antecipada, a fim de preservar seu valor, mas somente quando estiverem sujeitos à deterioração ou depreciação, ou ainda quando houver dificuldade em sua manutenção²²⁹.

Seguindo o texto da norma em análise, o art. 8º trata sobre o perdimento definitivo dos bens ²³⁰, em duas hipóteses, quando em virtude de decisão condenatória transitada

²²⁶ **Art. 5o** Recebida a petição inicial, o juiz decidirá a tutela provisória no prazo de vinte e quatro horas. § 1o Executadas as medidas, o juiz determinará a intimação do interessado para, em dez dias, apresentar razões de fato e de direito que possam levar ao convencimento de que o bloqueio foi efetivado irregularmente. § 2o O juiz comunicará imediatamente a todas as entidades previstas no art. 2o, sem prejuízo de outras indicadas pelo autor, para que procedam ao imediato bloqueio dos bens, valores e direitos por elas identificados. § 3o Efetivado o bloqueio, as instituições e pessoas físicas responsáveis deverão comunicar o fato, de imediato, ao órgão ou entidade fiscalizador ou regulador da sua atividade, ao juiz que determinou a medida, à Advocacia-Geral da União e ao Ministério da Justiça. (...). LEI Nº 13.170, DE 16 DE OUTUBRO DE 2015. **Disciplina a ação de indisponibilidade de bens, direitos ou valores em decorrência de resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas - CSNU**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113170.htm acessado em 07 de novembro de 2015, às 18h17.

²²⁷ *Idem*.

²²⁸ *Ibidem*. **Art. 7o** Será designada pessoa qualificada para a administração, guarda ou custódia dos bens, valores e direitos bloqueados, quando necessário. § 1o Aplicam-se à pessoa designada, no que couber, as disposições legais relativas ao administrador judicial. § 2o Tratando-se de ativos financeiros, a sua administração caberá às instituições em que se encontrem, incidindo o bloqueio também dos juros e quaisquer outros frutos civis e rendimentos decorrentes do contrato.

²²⁹ *Ibidem*. **Art. 6o** Será procedida a alienação antecipada dos bens declarados indisponíveis para preservação do seu valor sempre que estes estiverem sujeitos a qualquer grau de deterioração ou depreciação ou quando houver dificuldade para sua manutenção. § 1º O interessado será intimado da avaliação dos bens para, querendo, manifestar-se no prazo de dez dias. § 2º Feita a avaliação e dirimidas eventuais divergências sobre o valor atribuído aos bens, será determinada a sua alienação em leilão ou pregão, preferencialmente eletrônico, por valor não inferior a 75% (setenta e cinco por cento) do valor atribuído pela avaliação. § 3º Realizado o leilão ou pregão, a quantia apurada será depositada em conta bancária remunerada. § 4º Serão deduzidos da quantia apurada no leilão ou pregão os tributos e multas incidentes sobre o bem alienado.

²³⁰ *Ibidem*. **Art. 8o** Será decretado o perdimento definitivo dos bens, valores e direitos em virtude de decisão condenatória transitada em julgado, em processo nacional ou estrangeiro. Parágrafo único. A decisão transitada em julgado em processo estrangeiro que decretar o perdimento definitivo de bens ficará sujeita à homologação pelo Superior Tribunal de Justiça, nos termos da alínea *i* do inciso I do art. 105 da Constituição Federal. LEI Nº 13.170, DE 16 DE OUTUBRO DE 2015. **Disciplina a ação de indisponibilidade de bens, direitos ou valores em decorrência de resolução do Conselho de Segurança**

em julgado, sendo em processo nacional, ou em processo estrangeiro. Nesta última hipótese, a decisão estrangeira dependerá da homologação pelo STJ.

Por outro lado, a Lei prevê também a hipóteses de desbloqueio, conforme art. 9º, quando há a expiração, ou revogação da sanção pelo CSONU²³¹.

Por fim, o juiz deve providenciar a imediata intimação da União quanto ao cumprimento do bloqueio, destacando a ocorrência de prática de atos terroristas relacionada com a situação fática, objeto da sentença condenatória, por disposição do art. 10 da presente Lei. O Ministério da Justiça, em seguida, comunicará ao Ministério das Relações Exteriores as providências adotadas no território nacional para cumprimento das sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança da ONU e o MRE, por sua vez, comunicará o mesmo ao CSONU²³².

10.2 Apontamentos Críticos à Novação Legislativa

A fim de analisar criticamente a norma exposta, tomaremos como base tanto o direito interno, quanto as normas internacionais. *A priori* ressalta-se, novamente, que a edição de tal norma demonstra, por si só, comprometimento por parte do Brasil em cumprir com as obrigações internacionais.

Alguns questionamentos, porém, permanecem, sobre questões que não estão claras na Lei n.º 13.170/2015, ou que podem vir a contrariar outras normas. Inicialmente, destaca-se que não há um esclarecimento sobre a natureza da ação prevista, se é meramente homologatória, de conhecimento, ou ainda, de execução²³³. A principal dúvida que emana deste vácuo conceitual é, até que ponto, poderia o juiz federal de

das Nações Unidas - CSNU. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113170.htm acessado em 07 de novembro de 2015, às 18h17.

²³¹ *Ibidem*. **Art. 9º** Em caso de expiração ou revogação da sanção pelo CSNU, a União solicitará imediatamente ao juiz o levantamento dos bens, valores ou direitos. § 1º Para efeitos do disposto neste artigo, considera-se também como revogação da sanção a comunicação oficial emitida pelo Ministério das Relações Exteriores de que o nome de pessoa física ou jurídica foi excluído das resoluções do CSNU. § 2º A efetivação do desbloqueio dos bens, valores ou direitos será comunicada imediatamente à autoridade judicial competente pelas instituições e pessoas físicas responsáveis.

²³² **Art. 3º e art. 10º** da Lei n.º 13.170, DE 16 DE OUTUBRO DE 2015. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113170.htm acessado em 07 de novembro de 2015, às 18h17.

²³³ BECHARA, Fábio Ramazzini. **Financiamento ao terrorismo e congelamento de bens.** Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/direito-penal-globalizado/financiamento-ao-terrorismo-e-congelamento-de-bens-12032017> acessado em 09 de maio de 2018, às 18h44.

primeira instância reavaliar a decisão internacional? Ou o decreto presidencial que a incorporou?

Ao certo, não teria o judiciário brasileiro a competência de atuar como uma Corte de revisão das decisões do CSONU. Situação que nos remete, em parte, aos Casos *Kadi* – principalmente -, e *Lockerbie*. Tal cuidado, portanto, deverá ser tomado pelo aplicador do direito ao julgar a querela. Não obstante, caber-lhe igualmente a garantia do contraditório por parte do indivíduo, ou entidade, cujos bens foram declarados indisponíveis.

Assim, a aplicação da Lei n. ° 13.170/2015 deve garantir, por um lado, que as sanções determinadas pelo CSONU sejam cumpridas e, por outro, que situações como de nomes homônimos, informações errôneas quanto à titularidade de bens, garantia dos procedimentos processuais, ou ainda de direitos de terceiros de boa-fé, como previsto na própria lei, possam ser levados ao conhecimento do judiciário nacional. Os itens apontados, são exemplificativos, e não exaustivos, quanto às situações passíveis de questionamento, sendo o objetivo aqui de se afirmar, na via contrária, que a ordem doméstica é incompetente para reavaliar os motivos, ou o conteúdo de uma Resolução. Isto, porém, não contraria o direito fundamental ao contraditório, garantido no art. 5º, LV da CRFB /88²³⁴, vez que o processo de deslistagem poderia ser acionado via Escritório do *Ombudsman*, o que deve ser garantido pelo Conselho de Segurança da ONU, conforme mencionado anteriormente²³⁵.

A previsão de procedimento próprio permite que o cumprimento das sanções atenda ao previsto no art. 5º, LIV²³⁶, da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, que afirma a impossibilidade de se privar alguém de seus bens, sem o devido

²³⁴ **Art. 5º** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes; **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm acessado em 08 de novembro de 2015, às 19h45.

²³⁵ Ainda sobre o tema, BAUMBACH, *op. cit.*, pp. 151 – 162.

²³⁶ *Idem*. LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal.

processo legal²³⁷. Ademais, como descrito no Projeto²³⁸ da lei em análise, a especificidade do rito evita atrasos no cumprimento das resoluções o que, como apresentado no escopo das recomendações do GAFI, deve ser realizado sem demora. Salienta-se que as Recomendações do organismo são citadas no PL 2020/2015.

Outros pontos a se analisar criticamente da Lei n. ° 13.170/2015 tangenciam os arts. 4º, 8º, 9º e 10º. Em relação ao art. 4º, parágrafo único, questiona-se a determinação de que a ação tramite em segredo de justiça. A regra, no direito brasileiro, é de que o processo seja público²³⁹, além disso as listas do CSONU são disponibilizadas *online* e os próprios decretos executivos que incorporam a obrigação são publicados. A situação parece, portanto, carecer de um motivo específico para o segredo de justiça. Para se preservar o direito dos terceiros interessados (ressaltados na Lei), por conseguinte, poderia ser mais adequado que o processo fosse público. Em não o sendo, cabe ao juiz, parcimônia a fim de garantir a participação de terceiros de boa-fé, possivelmente lesados, sobretudo após a definição da tutela provisória, vez que essa deve ocorrer no prazo de 24 horas.

Quanto ao art. 8º, que prevê o perdimento definitivo dos bens, aponta-se gravosa preocupação, referente à conformidade da previsão de um perdimento definitivo em sede de uma obrigação que é, originalmente, de duração indeterminada. Neste sentido, destaca-se que a função das sanções de congelamento de bens e ativos do Conselho de Segurança

²³⁷ Posições contrárias, defendem que o procedimento deveria se dar exclusivamente pela via administrativa, o que a autora deste trabalho acredita que cercearia o direito de defesa. Sobre o tema, BECHARA, Fábio Ramazzini. “[O] avanço legislativo poderia ter sido mais ousado, de modo a introduzir nesses casos de indisponibilidade a possibilidade do bloqueio administrativo pelo Banco Central Brasileiro. A Constituição Federal prescreve que ninguém poderá ser privado da sua liberdade ou dos seus bens, senão através do devido processo legal. E nos casos dos bens, diferentemente da prisão, o texto constitucional não impôs a reserva da jurisdição. O que significa dizer que o legislador poderia ter avançado e previsto o bloqueio administrativo, mesmo que passível de controle judicial posterior. A indisponibilidade e a perda administrativa de bens são uma realidade no ordenamento jurídico nacional. A Receita Federal do Brasil, ao apreender os bens contrabandeados ou descaminhados, torna-os indisponíveis, e ao final do processo administrativo tem competência para decretar a sua perda, nos termos do Decreto 7.574/2011. Em resumo, a situação ora regulada revela de um lado a disposição do Brasil em cooperar com os organismos internacionais, mas deixa evidente de outro lado a resistência em adotar novas fórmulas mais funcionais e constitucionalmente sustentáveis”. **Financiamento ao terrorismo e congelamento de bens.** Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/direito-penal-globalizado/financiamento-ao-terrorismo-e-congelamento-de-bens-12032017> acessado em 09 de maio de 2018, às 18h44.

²³⁸ PL 2020/2015, disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=8CC18782E1A00BC8852DDB155FB29F32.proposicoesWebExterno2?codteor=1350840&filename=PL+2020/2015 acessado em 29 de julho de 2016, às 20h05.

²³⁹ Arts. 111 e 189, do **CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm acessado em 07 de fevereiro de 2018, às 21h10.

é de intentar a mudança de atitude por parte do alvo e não a de privação permanente (o que, porém, poderia ocorrer em outro tipo de medida). Nesse sentido, defende Marcelo Baumbach que “os regimes de sanções devem afastar o elemento punitivo e contemplar a modulação em função do nível de mudança no comportamento do ator internacional em questão”²⁴⁰. Ademais, a própria Lei n.º 13.170/2015 prevê, em seu art. 9º, a possibilidade de expiração ou revogação da sanção pelo CSONU e, por conseguinte, o levantamento imediato dos bens anteriormente bloqueados.

Neste sentido, o Estado brasileiro poderia estar impondo sanção mais grave, ou de natureza diversa daquela constante no decreto executivo, que incorpora a resolução e a partir do qual nasce a obrigação tutela pela Lei n.º 13.170 / 2015. Questiona-se, neste sentido, se em nosso sistema jurídico interno, o poder coercitivo do Estado pode ser exercido para tolher definitivamente o patrimônio de um sujeito que não tenha dívidas ou responsabilidade civil/penal/administrativa? Em estipulando a Resolução do Conselho de Segurança da ONU o congelamento de bens ou ativos, a atribuição de perdimento definitivo extrapolaria a medida intentada. Ademais, haveria a possibilidade de um conflito de obrigações, ao ocorrer, pelo CSONU a revogação de determinada sanção, ou ser determinada a deslistagem de um indivíduo ou entidade. Nesta situação, o que ocorreria com o bem cuja sentença definitiva, transitada em julgado, tivesse decretado o perdimento definitivo?

Talvez a leitura que devesse ser feita do art. 8º, portanto, pudesse ser a de possibilidade de ser decretado o perdimento definitivo dos bens, somente quando em cumprimento de outra relação processual (interna ou estrangeira), mas não no desenrolar da implementação de uma sanção que dispusesse sobre congelamento. Assim, a interpretação do perdimento definitivo estaria diretamente vinculada ao parágrafo único do dispositivo:

Art. 8º Será decretado o perdimento definitivo dos bens, valores e direitos em virtude de decisão condenatória transitada em julgado, em processo nacional ou estrangeiro.

Parágrafo único. A decisão transitada em julgado em processo estrangeiro que decretar o perdimento definitivo de bens ficará sujeita à homologação pelo Superior Tribunal de Justiça, nos termos da alínea *i* do inciso I do art. 105 da Constituição Federal.

²⁴⁰ BAUMBACH, *op. cit.*, p. 230.

Ou seja, os bens que foram provisoriamente bloqueados no processo instituído pela Lei nº 13.170/2015 só sofreriam a consequência do *caput* diante de uma externalidade, seja ela a decisão de perdimento proveniente de outros processos condenatórios no próprio judiciário brasileiro, que versem sobre bens que estão congelados por aplicação da citada lei²⁴¹; ou por homologação de sentença estrangeira pelo STJ.

Indo além, por prever o art. 11º a aplicação subsidiária das normas do Código de Processo Civil, pontua-se que o Novo Código, de 2015, admite a desvinculação da tutela de cognição sumária, do processo de mérito²⁴². Tal instituto, conforme explicado por Humberto Theodoro Júnior²⁴³, permite a automatização e estabilização da tutela sumária. Conhecida como Estabilização, a técnica permitiria, no caso em tela, que fosse solicitado o congelamento dos bens, valores ou ativos, em tutela antecipada satisfativa, sem a necessidade de propositura de uma ação de perdimento de bens.

O que se propõe aqui, é que poderia ser importada para a Lei n.º 13.170 a técnica da Estabilização, a fim de dar cumprimento às resoluções do CSONU (após a incorporação via decreto executivo), nos casos em que bastasse o deferimento da tutela antecipada – qual seja, o congelamento - para se alcançasse o objetivo desejado. Haveria, portanto, uma autossatisfação da tutela antecipada e os bens permaneceriam estabilizados, até que fosse determinado o desbloqueio pelo CSONU.

²⁴¹ A título de exemplo da situação exposta, imagine um indivíduo, listado pelo CSONU, por suspeita de envolvimento com determinada célula terrorista. Esta pessoa teve os bens congelados no Brasil, por determinação judicial, conforme cumprimento da Lei n.º 13.170/2015, e aplicação de decreto específico, que incorporou a sanção internacional. No período em que esses bens estão congelados, eles não podem ser alienados, se tornando indisponíveis. Se, paralelamente a isto, existir outro processo, como, por exemplo, uma execução fiscal em que o ente federativo indique o bem que está indisponível, por cumprimento da sanção do CSONU, à penhora, nada impediria, nesta situação, que a penhora do bem prosseguisse normalmente. Assim, no momento em que houvesse a efetiva expropriação, caberia ao juiz federal que decretou o congelamento, emitir a decisão de perdimento - sendo, porém, um perdimento devido à externalidade e uma decisão meramente declaratória.

²⁴² Por exemplo, o instituto da Estabilização poderia ser utilizado quando se aciona o Judiciário para obter liminarmente uma cirurgia negada pelo plano de saúde: o autor pode se contentar com o deferimento da tutela antecipada e não necessitar de prosseguir com o litígio, para se obter qualquer outro pedido final.

²⁴³ “Em resposta ao procedimento de Estabilização, o réu poderia interpor agravo de instrumento (conforme art. 302, *caput*, do CPC/2015), ou ainda exercer o contraditório oferecendo diretamente a contestação”. (...). Nesta opção, que deve ser explicitada pelo requerente, não se dá a coisa julgada, ou seja, não se torna imutável e indiscutível, com força vinculante para todos os demais juízes, tendo as partes o prazo de dois anos para apresentar, se lhes convier, a ação principal de discussão da matéria de mérito. THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. Vol. 1, 56ª edição rev. e ampl. Editora Forense. Rio de Janeiro, 2015. pp. 873 – 875.

Por fim, pontua-se em relação ao art. 10º da Lei n.º 13.170/2015²⁴⁴, a discricionariedade inicialmente observada, ao tratar de “prática de atos terroristas”, sem qualquer outra caracterização ou conceituação. Contudo, pode ser buscada na Lei n.º 13.260, publicada pouco tempo depois, a definição de tais atos, para uma correta aplicação da medida prevista no artigo citado²⁴⁵.

Apesar de passível de certos questionamentos, como apontado, e necessitando de extrema cautela na interpretação e aplicação de seus dispositivos, além de requerer dos aplicadores do direito, conhecimentos relativos ao Direito Internacional, a Lei n.º 13.170/2015 atende, em grande medida, às obrigações internacionais.

Tanto no que diz respeito às características gerais do Sistema de Segurança Coletiva da ONU, em especial aos contornos dos regimes das sanções descritos anteriormente, bem como às Recomendações advindas do GAFI, a novação legislativa posiciona o Brasil no sentido de observância e cumprimento às exigências de mecanismos específicos e eficazes, que permitem, sem demora, a implementação das medidas do CSONU e das decisões estabelecidas em cooperação internacional, sobretudo no que tange ao combate ao terrorismo, e seu financiamento.

²⁴⁴ **Art. 10.** O juiz providenciará a imediata intimação da União quanto ao cumprimento do disposto nos arts. 5º, 7º, 8º e 9º desta Lei, bem como de sentenças condenatórias relacionadas à prática de atos terroristas. Parágrafo único. O Ministério da Justiça transmitirá o rol das informações de que trata o **caput** ao Ministério das Relações Exteriores, para que sejam encaminhadas ao CSNU, quando necessário. Lei n.º 13.170, DE 16 DE OUTUBRO DE 2015. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113170.htm acessado em 07 de novembro de 2015, às 18h17.

²⁴⁵ **Art. 2º** O terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública. § 1º São atos de terrorismo: I - usar ou ameaçar usar, transportar, guardar, portar ou trazer consigo explosivos, gases tóxicos, venenos, conteúdos biológicos, químicos, nucleares ou outros meios capazes de causar danos ou promover destruição em massa; II - (VETADO); III - (VETADO); IV - sabotar o funcionamento ou apoderar-se, com violência, grave ameaça a pessoa ou servindo-se de mecanismos cibernéticos, do controle total ou parcial, ainda que de modo temporário, de meio de comunicação ou de transporte, de portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, hospitais, casas de saúde, escolas, estádios esportivos, instalações públicas ou locais onde funcionem serviços públicos essenciais, instalações de geração ou transmissão de energia, instalações militares, instalações de exploração, refino e processamento de petróleo e gás e instituições bancárias e sua rede de atendimento; V - atentar contra a vida ou a integridade física de pessoa: Pena - reclusão, de doze a trinta anos, além das sanções correspondentes à ameaça ou à violência. § 2º O disposto neste artigo não se aplica à conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais, sem prejuízo da tipificação penal contida em lei. **LEI Nº 13.260**, DE 16 DE MARÇO DE 2016. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113260.htm acessado em 07 de novembro de 2015, às 22h53.

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve o objetivo de analisar como são implementadas, atualmente, as sanções do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, no ordenamento jurídico brasileiro. Para tanto, traçou-se, no primeiro capítulo, as origens da organização e de seus instrumentos, caracterizando-os juntamente ao Sistema de Segurança Coletiva.

Objetivou-se com tal abordagem demonstrar que as sanções são fundamentais para que a segurança da Sociedade Internacional se realize, e a sua previsão, da forma como foi estipulada, busca evitar que o Sistema de Segurança Coletiva venha a falhar, como em tentativas anteriores, no âmbito da Liga das Nações. Assim, a obrigação de cumprir tais medidas extrapola a mera observância dos dispositivos obrigatórios da Carta da ONU e vai ao encontro do âmago das intenções, sejam pacíficas, ou de previsibilidade de ações, por parte dos Estados.

Certamente, isto não significa que todas as Resoluções do CSONU, ainda que aplicadas a partir do Capítulo VII da Carta, são cumpridas na prática. Contudo, a intenção do estudo não foi de verificar porque os Estados cumprem, ou não, as medidas do Conselho de Segurança. O foco esteve em saber como são apresentados os regimes de sanções atualmente a estes Estados e, a partir daí, fixar quais seriam as dificuldades e possíveis conflitos normativos para serem cumpridas as obrigações internacionais, na ordem interna.

Foi, então, possível estabelecer que a eficácia do Sistema de Segurança Coletiva, em sua vertente estruturada a partir das sanções, depende do alinhamento de ações tanto na ordem internacional, quanto na ordem doméstica. Orquestrar tais movimentos, pode ainda, variar, de país para país. Não obstante, verificou-se uma tendência, mesmo em países monistas - como é o caso da Argentina -, de que a incorporação da obrigação vinda da ordem internacional se dê a partir da edição de um ato legal de transposição para a ordem jurídica interna. Isso, porém, é uma tendência, e não uma verdade absoluta - o procedimento de Portugal, exposto na análise, é exemplo de uma exceção.

Sendo este o primeiro movimento realizado no âmbito interno, a mera incorporação das medidas não garante qualquer efetividade para a realização da obrigação. Em seguida, deve se dar o cumprimento real da decisão expressa na Resolução

do CSONU, o que por vezes envolve outros órgãos da administração estatal e/ou entidades diversas. Ao contrário da primeira etapa da implementação, não foi observado um padrão pelos Estados, para colocarem em prática as medidas restritivas.

No Brasil, a edição recente do procedimento específico se deu não só pela obrigação originada da Carta de San Francisco, mas principalmente por pressão do Grupo de Ação Financeira - GAFI, o que pode ser verificado na própria exposição de motivos do Projeto de Lei 2020, que originou a Lei n.º 13.170 / 2015. O Projeto aponta ainda, que diversos países na Europa e América do Norte, além de Argentina, Bolívia, Colômbia, México e Uruguai, já possuem instrumentos similares²⁴⁶.

Paralelamente a esse cenário, a ocorrência do Caso do Banco ABC serviu como experiência, antes da novação legislativa, para avaliar os mecanismos de que dispunha o país à época.

O trabalho buscou expor, ainda, que os processos internos, além de adequarem-se às exigências da Carta da ONU, das Resoluções do CSONU, de Convenções relacionadas, das Recomendações do GAFI e das demais normas internas (sobretudo as constitucionais), deveriam buscar tutelar também o respeito aos Direitos Humanos e a realização de garantias basilares, como o direito ao contraditório, ao devido processo legal e à propriedade privada. Para tanto, é novamente necessário que haja um trabalho conjunto entre as ordens normativas.

Não caberia à jurisdição doméstica, a análise quanto ao mérito das decisões do Conselho de Segurança, consubstanciadas nas sanções adotadas por meio das Resoluções. Porém, para que não se tenha o risco de um tribunal interno atuar na revisão das medidas do CSONU, este tem que garantir que existam caminhos e remédios possíveis às eventuais contestações.

Neste sentido, foi verificado grande avanço por parte do órgão, sobretudo na determinação dos Comitês de Sanções e da atuação do *Ombudsman*, ainda que os procedimentos estipulados, não supram todas as deficiências anteriores (por exemplo, a possibilidade de reparação permanece não prevista).

²⁴⁶ **PL 2020/2015**, disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=8CC18782E1A00BC8852DDB155FB29F32.proposicoesWebExterno2?codteor=1350840&filename=PL+2020/2015 acessado em 29 de julho de 2016, às 20h05.

A norma interna, de maneira complementar, deve prever igualmente a possibilidade de defesa, a qual se vincula também aos direitos processuais internos. Ademais, a aplicação da Lei deve ser seguida da análise quanto à adequação das medidas às normas de *jus cogens*.

Do ponto de vista externo, conforme previsto em Resoluções do CSONU, na Carta da ONU e nas Recomendações do GAFI, a Lei deve garantir o cumprimento, sem demora, dos bloqueios estipulados. Além disso, deve possibilitar a cooperação internacional a outros Estados ou entidades, que necessitem de atuação conjunta para o êxito das medidas pretendidas.

Assim, ao se questionar a concordância do processo especificado pela Lei n.º 13.170/2015, a tais especificações da ordem internacional, contrariamente ao que se supunha em uma das hipóteses deste trabalho, entende-se que os quesitos pretendidos foram atendidos. De maneira semelhante, do ponto de vista doméstico, a norma tampouco apresenta disposições eminentemente contrárias às previsões constitucionais.

Todavia, o procedimento que passou a ser previsto no Brasil após 2016, quando da entrada em vigor da citada Lei, possui pontos questionáveis e que carecem de cuidado hermenêutico para sua correta execução. O principal deles, relaciona-se ao fato de que quaisquer obrigações consubstanciadas pela aplicação da Lei n.º 13.170/2015 devem atender fielmente às medidas presentes no decreto executivo que incorpora a Resolução do Conselho de Segurança da ONU. Assim, não se pode admitir que o direito interno atribua sanção mais grave, ou de natureza diversa daquela definida pelo CSONU; afinal, o processo é instrumental e as normas procedimentais devem realizar os interesses da norma substancial.

Conclui-se, portanto, que o sistema de adoção das sanções por parte do Conselho de Segurança da ONU passou por consideráveis alterações ao longo das décadas e, no contexto atual, de forte influência do combate ao terrorismo, a preferência por sanções inteligentes, ou dirigidas, é explícita. Se por um lado, tais medidas visam reduzir impactos humanitários não desejados, por outro elas expõem os direitos dos indivíduos ou entidades que são listados.

Ademais, estes regimes de sanções atribuem papel ainda mais fundamental aos Estados, para que as obrigações pretendidas sejam alcançadas de maneira eficaz. Cabe, portanto, aos Estados, conjuntamente ao Conselho de Segurança da Organização das

Nações Unidas, garantirem uma atuação complementar que permita, tanto a eficácia dos bloqueios determinados, quanto a proteção dos direitos basilares dos indivíduos. Ao Brasil, compete acompanhar os movimentos internacionais, para que possa sempre se desenvolver e, em relação aos procedimentos atuais, estipular limites e interpretações fundamentais para a sua aplicação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMERASINGHE, C. F. *Principles of institutional law of international organizations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

AUST, Anthony. **Lockerbie: The Other Case**. *International and Comparative Law Quarterly*. Vol. 49. Cambridge University Press. 2000.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Circular n. ° 3.533**, altera o Regulamento do Mercado de Câmbio e Capitais Internacionais (RMCCI). Brasília, 25 de abril de 2011. Disponível em https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/49417/Circ_3533_v1_O.pdf acessado em 24 de novembro de 2017, às 20h30.

BANCO DE PORTUGAL, **Medidas Restritivas**. Congelamento de fundos e recursos e outras sanções financeiras. Disponível em <https://www.bportugal.pt/page/medidas-restritivas> acessado em 28 de junho de 2018, às 10h11.

BANCO DE PORTUGAL, **Lei n.º 11/2002**, de 16 de fevereiro. “Estabelece o regime sancionatório aplicável a situações de incumprimento das sanções impostas por regulamentos comunitários e estabelece procedimentos cautelares de extensão do seu âmbito material”. Disponível em <https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/legislacoes/lei11ano2002.PDF> acessado em 28 de junho de 2018, às 10h13.

BARDO, Fassbender. *Targeted Sanctions and Due Process*. Humboldt University Berlin. Study commissioned by the United Nations, Office of Legal Affairs, 2006.

BAUMBACH, Marcelo. **Sanções do Conselho de Segurança: direito internacional e prática brasileira**. Brasília: FUNAG, 2014.

BECHARA, Fábio Ramazzini. **Financiamento ao terrorismo e congelamento de bens**. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/direito-penal-globalizado/financiamento-ao-terrorismo-e-congelamento-de-bens-12032017> acessado em 09 de maio de 2018, às 18h44.

BERTHOLD, Lennart. **O Tribunal De Justiça Da União Europeia e a Ordem Jurídica Internacional após o Caso Kadi**. Revista do Programa de Direito da União Europeia. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2011.

BICHARA, Jahir-Philippe; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **O judiciário brasileiro internacional: uma análise crítica da jurisprudência nacional**. Belo Horizonte: Arraes Editora, 2017.

BROWNLIE, Ian W. *Principles of Public International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Fundamentos jurídicos, natureza, efeito e alcance das sanções do Brasil à África do Sul: O Decreto n. 91.524 de 9 de Agosto de 1985 e as Medidas Contra o Apartheid**. Parecer CJ/04, de 30 de Setembro de 1985, do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Professor Antônio Augusto Cançado Trindade. Direito das Organizações Internacionais. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Princípios do direito internacional contemporâneo**. 2. ed. rev. atual. – Brasília: FUNAG, 2017.

CASA CIVIL, Presidência da República. **Manual de Redação da Presidência da República**, 2ª edição, revista e atualizada. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/manual/manualredpr2aed.pdf acessada em 22 de maio de 2018, às 21h03.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Comentários à Lei 13.170/2015 (ação de indisponibilidade de bens para cumprimento de resolução do Conselho de Segurança da ONU)**. Disponível em <http://www.dizerodireito.com.br/2015/10/comentarios-lei-131702015-acao-de.html> acessado em 07 de novembro de 2015.

CIJ, Pareceres Consultivos. **Medidas Cautelares – Decisão de 14 de abril de 1992**. Disponível em http://centrodireitointernacional.com.br/wp-content/uploads/2014/05/casos-conteciosos_1992_01.pdf acessado em 07 de julho de 2018, às 12h46.

COLLECTION OF JUDGMENTS, **THE CASE OF THE S.S. "LOTUS"**, PUBLICATIONS OF THE PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE. SERIES A.-No. 70. September 7th, 1927. Disponível em http://www.icj-cij.org/files/permanent-court-of-international-justice/serie_A/A_10/30_Lotus_Arret.pdf acessado em 02 de maio de 2018 às 19h35.

CONSELHO DE SEGURANÇA. **Consolidated United Nations Security Council Sanctions List**. Disponível em <https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/un-sc-consolidated-list> acessado em 11 de junho de 2017 às 18h21.

CONSELHO DE SEGURANÇA. *Fowler Report*, S/2000/203, 10 de março de 2000.

CONSELHO DE SEGURANÇA. **Membros do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas.** <http://www.un.org/en/sc/members/> acessado em 13 de novembro de 2015, às 18h35.

CONSELHO DE SEGURANÇA. **Resolution 1267 (1999).** Adopted by the Security Council at its 4051st meeting on 15 October 1999 www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1267%281999%29 acessado em 01 de julho de 2018, às 12h30. CONSELHO DE SEGURANÇA.

CONSELHO DE SEGURANÇA. **Resolution 1269 (1999) on the responsibility of the Security Council in the maintenance of international peace and security.** Adopted by the Security Council at its 4053rd meeting, on 19 October 1999. Disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/303/92/PDF/N9930392.pdf?OpenElement> acessado em 01 de julho de 2018, às 18h54.

CONSELHO DE SEGURANÇA. **Resolution 1368 (2001).** Threats to international peace and security caused by terrorist acts. Adopted by the Security Council at its 4370th meeting, on 12 September 2001. Disponível em www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1368%20%282001%29 acessado em 12 de junho de 2018, às 01h07.

CONSELHO DE SEGURANÇA. **Resolution 1373 (2001).** Threats to international peace and security caused by terrorist acts. Adopted by the Security Council at its 4385th meeting, on 28 September 2001. Disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/557/43/PDF/N0155743.pdf?OpenElement> acessado em 12 de junho de 2018, às 00h49.

CONSELHO DE SEGURANÇA. **Resolution 1566 (2004).** Adopted by the Security Council at its 5053rd meeting, on 8 October 2004 <https://www.un.org/ruleoflaw/files/n0454282.pdf> acessado em 01 de julho de 2018, às 00h06.

CONSELHO DE SEGURANÇA. **Resolution 1730 (2006).** Adopted by the Security Council at its 5599th meeting, on 19 December 2006. Disponível em www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1730%282006%29 acessado em 01 de julho de 2018, às 11h34.

CONSELHO DE SEGURANÇA. **Resolution 1822 (2008).** Adopted by the Security Council at its 5928th meeting, on 30 June 2008. Disponível em www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1822%20%282008%29 acessado em 01 de julho de 2018, às 11h37.

CONSELHO DE SEGURANÇA. **Resolution 1904 (2009)**, Adopted by the Security Council at its 6247th meeting, on 17 December 2009. Disponível em www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1904%20%282009%29 acessado em 01 de julho de 2018, às 11h32.

CONSELHO DE SEGURANÇA. **Resolution 1970 (2011)**. Imposes an arms embargo, a travel ban and an assets freeze in connection with the situation in the Libyan Arab Jamahiriya. Disponível em www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1970%20%282011%29 acessado em 02 de fevereiro de 2017, às 10h14.

CONSELHO DE SEGURANÇA. **Resolution 1973 (2011)**. Imposes additional measures in connection with the situation in the Libyan Arab Jamahiriya; establishes a Panel of Experts to assist in monitoring the relevant measures. Disponível em http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973%20%282011%29 acessado em 02 de fevereiro de 2017, às 10h10.

CONSELHO DE SEGURANÇA. **Resolution 1989 (2011)**, Adopted by the Security Council at its 6557th meeting, on 17 June 2011. Disponível em [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1989\(2011\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1989(2011)) acessado em 15 de junho de 2018, às 16h17.

CONSELHO DE SEGURANÇA. **Resolution 748 (1992)**. Disponível em <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7b65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7d/Disarm%20SRES748.pdf> acessado em 07 de julho de 2018, às 12h21.

CONSELHO DE SEGURANÇA. **Security Council Al-Qaida Sanctions Committee Deletes Entry of Yasin Abdullah Ezzedine Qadi from Its List**, disponível em <https://www.un.org/press/en/2012/sc10785.doc.htm> acessado em 16 de junho de 2018 às 10h34.

CONSELHO DE SEGURANÇA. **The Question of race conflict in South Africa resulting from the policies of apartheid of the Government of the Republic of South Africa**. Disponível em [www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/282\(1970\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/282(1970)) acessado em 24 de junho de 2018, às 17h18.

CONSTITUIÇÃO DA ARGENTINA. Disponível em <http://www.biblioteca.jus.gov.ar/argentina-constitution.pdf> acessado em 01 de julho de 2017, às 08h59.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/const> acessado em 08 de novembro de 2015, às 19h45.

CORRÊA, Luiz Maria Pio. **O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional**. Brasília: FUNAG, 2013.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *The Lockerbie Cases. Questions of Interpretation & Application of the 1971 Montreal Convention (Aerial Incident at Lockerbie) (Libya v. UK)* e '*Questions of Interpretation & Application of the 1971 Montreal Convention (Aerial Incident at Lockerbie) (Libya v. USA)*'. CIJ, 10 de setembro de 2003.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. **RÉPARATION DES DOMMAGES SUBIS AU SERVICE DES NATIONS UNIES AVIS CONSULTATIF DU 11 AVRIL 1949**. Disponível em www.icj-cij.org/files/case-related/4/004-19490411-ADV-01-00-EN.pdf acessado em 30 de julho de 2017, às 20h19.

COT, Jean-Pierre; PELLET, Alain; FORTEAU, Mathias. *La Charte des Nations Unies: commentaire article par article*. Paris : Economica, 2005.

CPDOC FGV. **A Liga das Nações**. <https://cpdoc.fgv.br/producao/LigaDasNacoes> acessado em 07 de novembro de 2015 às 19h19.

CVM – Comissão de Valores Mobiliários, **Gafi (FATF)**. Disponível em <http://www.cvm.gov.br/menu/internacional/organizacoes/gafi.html> acessado em 25 de junho de 2018, às 00h00.

DCI, Diário Comércio Indústria & Serviços. **Banco ABC Brasil nega controle de Kadafi**. Disponível em <https://www.dci.com.br/financas/banco-abc-brasil-nega-controle-de-kadafi-1.246282> acessado em 11 de novembro de 2015, às 22h42.

DECRETO Nº 154 DE 26 DE JUNHO DE 1991. **Promulga a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0154.htm acessado em 16 de maio de 2017, às 19h.

DECRETO Nº 973, DE 4 DE NOVEMBRO DE 1993. **Dispõe sobre a entrada de produtos no território angolano**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0973.htm acessado em 30 de junho de 2018 às 16h39.

DECRETO Nº 19.841, DE 22 DE OUTUBRO DE 1945, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm acessado em 08 de novembro de 2015 às 16h16.

DECRETO Nº 3.976, DE 18 DE OUTUBRO DE 2001. **Dispõe sobre a execução, no Território Nacional, da Resolução 1373 (2001) do Conselho de Segurança**. Disponível

em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3976.htm acessado em 16 de maio de 2017, às 16h33.

DECRETO Nº 5.015, DE 12 DE MARÇO DE 2004. **Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm acessado em 16 de maio de 2017, às 19h16.

DECRETO Nº 5.640, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2005. **Promulga a Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo,** adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 9 de dezembro de 1999 e assinada pelo Brasil em 10 de novembro de 2001. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5640.htm acessado em 02 de julho de 2018, às 22h21.

DECRETO Nº 7.030, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2009. **Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm acessado em 03 de janeiro de 2018, às 21h31.

DECRETO Nº 7.527, DE 18 DE JULHO DE 2011. **Referente às Resoluções 1970 e 1973 do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7527.htm acessado em 14 de novembro de 2015 às 16h34.

DECRETO Nº 8.799, DE 6 DE JULHO DE 2016. **Dispõe sobre a execução, no território nacional, da Resolução 2253 (2015), de 17 de dezembro de 2015, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que atualiza e fortalece o regime de sanções, imposto pela Resolução 1267 (1999), relativo ao Estado Islâmico no Iraque e no Levante e à Al-Qaeda.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8799.htm acessado em 30 de junho de 2018, às 16h35.

DECRETO Nº 60.172, DE 1º DE FEVEREIRO DE 1967. Dispõe sobre a execução, no território nacional, da **Resolução 232 (1965) do Conselho de Segurança das Nações Unidas**, sobre a aplicação de sanções econômicas seletivas contra a Rodésia do Sul. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/1950-1969/D60172.html acessado em 24 de junho de 2018, às 17h12.

DOLLINGER, Jacob. **Direito Internacional Privado: Parte Geral.** 9. ed. Rio de Janeiro, 2008.

DUFFY, Helen. *'Terrorism' in international law.* The 'War on Terror' and the Framework of International Law (pp. 17-46). Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

Ekmekdjian, Miguel A. c/ Sofovich, Gerardo y otros (Case of Ekmekdjian, Miguel A. v. Sofovich, Gerardo et al.) **Julgamento da Suprema Corte Argentina**, de 07 de Julho de 1992. Disponível em <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-ekmekdjian-miguel-angel-sofovich-gerardo-otros-recurso-hecho-fa92000322-1992-07-07/123456789-223-0002-9ots-eupmocsollaf> acessado em 10 de fevereiro de 2018.

EL DROUBI, Sufyan. **Notas sobre as Resoluções Obrigatórias do Conselho de Segurança da Onu e sua Introdução no Direito Brasileiro**. In Revista Imes — Direito — ano VII — n. 12 — jan./dez. 2006.

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 45, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2004 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm acessado em 31 de maio de 2018, às 21h37.

FERNANDES, Leonardo Luís Gorgulho N. DUNLOP, Regina Maria Cordeiro. VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. **O Brasil no Conselho de Segurança da ONU 2010 – 2011**. Brasília: FUNAG, 2014.

FRANCE DIPLOMATIE, *Las sanciones en las Naciones Unidas*. Disponível em <https://www.diplomatie.gouv.fr/es/asuntos-globales/francia-en-naciones-unidas/areas-de-accion-de-la-onu/la-paz-y-la-seguridad/articulo/las-sanciones-en-las-naciones> acessado em 24 de junho de 2018, às 17h28.

GAFI / FATF. **ANNUAL REPORT 2015-2016**. Disponível em www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/FATF-annual-report-2015-2016.pdf acessado em 28 de março de 2018, às 18h02.

GAFI/ FATF. *International best practices: Targeted financial sanctions related to terrorism and terrorist financing (recommendation 6)*. França, Junho de 2013.

GAFI/ FATF. **Padrões Internacionais de Combate À Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo e da Proliferação - As Recomendações do Gafi**. Disponível em <http://www.coaf.fazenda.gov.br/links-externos/As%20Recomendacoes%20GAFI.pdf> acessado em 07 de agosto de 2015, às 17h22.

GAFI/ FATF e Grupo de Ação Financeira da América do Sul contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFISUD). **Relatório de Avaliação Mútua Sumário Executivo - Prevenção à Lavagem de Dinheiro e Combate ao Financiamento do Terrorismo / República Federativa do Brasil**. 25 de junho de 2010.

GERHARDT, Tatiana Engel e SILVEIRA Denise Tolfo [Organizadoras]. **Métodos de pesquisa**. Coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GHISLENI, Alexandre Peña. **Direitos Humanos e Segurança Internacional: o tratamento dos temas de Direitos Humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

GOWLLAND-DEBBAS, Vera (Ed.). **National Implementation of United Nations Sanctions - A Comparative Study**. The Graduate Institute of International Studies, Volume 4, Leiden: 2004.

GOWLLAND-DEBBAS, Vera (Ed.). *United Nations Sanctions and the International Law*. Haia: Kluwer Law International, 2002.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; DIAS, Maria Tereza Fonseca; (Re) **Pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 3 e.d. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

HILPOLD, Peter. *EU Law and UN Law in Conflict: The Kadi Case*. Max Plank Yearbook of United Nations Law, Volume 13. Holanda, 2009.

HILPOLD, Peter. *UN Sanctions Before the ECJ: The Kadi Case*. Challenging Acts of International Organizations Before National Courts. Publicado por Oxford Scholarship Online: Janeiro 2011.

ILC, International Law Commission. **Fragmentation of international law: difficulties arising from the diversification and expansion of international law**. Yearbook of the International Law Commission 2006, Volume II Part Two. Disponível em: <http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/reports/2006/english/chp12.pdf&lang=EFSRAC>. Acessado em 21 de abril de 2018 às 08h12.

ILC, International Law Commission. *Peremptory norms of general international law (Jus cogens)*. Disponível em legal.un.org/ilc/guide/1_14.shtml acessado em 31 de julho de 2017, às 17h16.

INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL. *Review of Measures Implementing Decisions of the Security Council in the Field of Targeted Sanctions. Twelfth Commission - Judicial Review of Security Council Decisions. rapporteur: M. Rüdiger Wolfrum*. 2017.

JESSUP, Philip C. **Direito Internacional**. Tradução Carlos Ramires Pinheiro da Silva. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.

KANT, Immanuel. **Ideia de uma história universal de um ponto de vista cosmopolita**, 2ª ed., Martins Fontes, São Paulo, 2003.

KANT, Immanuel. **Para a paz perpétua**; PIM, Joám Evans. Estudo introdutório - Tradução / Bárbara Kristensen.– Rianxo : Instituto Galego de Estudos de Segurança Internacional e da Paz, 2006. – (Ensaio sobre Paz e Conflitos; Vol. V). – D. L. C-2016/2006.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução João Baptista Machado. 6ª ed. - São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LASMAR, Jorge M. **O Terrorismo Transnacional e os Desafios do Sistema de Segurança Coletiva das Nações Unidas**. in Diálogos com o Direito Internacional. David França Ribeiro de Carvalho (Organizador). Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018

LEI Nº 2.953, DE 17 DE NOVEMBRO DE 1956. **Fixa normas para remessa de tropas brasileiras para o exterior**. Disponível em www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-2953-17-novembro-1956-354549-publicacaooriginal-1-pl.html acessada em 22 de maio de 2018, às 21h40.

LEI Nº 13.170, DE 16 DE OUTUBRO DE 2015. **Disciplina a ação de indisponibilidade de bens, direitos ou valores em decorrência de resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas - CSNU**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113170.htm acessado em 07 de novembro de 2015, às 18h17.

LEITE, Guilherme Lopes Leivas. **A Incorporação e a Aplicação das Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Dissertação apresentada ao Instituto Rio Branco do Ministério das Relações Exteriores, como requisito para obtenção do título de Mestre em Diplomacia. Brasília: 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo**. 16. ed. São Paulo, 1988.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional público**. 12ª ed. rev. e aum. - Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

MENEZES, Wagner. **O direito internacional contemporâneo e a teoria da transnormatividade**. Pensar, Fortaleza, v. 12, p. 134 – 144. 2007.

MITIDIERO, Daniel. **Autonomização e Estabilização da Antecipação da Tutela no Novo Código de Processo Civil**. Revista eletrônica [do] Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região, Curitiba, PR, v. 4, n. 39, 2015.

MOITA, Luís. **Uma Releitura Crítica do Consenso em Torno do “Sistema Vestefaliano”**. OBSERVARE - Universidade Autónoma de Lisboa. Vol. 3, n.º 2, 2012.

NAÇÕES UNIDAS - UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime And The Protocols Thereto*. Nova Iorque, 2004.

NAÇÕES UNIDAS. **Funcionamento da Organização das Nações Unidas**. <http://nacoesunidas.org/conheca/como-funciona/>; acessado em 08 de novembro de 2015, às 15h33.

NAÇÕES UNIDAS. *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism Resolution 54/109* adotada em 09 de dezembro de 1999.

NOTA DA ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO - **Bloqueio de Ativos**. Retirado de http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/165858 acessado em 14 de novembro de 2015, às 16h37.

NOTA DA ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO - **Desbloqueio de Bens**. Retirado de http://www.agu.gov.br/page/content/imprimir/id_conteudo/174613 acessado em 31 de outubro de 2015, às 17h02.

NOTA DO BANCO ABC. **Estrutura Societária do Banco ABC**. Retirado de <http://www.abcbrazil.com.br/Show/Fato-Relevante---Esclarecimento-de-noticia-veiculada-na-imprensa-?=nP12mQ9cLnBptCRRQYQOng==> acessado em 11 de novembro de 2015, às 11h43.

ONU, *The Office of the Ombudsperson to the ISIL (Da'esh) and Al-Qaida Sanctions Committee*. Disponível em <https://www.un.org/sc/suborg/en/ombudsperson> acessado em 16 de junho de 2018 às 07h21.

OWADA, Hisashi. *Problems of Interaction Between the International and Domestic Legal Orders*. *Asian Journal of International Law*, Vol. 5, julho de 2015. pp. 246-278.

PELLET, Alain; et al. **Direito Internacional Público**, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa. 2003.

PELLET, Alain. **O Papel das Nações Unidas na luta contra o terrorismo internacional. O Terrorismo e a guerra. O que fazer das Nações Unidas?** Terrorismo e Direito. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2003.

PLACHTA, Michael. *The Lockerbie Case: The Role of the Security Council in Enforcing the Principle Aut Dedere Aut Judicare*. *European Journal of International Law* - EJIL, vol. 12 n° 1, 2001. pp 125 – 240.

PROJETO DE LEI - PL 2020/2015, disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=8CC18782

E1A00BC8852DDB155FB29F32.proposicoesWebExterno2?codteor=1350840&filena
me=PL+2020/2015 acessado em 29 de julho de 2016, às 20h05.

PLANALTO, **CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL**. Disponível em
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm acessado em
07 de fevereiro de 2018, às 21h10.

POLIDO, Fabrício B. P. **Aplicação efetiva das normas de proteção da propriedade intelectual no sistema multilateral do comércio - Perfis da relação intrusiva entre o Acordo TRIPS/OMC e os direitos domésticos**. In Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 48 n. 189 jan./mar. 2011.

PORTELA, Clara. *National Implementation of United Nations Sanctions*. *International Journal*. 2009 – 2010. Disponível em
http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/14437/%20International_Journal_Portela.pdf?sequence=1 acessado em 01 de julho de 2018, às 20h39.

PROCESSO nº 0015889-22.2011.403.6100. **Ação Ordinária de Cumprimento de Obrigação de Fazer**. Autor: União Federal Réus: Banco ABC Brasil S.A e ABC Brasil Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. Decisão relativa ao Pedido de Antecipação dos efeitos da Tutela Judicial disponível em <http://www.jfsp.jus.br/documentos/administrativo/NUCS/decisoes/2011/2011-09-06-benslibios.pdf> acessado em 02 de maio de 2017, às 21h43.

PROCESSO nº 0015889-22.2011.403.6100. **Ação Ordinária de Cumprimento de Obrigação de Fazer**. Autor: União Federal Réus: Banco ABC Brasil S.A e ABC Brasil Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. Íntegra da sentença definitiva que extingue o processo, sem resolução do mérito, disponível em <http://web.trf3.jus.br/diario/Consulta/BaixarPdf/6334> acessado em 02 de maio de 2017, às 23h07.

PROCESSO T-315/01. **Yassin Abdullah Kadi contra Conselho da União Europeia e Comissão das Comunidades Europeias** «Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas contra pessoas e entidades ligadas a Oussama ben Laden, à rede Al-Qaida e aos talibãs — Competência da Comunidade — Congelamento de fundos — Direitos fundamentais — Jus cogens — Fiscalização jurisdicional — Recurso de anulação» Disponível em
curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30dba52e7a050ed6467490eb8a6d82ddd35e.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuKbNb0?text=&docid=65739&pageIndex=0&dolang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=220515 acessado em 07 de fevereiro de 2017.

REICH, Johannes. *Due Process and Sanctions Targeted Against Individuals Pursuant to Resolution 1267 (1999)*. Yale Journal of International Law, 2008. Disponível em <http://ssrn.com/abstract=1268163>, acessado em 10 de janeiro de 2017, às 20h11.

REICHMAN, Jerome H. *Enforcing the enforcement procedures of the TRIPS Agreement*, in Virginia Journal of International Law vol.37, 1997.

REPÚBLICA PORTUGUESA, **Autoridades portuguesas competentes em matéria de medidas restritivas definidas no quadro da União Europeia**. Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/area-de-governo/negocios-estrangeiros/informacao-adicional/medidas-restritivas.aspx> acessado em 28 de junho de 2018, às 10h02.

REUTERS, [por] Patrick Worsnip. **ONU cria cargo de ombudsman para avaliar suspeitos de terrorismo**. Disponível em <https://br.reuters.com/article/worldNews/idBRSPE5BG0XL20091217> acessado em 07 de julho de 2018, às 22h24.

RIBEIRO, Jeancezar Ditzz de Souza. **A Reforma nas Nações Unidas e o Princípio da Igualdade: Um diálogo com o Direito Internacional**. Diálogos com o Direito Internacional: uma necessária transdisciplinariedade. Vol. II. [Organizado por] David França Ribeiro de Carvalho. Belo Horizonte: Arraes Editora, 2018.

RYAN, Astrid Forberg. *Sanctions Implementation and the UN Security Council: The Case for Greater Transparency*. INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE (IPI), SECURITY COUNCIL REPORT (SCR). Nova Iorque: 2014. Disponível em https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/ipi_e_pub_thecasefortransparency.pdf acessado em 14 de agosto de 2017, às 16h27.

SALIBA, Aziz Tuffi. **Conselho de Segurança da ONU: sanções e limites jurídicos**. Curitiba: Juruá, 2009.

SALIBA, Aziz Tuffi. *Is the Security Council legibus solutus?* An Analysis of the Legal Restraints of the UNSC. Michigan State Law Review. V. 20, n. 2, p. 401-419, 2012.

SALIBA, Aziz Tuffi. **Legislação de Direito Internacional**. 9. ed. São Paulo: Rideel, 2014.

SCHWEIGMAN, David. *The Authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter*. Haia: Kluwer Law International, 2001.

SHAW, Malcom. *International law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

SILVA, Roberto Luiz. **Direito internacional público**. 4ª edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

SILVA, Rodolfo Gomes. **O Tribunal de Justiça Europeu e o Caso Kadi: Controle Judicial Das Resoluções Do Conselho De Segurança**. Revista de Direito Internacional da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Volume 1, Número 1, Dezembro de 2013.

SIMMA, Bruno. *The Charter of the United Nations*. 2 ed. Nova Iorque: Oxford University Press. 2002.

Supremo Tribunal Federal, STF - **CARTA ROGATÓRIA: CR 8279 AT. República Argentina**. <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19162742/carta-rogoratoria-cr-8279-at-stf> acessado em 23 de junho de 2018, às 22h18.

T.J.C.E., **Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation contra Conselho da União Europeia e Comissão das Comunidades Europeias**, C -402/05 P e C 415/05 P, 3 de Setembro de 2008, Coletânea da Jurisprudência 2008 página I -06351.

The Secretary-General's High-level Panel Report on Threats, Challenges and Change, *A More Secure World: our shared responsibility*. Disponível em <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/the-secretary-generals-high-level-panel-report-on-threats-challenges-and-change-a-more-secure-world-our-shared-responsibility/> acessado em 30 de junho de 2018, às 23h57.

THE HAGUE JUSTICE PORTAL. *The Lockerbie Cases before the International Court of Justice*. Disponível em http://www.haguejusticeportal.net/Docs/Miscellaneous/Lockerbie_info_EN.pdf acessado em 07 de julho de 2018, às 11h59.

THEODORO JÚNIOR, Humberto, *et al.* **Novo CPC - Fundamentos e Sistematização**. 2 ed. São Paulo: Forense. 2015.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. Volume 1, 56ª edição rev. e ampl. Editora Forense. Rio de Janeiro, 2015.

TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTANCIA, **Ahmed Ali Yusuf e Al Barakaat International Foundation contra Conselho de União Europeia e Comissão das Comunidades Europeias**, T -306/01, 21 de setembro de 2005, Coletânea da Jurisprudência 2005, página II -03533.

TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTANCIA, **Yassin Abdullah Kadi contra Conselho de União Europeia e Comissão das Comunidades Europeias**, T -315/01, 21 de setembro de 2005, Coletânea da Jurisprudência 2005, página II -03649.

TRIEPEL, Heinrich. *Les rapports entre le droit interne et le droit international Volume 1 de Hague. Academy of International law. Recueil des Cours*. Hachette, 1925.

TZANAKOPOULOS, Antonios. *Disobeying the Security Council - Countermeasures against Wrongful Sanctions*. Nova Iorque: Oxford University Press. 2011.

TZANAKOPOULOS, Antonios. *Domestic Court Reactions to UN Security Council Sanctions*. Challenging Acts of International Organizations Before National Courts. Publicado por Oxford Scholarship Online: Janeiro 2011.

TZANAKOPOULOS, Antonios. *Kadi II: The 1267 Sanctions Regime (Back) Before the General Court of the EU*. European Journal of International Law. Novembro, 2010. Disponível em <https://www.ejiltalk.org/kadi-ii-the-1267-sanctions-regime-back-before-the-general-court-of-the-eu/> acessado em 07 de julho de 2018 às 22h03.

TZANAKOPOULOS, Antonios. *Kadi Showdown: Substantive Review of (UN) Sanctions by the ECJ*. European Journal of International Law. Julho, 2013. Disponível em <https://www.ejiltalk.org/kadi-showdown/> acessado em 07 de julho de 2018, às 22h54.

UZIEL, Eduardo. *O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas*. 2 ed. Brasília: FUNAG, 2015.

VATTEL, Emer de. *O direito das gentes*. FUNAG - Prefácio e tradução: Vicente Marotta Rangel. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2004.

VERDROSS, Alfred. *Le Fondement du droit international. Recueil des Cours*, 1927. Disponível online pela Biblioteca Nacional da França em: <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6538711x/f257.texteImage>. Data da publicação online: 02/09/2013.

VERGUEIRO, Luiz Fabricio Thaumaturgo. *Implementação da Cooperação Jurídica Internacional Vertical*. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo. Faculdade de Direito, 2012.

ZIEMATH, Gustavo Gerlach da Silva. *O Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1945 – 2011)*. Brasília: FUNAG, 2016.

ANEXOS

Anexo I - Modelo de Decreto Introdutor no Direito Brasileiro de Resolução Obrigatória Do Conselho De Segurança²⁴⁷

“Decreto n. (...)”

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

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

Decreta:

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

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

Brasília, (...)

Presidente da República

Ministro das Relações Exteriores

²⁴⁷ EL DROUBI, Sufyan. **Notas sobre as Resoluções Obrigatórias do Conselho de Segurança da Onu e sua Introdução no Direito Brasileiro.** In Revista Imes — Direito — ano VII — n. 12 — jan./dez. 2006. p. 266.

Anexo II – LEI Nº 13.170, DE 16 DE OUTUBRO DE 2015²⁴⁸.

LEI Nº 13.170, DE 16 DE OUTUBRO DE 2015

Disciplina a ação de indisponibilidade de bens, direitos ou valores em decorrência de resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas - CSNU

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a ação de indisponibilidade de bens, valores e direitos de posse ou propriedade e de todos os demais direitos, reais ou pessoais, de titularidade, direta ou indireta, das pessoas físicas ou jurídicas submetidas a esse tipo de sanção por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas - CSNU.

§ 1º A ação de que trata esta Lei decorre do ato que incorporar ao ordenamento jurídico nacional a resolução do CSNU.

§ 2º A declaração de indisponibilidade de bens, valores e direitos implicará a nulidade de quaisquer atos de disposição, ressalvados os direitos de terceiro de boa-fé.

§ 3º Os recursos declarados indisponíveis poderão ser parcialmente liberados para o pagamento de despesas pessoais necessárias à subsistência do interessado e de sua família, para a garantia dos direitos individuais assegurados pela Constituição Federal ou para o cumprimento de disposições previstas em resoluções do CSNU.

§ 4º As disposições desta Lei poderão ser usadas para atender a demandas de cooperação jurídica internacional advindas de outras jurisdições, em conformidade com a legislação nacional vigente.

Art. 2º Os órgãos e as entidades fiscalizadores ou reguladores adotarão imediatamente as providências necessárias ao cumprimento das ordens judiciais relativas à indisponibilidade de bens, valores e direitos de que trata esta Lei perante as instituições e pessoas físicas sujeitas à sua regulação e à sua supervisão.

§ 1º Para efeito do disposto neste artigo, consideram-se instituições sujeitas à regulação e à supervisão as instituições a que se refere o art. 9º da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998.

§ 2º As medidas previstas neste artigo também deverão ser adotadas, no que couber, pelas Corregedorias de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, pela Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, pelo Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN, pelas Capitânicas dos Portos, pela Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL e por outros órgãos de registro público competentes.

§ 3º Os órgãos e as entidades fiscalizadores ou reguladores a que se refere

²⁴⁸ LEI Nº 13.170, DE 16 DE OUTUBRO DE 2015. **Disciplina a ação de indisponibilidade de bens, direitos ou valores em decorrência de resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas - CSNU.** Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113170.htm acessado em 07 de novembro de 2015, às 18h17.

o *caput* poderão, no âmbito das suas competências, editar as normas necessárias ao cumprimento das disposições desta Lei.

Art. 3º O Ministério da Justiça comunicará ao Ministério das Relações Exteriores as providências adotadas no território nacional para cumprimento das sanções impostas por resoluções do CSNU.

Parágrafo único. O Ministério das Relações Exteriores comunicará ao CSNU as providências adotadas para o cumprimento das sanções a que se refere o *caput*.

CAPÍTULO II DO PROCEDIMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO BLOQUEIO

Art. 4º Incorporada a resolução do CSNU, o Ministério da Justiça comunicará à Advocacia-Geral da União que proporá, no prazo de vinte e quatro horas, ação de indisponibilidade de bens, valores e direitos.

Parágrafo único. Proposta a ação, que tramitará sob sigilo de justiça, a Advocacia-Geral da União comunicará ao Ministério da Justiça.

Art. 5º Recebida a petição inicial, o juiz decidirá a tutela provisória no prazo de vinte e quatro horas.

§ 1º Executadas as medidas, o juiz determinará a intimação do interessado para, em dez dias, apresentar razões de fato e de direito que possam levar ao convencimento de que o bloqueio foi efetivado irregularmente.

§ 2º O juiz comunicará imediatamente a todas as entidades previstas no art. 2º, sem prejuízo de outras indicadas pelo autor, para que procedam ao imediato bloqueio dos bens, valores e direitos por elas identificados.

§ 3º Efetivado o bloqueio, as instituições e pessoas físicas responsáveis deverão comunicar o fato, de imediato, ao órgão ou entidade fiscalizador ou regulador da sua atividade, ao juiz que determinou a medida, à Advocacia-Geral da União e ao Ministério da Justiça.

Art. 6º Será procedida a alienação antecipada dos bens declarados indisponíveis para preservação do seu valor sempre que estes estiverem sujeitos a qualquer grau de deterioração ou depreciação ou quando houver dificuldade para sua manutenção.

§ 1º O interessado será intimado da avaliação dos bens para, querendo, manifestar-se no prazo de dez dias.

§ 2º Feita a avaliação e dirimidas eventuais divergências sobre o valor atribuído aos bens, será determinada a sua alienação em leilão ou pregão, preferencialmente eletrônico, por valor não inferior a 75% (setenta e cinco por cento) do valor atribuído pela avaliação.

§ 3º Realizado o leilão ou pregão, a quantia apurada será depositada em conta bancária remunerada.

§ 4º Serão deduzidos da quantia apurada no leilão ou pregão os tributos e multas incidentes sobre o bem alienado.

Art. 7º Será designada pessoa qualificada para a administração, guarda ou custódia

dos bens, valores e direitos bloqueados, quando necessário.

§ 1º Aplicam-se à pessoa designada, no que couber, as disposições legais relativas ao administrador judicial.

§ 2º Tratando-se de ativos financeiros, a sua administração caberá às instituições em que se encontrem, incidindo o bloqueio também dos juros e quaisquer outros frutos civis e rendimentos decorrentes do contrato.

Art. 8º Será decretado o perdimento definitivo dos bens, valores e direitos em virtude de decisão condenatória transitada em julgado, em processo nacional ou estrangeiro.

Parágrafo único. A decisão transitada em julgado em processo estrangeiro que decretar o perdimento definitivo de bens ficará sujeita à homologação pelo Superior Tribunal de Justiça, nos termos da alínea *i* do inciso I do art. 105 da Constituição Federal.

Art. 9º Em caso de expiração ou revogação da sanção pelo CSNU, a União solicitará imediatamente ao juiz o levantamento dos bens, valores ou direitos.

§ 1º Para efeitos do disposto neste artigo, considera-se também como revogação da sanção a comunicação oficial emitida pelo Ministério das Relações Exteriores de que o nome de pessoa física ou jurídica foi excluído das resoluções do CSNU.

§ 2º A efetivação do desbloqueio dos bens, valores ou direitos será comunicada imediatamente à autoridade judicial competente pelas instituições e pessoas físicas responsáveis.

CAPÍTULO III DAS DESIGNAÇÕES NACIONAIS

Art. 10. O juiz providenciará a imediata intimação da União quanto ao cumprimento do disposto nos arts. 5º, 7º, 8º e 9º desta Lei, bem como de sentenças condenatórias relacionadas à prática de atos terroristas.

Parágrafo único. O Ministério da Justiça transmitirá o rol das informações de que trata o *caput* ao Ministério das Relações Exteriores, para que sejam encaminhadas ao CSNU, quando necessário.

CAPÍTULO IV DISPOSIÇÕES FINAIS

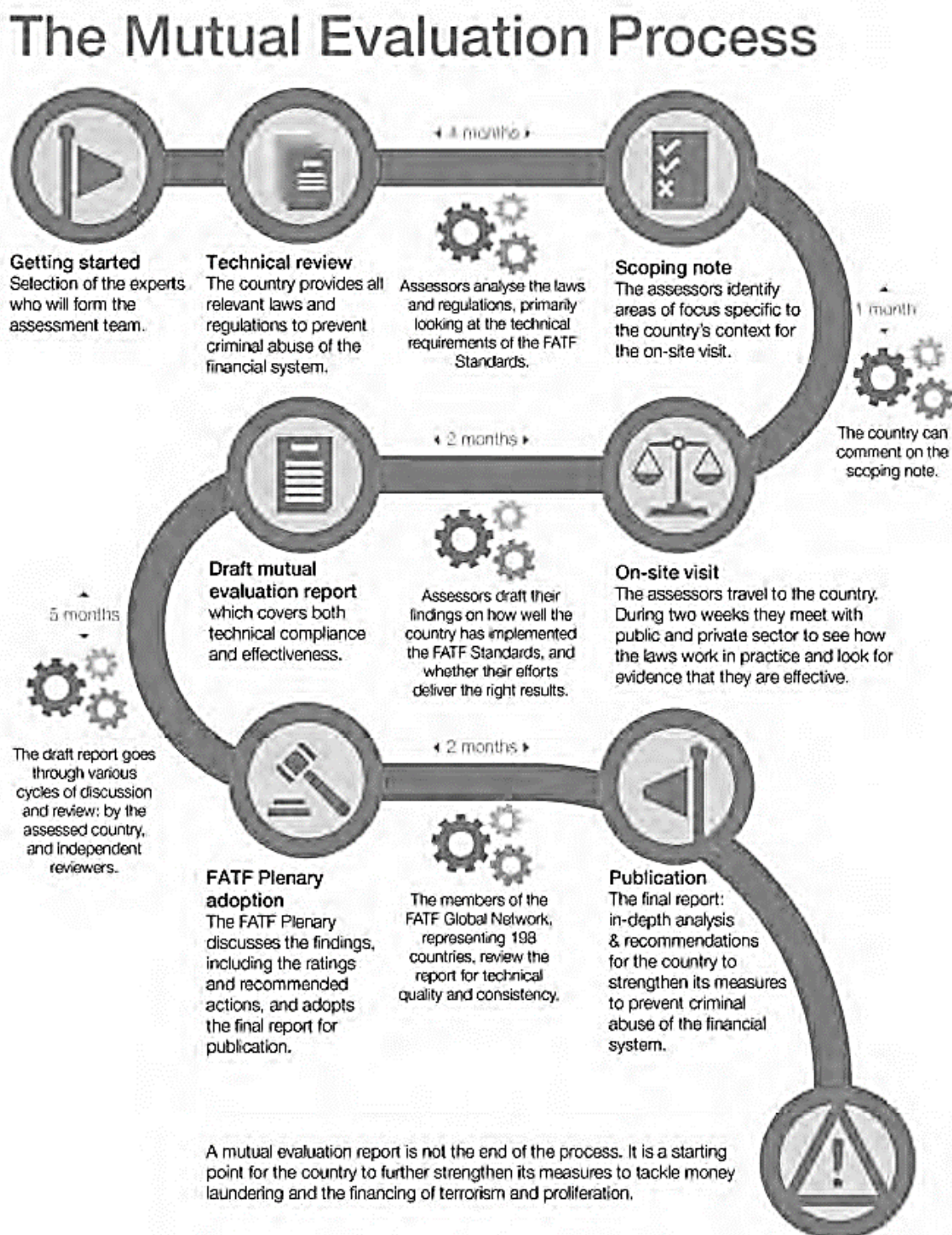
Art. 11. Aplicam-se ao disposto nesta Lei, subsidiariamente, as normas do Código de Processo Civil.

Art. 12. Esta Lei entra em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação oficial.

Brasília, 16 de outubro de 2015; 194º da Independência e 127º da República.

DILMA ROUSSEFF
José Eduardo Cardozo
Mauro Luiz Lecker Vieira
Joaquim Vieira Ferreira Levy
Alexandre Antonio Tombini

Anexo III – “The Mutual Evaluation Process”²⁴⁹



²⁴⁹ Fonte: Retirado de GAFI / FATF. ANNUAL REPORT 2015-2016. Disponível em www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/FATF-annual-report-2015-2016.pdf acessado em 28 de março de 2018, às 18h02.

