

RESENHA¹

“Os limites jurídicos à atuação do Conselho de Segurança da ONU”, editado por Eduardo Lorenzetti Marques

Carolina Heloisa Guchel Berri²

Amanda Viega Spaller³

Referência da obra resenhada

MARQUES, Eduardo Lorenzetti. **Os limites jurídicos à atuação do Conselho de Segurança da ONU**. Curitiba: Juruá, 2005. ISBN: 8536210516

Eduardo Lorenzetti Marques é professor e advogado inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil, da Itália e de Portugal, pautando sua principal atuação no direito empresarial internacional. Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo (1989) e pela *Università degli Studi* de Milão, obteve os títulos de Mestre em Direito Internacional pela *London School of Economics* da Universidade de Londres (1994) e de Doutor em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo (2001).

A obra objeto da resenha é de suma importância, dada a escassez de publicações científicas nessa seara e pela precisão que a temática foi tratada pelo autor, buscando apresentar os limites jurídicos da atuação do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Pesquisar sobre o Conselho de Segurança e concluir quais são suas exatas prerrogativas não se trata de uma tarefa fácil. Em que pese a obra ater-se aos

¹ Recebida em 16/08/2018. Aceita para publicação em 26/08/2018.

² Professora do Curso de Direito do Centro Universitário Leonardo da Vinci (UNIASSELVI). Mestranda no PPGD do Centro Universitário Internacional (UNINTER, Curitiba-PR). Graduada em *Intensive Legal English* pela Universidade da Califórnia. Pós-Graduada em Direito Médico e Hospitalar pela Escola Paulista de Direito. Pós-Graduada em Direito Tributário pela Universidade Anhanguera. Graduada em Direito pela Universidade Regional de Blumenau. *E-mail*: carolberri@gmail.com.

³ Pós-graduanda em Direito Constitucional pela Academia Brasileira de Direito Constitucional – ABDConst. Graduada em *English as Second Language* pela *Westchester Community College – State University of New York*. Graduada em Direito pelo Centro Universitário UniDomBosco. *E-mail*: amandaspaller@hotmail.com.

limites jurídicos do Conselho de Segurança, é também dirigida ao Direito Internacional de modo geral, pois não há como se falar de Organização das Nações Unidas (ONU) e Conselho de Segurança, sem adentrar na análise e discussão das peculiaridades pertinentes ao Direito Internacional Público.

O autor traz uma interessante forma de colocar os poderes e limites exercidos pelo Conselho de Segurança, trazendo desde os desenvolvimentos históricos e filosóficos até a sua atuação juntamente com a Corte Internacional de Justiça. Logo, diante da forma de explanação do autor, resta cristalino como se dá a atuação do órgão perante o cenário internacional.

A obra como um todo é importante para o entendimento da ONU e do Conselho de Segurança perante o cenário internacional. Apesar disso, a presente resenha se restringirá aos Capítulos 6, 7 e 8, os quais tratam especificamente dos poderes e limites concedidos ao Conselho de Segurança a partir da Carta da Nações Unidas de 1945.

O Conselho de Segurança não é propriamente uma pessoa jurídica, mas é uma entidade do direito internacional que pertence a um órgão de uma organização internacional e detém personalidade jurídica. Logo, suas atuações e manifestações ocorrem por meio do Direito Internacional e também por ele são reguladas.

No estudo realizado, o autor traz os desafios que o Conselho de Segurança enfrenta perante a comunidade internacional, visto que sua principal função é zelar pela manutenção da paz e segurança internacionais. Com o fim da Guerra Fria, em 1991, e com a ocorrência de vetos dos Membros Permanentes, o Conselho de Segurança passou a atuar de forma mais intensa e exigente, apresentando formas de lidar com situações até então nunca utilizadas pelo órgão. Tal atitude trouxe, sem dúvidas, maior respeito advindo dos Estados-membros da ONU.

Interessante, no momento da leitura da obra, realizar uma análise conjunta com a Carta da ONU, para se situar exatamente a respeito das prerrogativas do Conselho de Segurança em que o autor se refere com os artigos citados. Ademais, também se faz necessário ter prévio conhecimento da estrutura dos órgãos atuantes dentro da ONU, em especial o próprio Conselho de Segurança e a Assembleia Geral, ao passo que ambos, em muitos momentos de sua atuação, estão interligados.

De acordo com a Carta da ONU, o Conselho de Segurança tem como responsabilidade principal manter a paz e a segurança internacionais, sendo

composto por quinze Estados-membros. A Rússia, França, China, Reino Unido e Estados Unidos são tidos como Membros Permanentes do Conselho de Segurança, detendo o destacado poder de veto; os 10 restantes são os membros não permanentes, eleitos pela Assembleia Geral através de uma análise de contribuição dos membros para a manutenção da paz e segurança internacionais e distribuição geográfica equitativa, cujo mandato abarca o período de dois anos.

Adentrando no Capítulo 6 da obra, os poderes do Conselho de Segurança são basicamente recomendatórios. Contudo, com a análise do artigo 34 da Carta da ONU, o Conselho de Segurança possui a prerrogativa de investigar a controvérsia existente entre os membros, desde que feita nos casos que apresenta real risco à manutenção da paz e segurança internacionais. As decisões tomadas pelo Conselho de Segurança, a partir dessas controversias, possuem caráter obrigatório a todos os membros. Não sendo observadas as decisões pelos membros, o Conselho de Segurança possui ainda a prerrogativa de tomar medidas coercitivas, impositivas, e até mesmo utilizar-se de força militar para garantir o cumprimento das decisões tomadas.

Outro poder de suma importância que o autor apresenta na obra, através da análise do artigo 39 da Carta da ONU, é o poder de recomendação e/ou tomada de decisões. Porém, se tais controvérsias apresentadas pelos Estados-membros da ONU não tiverem o condão de afetar a manutenção da paz e a segurança internacionais, tais recomendações e decisões não possuem caráter vinculante, pois a própria natureza das recomendações demonstra a falta de obrigatoriedade.

Em determinado momento, o autor apresenta uma interessante evolução dos poderes do Conselho de Segurança que ocorre na prática. Primeiramente, se configuram como poderes básicos ligados à manutenção da paz e segurança internacionais. Em um segundo momento, verificam-se poderes ligados à situação de conflito. E, por fim, é feita a análise de um poder genérico que o Conselho de Segurança detém para agir em nome da manutenção da paz e segurança internacionais.

Os poderes básicos do Conselho de Segurança, conforme já mencionado, estão ligados à manutenção da paz e da segurança internacionais, mesmo que para isto seja necessária a expulsão ou a suspensão de algum dos membros da ONU.

O Conselho de Segurança é responsável por recomendar à Assembleia Geral os novos membros da Organização. Neste momento, o Conselho de Segurança age

em conjunto com a Assembleia Geral na escolha dos juízes da Corte Internacional de Justiça, porém a eleição é realizada separadamente.

Uma prerrogativa do Conselho de Segurança dentro da categoria dos poderes básicos é o de aplicar as decisões da Corte Internacional de Justiça, conforme expresso no artigo 94 da Carta. Logo, ao executar uma sanção judicial, o Conselho de Segurança estará atuando como uma espécie de polícia judicial dentro da ONU, ou seja, passa a ser o braço armado da Corte Internacional de Justiça e não o guardião da paz. Contudo, tal fato não se trata de um poder-dever, mas sim de uma mera faculdade, fazendo-se necessário analisar os limites da atuação, pois além de apresentar doutrina controversa, tal ação ainda não foi respondida na prática.

Assim, diante do exposto e conforme o ponto de vista do autor, é necessário realizar a interpretação da Carta da ONU de forma menos literal, favorecendo um princípio mais universal da Carta.

Na segunda categoria de poderes estão presentes os poderes ligados à situação de conflito, de caráter obrigatório e dispostos no artigo 34 da Carta. Aqui, o Conselho de Segurança detém o poder de investigar qualquer situação que possa resultar em atritos entre Estados ou a outra espécie de controvérsia. Esse poder não deve ser usado pelo Conselho de Segurança para investigação de forma genérica e no momento em que achar pertinente, mas sim para casos específicos, onde a manutenção da paz e da segurança internacionais se encontra em risco.

Contudo, uma importante ressalva que o autor faz nesse particular é que o artigo 34 da Carta não pode prevalecer sobre a proteção estabelecida no artigo 2º, em que estão elencados os princípios norteadores da Organização. Desta forma, o Conselho de Segurança não poderá intervir em assuntos que dependam exclusivamente da jurisdição interna dos Estados. Ou seja, para que o Conselho de Segurança possa intervir nos conflitos apresentados entre os Estados, é fundamental a observância do elemento internacional no conflito.

O Conselho de Segurança também pode apresentar os métodos de resolução pacífica de controvérsias que o artigo 33 da Carta apresenta, sendo estes, negociação, inquérito, mediação, conciliação, resolução judicial, recurso a agências, acordos regionais ou outros meios pacíficos a sua escolha, em concordância com as partes envolvidas.

Ainda na toada dos poderes relativos à situação de conflito, em caso de ameaça ou até mesmo de ruptura da paz, o Conselho de Segurança possui o poder de recomendação ou decisão, conforme disposto no artigo 39 da Carta. Quando o Conselho de Segurança atuar em sede de recomendação, não há efeito vinculante, pela própria natureza do termo. Já quando atuar em sede de decisão, seus atos possuem efeito vinculante e, no caso de descumprimento, cabível a aplicação de qualquer das medidas previstas no artigo 41 – aquelas que não se utilizam de força militar contra o Estado alvo da sanção –, ou até mesmo aquelas previstas no artigo 42 da Carta – de caráter impositivo inclusive com a aplicação direta de força militar, dentre outras medidas cabíveis. Todavia, para que seja possível a aplicação das sanções previstas no artigo 42, torna-se necessário que o Conselho de Segurança considere inadequada a aplicação das medidas previstas no artigo 41.

Conforme o autor, pode-se considerar que as medidas previstas no artigo 42 da Carta são as únicas medidas impositivas de que o Conselho de Segurança dispõe dentro do sistema de regulamentação da força no Direito Internacional criado pela Carta.

Importa ressaltar, através da perspectiva do autor pela leitura da Carta da ONU, que a utilização da força no plano internacional está restrita apenas a duas hipóteses: nos casos de ações impositivas sob autoridade do Conselho de Segurança e em ações em legítima defesa.

Por fim, na terceira categoria de poderes, o autor explana que a doutrina defende que, além de todas as possibilidades de ação já demonstradas, o Conselho de Segurança possui também um poder genérico de ações referentes à manutenção da paz e da segurança internacionais. Conforme o autor expressa no texto, a doutrina defensora desse terceiro poder funda-se em duas linhas de argumentos: o princípio da efetividade e a existência de poderes específicos.

O princípio da efetividade se mostra um dos mais importantes princípios do Direito, haja vista que permite que as coisas realmente se perfectibilizem, aconteçam e funcionem. Deste modo, nas palavras do autor, *“Este princípio, conjugado com o método teleológico de interpretação e dentro de perspectivas organizacionais, gerou a assunção de que a uma organização internacional devem ser garantidos aqueles poderes essenciais para a performance e execução de suas funções e responsabilidades”*. Portanto, brevemente se conclui que, como o princípio

da efetividade encontra-se expresso na Carta, faz-se necessário, para a efetividade da Organização, que o Conselho de Segurança do mesmo modo se mostre efetivo.

No tocante à segunda linha de argumento da doutrina mencionada pelo autor, sobre a existência de poderes específicos, mister se faz analisar o inciso 2º do artigo 24, em que cita: “*Para execução destas tarefas (as tarefas do CS, delineadas no inc. 1º deste mesmo artigo) o CS deve agir em consonância com os propósitos e princípios da ONU. Os poderes específicos assegurados para o CS para execução de suas funções estão arrolados nos Capítulos VI, VII, VIII e XII da Carta*”.

Então, no artigo 24, além de perceber o princípio da efetividade, há também a menção aos poderes específicos, o que alguns doutrinadores colocam como um poder genérico, que complementariam os específicos. Logo, o poder genérico exercido pelo Conselho de Segurança para a manutenção da paz e da segurança internacionais é o poder de ultrapassar os limites procedimentais, ou seja, de sua efetividade. Portanto, em que pese todos os requisitos e procedimentos impostos pela Carta, se for para o Conselho de Segurança atuar em prol da manutenção da paz e segurança internacionais, estará utilizando de seu poder genérico, e assim, poderá ignorar os procedimentos impostos.

Apesar de o Conselho de Segurança deter poderes de atuação considerados de suma importância para a organização internacional, há também limites impostos pela Carta para sua atuação.

O primeiro limite ao Conselho de Segurança está relacionado à sua competência, só podendo agir dentro dos limites impostos pela Carta. Em que pese o Conselho de Segurança possuir uma ampla gama de poderes para agir na comunidade internacional, ainda existem restrições à sua atuação, que são chamadas de limites formais. O autor traz uma divisão desses limites formais em limites administrativos ou internos, os quais são referentes à estrutura e procedimentos da Organização, e os limites substanciais ou externos, aqueles direcionados ao exterior da Organização.

O segundo limite de atuação ao Conselho de Segurança são os limites no sistema jurídico internacional, ou seja, o próprio sistema internacional coloca-se como limite à atuação do Conselho de Segurança, de forma direta ou indireta. O autor elenca na obra alguns institutos delimitadores nesse norte: a legítima defesa; a soberania; o princípio da não intervenção em assuntos sob jurisdição doméstica; o

princípio da igualdade soberana; a autodeterminação; o direito de guerra; o direito à intervenção humanitária.

Antes de apresentar as considerações finais sobre a obra resenhada, no âmbito dos limites de atuação ao Conselho de Segurança, especificamente sobre o sistema jurídico internacional, importa lembrar do princípio da proporcionalidade, limitador à ação do Conselho de Segurança, por meio do qual não se admite uma medida coercitiva desproporcional. Outrossim, rememora-se a importância do *jus cogens*, em que regras e normas que adquirem o *status* de *jus cogens* protegem valores fundamentais importantes à ordem jurídica internacional, gerando, assim, limitações à atuação do Conselho de Segurança.

Em conclusão geral da obra resenhada, considera-se que o Conselho de Segurança é um órgão de bastante relevância dentro da ONU para a manutenção da ordem internacional entre os Estados-membros da Organização. Ademais, tratando-se de considerar a obra como um todo, percebe-se nos detalhes que o autor se mostrou preocupado com a hermenêutica utilizada no momento da leitura da Carta da ONU, a fim de que se apresentassem os limites de atuação jurídica do Conselho de Segurança. A interpretação é de suma importância para se chegar na eficaz aplicação da norma expressa, portanto, deve ser cuidadosamente analisada para que enfim seja aplicada. Os casos de conflitos internacionais relatados na obra, em que pese não terem sido abordados na resenha, são de igual modo interessantes para o entendimento da atuação do Conselho de Segurança na esfera internacional.

Diante do exposto, a obra sem dúvida alguma torna-se de grande relevância não somente ao mundo jurídico, mas a todas as áreas que necessitam se aprofundar na estrutura do Direito Internacional Público, principalmente na atuação do Conselho de Segurança das Nações Unidas, visto que a ONU é a maior Organização Mundial de manutenção da paz e da segurança internacionais.