

DO CUMPRIMENTO DAS RESOLUÇÕES DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL: BREVES ESTUDOS E CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DA LEI Nº 13.810/2019

THE ENFORCEMENT OF THE UNITED NATIONS RESOLUTIONS IN BRAZIL: BRIEF STUDIES AND NOTES ABOUT THE BRAZILIAN LAW 13.810/2019

Ane Elise Brandalise Gonçalves¹
Eduardo Biacchi Gomes²

RESUMO

O presente artigo visa tecer breves estudos e considerações a respeito da Lei nº 13.810/2019, sobretudo no que concerne às novidades trazidas pelo referido diploma frente ao relacionamento entre Direito Internacional e Direito Interno Brasileiro e seus possíveis desdobramentos. Para tanto, apresenta-se breves considerações a respeito das Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, enquanto relevantes fontes de Direito Internacional e normas dotadas de força cogente. Após, passa-se a constatar os requisitos internos para aplicabilidade das Resoluções do Conselho de Segurança. Com tal contexto, procede-se à análise dos principais aspectos do novo diploma legal e possíveis questões correlacionadas com a lei interna. Para desenvolvimento da pesquisa, o trabalho valeu-se de uma pesquisa qualitativa, fulcrada no tripé jurídico “doutrina-legislação-jurisprudência”, com enfoque principal na análise da Lei nº 13.810/2019. Conclui-se que apesar de contar a referida lei com pontos que possam suscitar debates teóricos, houve uma inegável modificação positiva no relacionamento entre direito interno e direito internacional.

Palavras-chave: Conselho de Segurança das Nações Unidas. Resoluções. Fontes do Direito Internacional. Lei 13.810/2019.

ABSTRACT

This article aims a brief studies and considerations about the Brazilian Law nº. 13.810/2019, mainly about the novelties among the relationship between International Law and Brazilian Internal Law. Therefore, it presents brief considerations about the Resolutions of the United Nation Security Council, as a source of International Law endowed with compulsory. Then, it presents the Brazilian domestic requirements for the applicability of the international law. In this context, it shows the mainly aspects of the Brazilian Law 13.810/2019. This work used a qualitative research, focused on the Brazilian Law 13.810/2019. It concludes that despite the law claims for debate in certain theoretical aspects, there is an undeniable transformation on the relationship between international law and domestic law.

Keywords: United Nations Security Council. Resolutions. Sources of International Law. Lei 13.810/2019.

1 INTRODUCTION

Em 08 de março de 2019 foi publicada no Brasil a Lei nº 13.810, que versa, dentre outros pontos, sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Assim sendo, o presente artigo visa tecer breves estudos e considerações a respeito da Lei nº 13.810/2019, com vistas a verificar os principais desdobramentos possíveis correlacionados com a inter-relação entre Direito Internacional e Direito Interno Brasileiro.

Mais especificamente, longe de analisar todos os aspectos de referido diploma normativo, centra-se o estudo nas novidades com potencial de impacto no relacionamento entre Direito Internacional e Direito Interno Brasileiro.

Com efeito, a doutrina ainda não possui estudos concentrados a respeito da novidade legislativa, assim como a jurisprudência ainda não delineou os contornos interpretativos do cumprimento de resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas em face da nova lei, o que confere a importância teórica e prática do presente estudo.

¹ Professora da Universidade do Contestado (UNC)

² Professor Titular de Direito Internacional da Pontifícia Universidade Católica do Paraná

A hipótese inicial suscitada é a de que a nova lei pode trazer diversos desdobramentos na relação entre Direito Internacional e Direito Interno, assim como possui o potencial de representar avanços neste campo. Para tanto, faz-se necessário verificar a questão do cumprimento das Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas sob um ponto de vista internacional e interno.

Não obstante, ressalte-se, desde logo, que não se pretende debruçar em uma efetiva análise sobre o impacto das decisões do Conselho de Segurança das Nações Unidas no Brasil (ou em um estudo comparado), mas, apenas, constatar os aspectos da Lei nº 13.810/2019 atinentes à aplicação das decisões do Conselho de Segurança das Nações Unidas no âmbito interno brasileiro e seus possíveis desdobramentos no plano interno.

Ainda assim, por ser a implementação das decisões do Conselho de Segurança aspecto correlacionado ao entendimento macroscópico da Lei nº 13.810/2019, impossível não tratar do assunto de forma sumária, dado que o trabalho frisa as eventuais dificuldades e questões procedimentais que vieram a ser alteradas por força da Lei nº 13.810/2019.

Neste sentido, o primeiro tópico do artigo concentra-se em considerações prévias a respeito do pano de fundo tratado pela lei brasileira. Nessa perspectiva, explicita-se a figura das Resoluções do Conselho de Segurança enquanto fontes do Direito Internacional e do papel exercido pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas para fins de manutenção da paz e dotação de força, obrigatoriedade, perante a sociedade internacional.

De fontes do Direito Internacional ao âmbito do Direito Interno, no tópico seguinte são tecidas reflexões a respeito da aplicabilidade das Resoluções do Conselho de Segurança nas Nações Unidas, verificando eventuais dificuldades e questões procedimentais que vieram a ser alteradas por força da Lei nº 13.810/2019.

Realizadas tais observações, passa-se propriamente à análise da Lei nº 13.810/2019, de suas novidades e questões que porventura venham a gerar debates futuros por parte da doutrina e jurisprudência. Trata-se do ponto central do artigo, em análise aos possíveis desdobramentos no plano interno.

Cumprido, neste ponto, frisar que o artigo buscará apenas trazer à lume os debates e desdobramentos possíveis face à nova Lei 13.810/2019, sem, contudo, delimitar respostas definitivas ou exaurir os assuntos tratados pela referida lei.

Como o trabalho possui enfoque maior na Lei nº 13.810/2019, a metodologia utilizada é concernente à pesquisa qualitativa, com uso do tripé jurídico “legislação, doutrina e jurisprudência” que versem sobre as Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas frente ao ordenamento jurídico brasileiro, com enfoque na doutrina pátria, sem maiores pretensões de estudos comparados. O instrumento de utilização principal, por certo, foi o conteúdo da Lei nº 13.810/2019, atualmente em vigor no ordenamento jurídico brasileiro.

2. AS RESOLUÇÕES DO CONSELHO DE SEGURANÇA ENQUANTO FONTES DE DIREITO INTERNACIONAL

Antes de proceder ao estudo da Lei nº 13.810/2019, faz-se necessário apresentar algumas noções preliminares acerca das fontes de Direito Internacional, do Conselho de Segurança das Nações Unidas e da respectiva produção de Resoluções. Trata-se de ponto essencial para compreensão do panorama geral do advento

e da importância da Lei nº 13.810/2019, que conferiu novidades na relação entre as esferas internacional e interna brasileira.

O Direito Internacional Público, enquanto ramo jurídico voltado a melhor regular a sociedade internacional (Amaral Junior, 2015, p. 22), possui extensos estudos a respeito das suas fontes, que perduram desde o advento das relações internacionais (Grotius, 2005; Morgenthau, 2003), do seu reconhecimento como meio científico (malgrado posições, até os dias atuais, que não acreditam na existência do Direito Internacional)³, até os dias atuais, no qual há transformações diversas e novos paradigmas, a exemplo da necessidade de humanização do Direito Internacional (Cançado Trindade, 2015), do estabelecimento de novos regimes internacionais (Franda, 2001; Galbraith, 2015), etc.

De fato, ao contrário do que ocorre no âmbito interno, cujas facilidades normativas concentram-se na figura do Estado, contando com relação de hierarquia entre suas normas emanadas, no meio internacional prevalece a descentralização e a coordenação (Rezek, 2018, p. 35), não havendo uma única norma internacional positivada, mas um conjunto de fontes variadas, formais e materiais, fornecidas por uma miríade de instrumentos.

A iminência de um direito internacional cada vez mais fragmentário (Silva, 2016; Magalhaes; Weil, 2010) pressupõe, portanto, o reconhecimento da existência de fontes que nem sempre são vislumbradas de imediato e que nem sempre restam codificadas.

No ponto, a noção de fontes é aqui aplicada no que concerne ao instrumento ou processo pelo qual surge ou se permite identificar normas jurídicas (Nasser, 2005, p. 59). Assim, vale a verificação, *a priori*, das fontes formais do Direito Internacional Público, com a compreensão das Resoluções emanadas pelo Conselho de Segurança como exemplo, dentre outras tantas, de normas internacionais a serem observadas.

O Estatuto da Corte Internacional de Justiça (internalizado no Brasil pela via do Decreto nº 19.841/1945, que promulgou a Carta das Nações Unidas e, como anexo integrante, o Estatuto da Corte Internacional de Justiça) fornece algumas diretrizes a respeito das fontes de Direito Internacional, a saber:

Artigo 38.

1. A Corte, cuja função é decidir de acordo com o direito internacional as controvérsias que lhe forem submetidas, aplicará:
 - a) as convenções internacionais, quer gerais, quer especiais, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes;
 - b) o costume internacional, como prova de uma prática geral aceita como sendo o direito;
 - c) os princípios gerais de direito reconhecidos pelas Nações civilizadas;
 - d) sob ressalva da disposição do art. 59, as decisões judiciais e a doutrina dos publicistas mais qualificados das diferentes Nações, como meio auxiliar para a determinação das regras de direito.
2. A presente disposição não prejudicará a faculdade da Corte de decidir uma questão *ex aequo et bono*, se as partes com isto concordarem.

³ Trata-se de vertentes inseridas dentro do que se denomina de realismo das Relações Internacionais. A visão realista clássica, em síntese apertada, defende o uso da força, por questão de sobrevivência e busca pelo poder entre os Estados. Neste passo, o Direito Internacional seria mero instrumento na busca pelo poder, por vezes não passando de questão de mera cortesia ou moral entre os atores na esfera internacional. Para saber mais, vide: Castro, 2012. Acerca do embate entre realismo e idealismo, vide: Gonçalves, 2017.

Da leitura de referido dispositivo, extrai-se que são fontes de Direito Internacional as convenções internacionais (tratados internacionais), o costume internacional e os princípios gerais de direito.

Outrossim, referido artigo elucida a importância do uso, enquanto meios auxiliares, voltados à elucidação do conteúdo e aplicação da norma, da doutrina e da jurisprudência na resolução de controvérsias internacionais.

Contudo, o rol previsto no artigo 38 não é taxativo, mas exemplificativo. Em outros termos: o artigo 38 do Estatuto não pode ser visto de modo exauriente, pois não leva em consideração variados fatores outros, não distinguindo fontes formais de fontes materiais e limitando-se a enunciar meras diretrizes (não exaustivas).

Tampouco pode-se dizer que o rol do artigo 38 delimita uma hierarquia entre fontes, sendo corrente o entendimento doutrinário no sentido de que não há relação hierarquizada entre as várias fontes de Direito Internacional (Mello, 2004, p. 298; Silva, 2016, p. 42).

É assim, pois, que inúmeras outras práticas e atos no âmbito internacional também são consideradas fontes de Direito Internacional, mormente na atualidade e frente a uma abertura da sociedade internacional e de novos atores internacionais na ordem jurídica (Cançado Trindade, 2015, p.28-88).

Com efeito, as Resoluções emanadas pelas organizações internacionais (organizações intergovernamentais) são exemplos nítidos de fontes de Direito Internacional reconhecidas pela doutrina e jurisprudência internacionalista.

As Resoluções das Organizações Internacionais emanam da consecução das atividades exercidas por este sujeito de Direito Internacional, podendo constituir-se em resoluções obrigatórias (coercitivas, vinculativas, mandatórias) ou resoluções facultativas. Interessa aqui ao estudo das Resoluções obrigatórias, nas quais se enquadra a maior parte das Resoluções tomadas no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

A respeito, longe de elucidar sobre todo o funcionamento e estrutura das Nações Unidas, cumpre trazer à baila os principais pontos a respeito do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Com as funções principais de manutenção e preservação da paz, o Conselho de Segurança é um dos órgãos mais relevantes na sociedade internacional, visto que dotado de poder sancionador, com possibilidade de utilização da força (Seitenfus, 2005, p. 142).

O Conselho de Segurança das Nações Unidas possui suas competências e composição delimitadas por meio da Carta da Organização das Nações Unidas (integrado no Brasil por meio do Decreto nº 19.841/1945, conforme visto).

Mais precisamente, o Conselho de Segurança pode contar com Resoluções obrigatórias nos seguintes casos (Amaral Junior, 2015, p. 481):

Apesar da imprecisão terminológica, a Carta das Nações Unidas estabelece que as decisões do Conselho de Segurança terão valor obrigatório quando:

- 1 - restituírem direitos e privilégios de um dos membros das Nações Unidas que haja sido suspenso;
- 2 - adotarem decisões destinadas à manutenção da paz e ao seu restabelecimento segundo os arts. 30 e 48;
- 3 - impuserem medidas para executar os julgados do TIJ (art. 94, número 2). A Assembleia Geral pode tomar decisões de caráter obrigatório quando se tratar da admissão de novo membro e nos casos de suspensão ou exclusão de qualquer Estado.

Importante frisar que as sanções delimitadas pelo Conselho de Segurança poderão recair tanto sobre os Estados quanto sobre outras pessoas jurídicas (como empresas transnacionais, bancos, seguradoras, etc.), assim como sobre pessoas físicas (pessoas naturais).

O Conselho de Segurança também se mostra relevante, via resoluções facultativas, quanto a recomendações para admissão de novos membros das Nações Unidas, indicação do Secretário-Geral da organização, entre outros temas cuja competência foi conferida por meio da Carta das Nações Unidas.

O foco no presente estudo são as Resoluções do Conselho de Segurança que gerem sanções, ou seja, Resoluções com força cogente, obrigatória, dado que é sobre elas que versa a Lei brasileira nº 13.810/2019.

De todo modo, as deliberações do Conselho de Segurança não passam incólumes de críticas da sociedade internacional, sobretudo no que se refere a questões de legitimidade e ao poder de veto conferido a membros permanentes das Nações Unidas, Estados Unidos, Reino Unido, França, Rússia e China (Winter, 1996; Amorim, 1998), bem como no fator político das decisões emanadas pelo Conselho.

Ainda assim, em sendo as Resoluções emanadas pelo Conselho de Segurança, sejam com caráter vinculativo ou não, fontes de Direito Internacional, cumpre aos membros da sociedade internacional, notadamente aos Estados, a obrigação quanto ao seu cumprimento, em cooperação (coordenação) e respeito às resoluções enquanto normas integrantes da ordem jurídica internacional.

Mais especificamente, a aplicação de fontes de Direito Internacional no âmbito das jurisdições estatais exige a análise individualizada do tratamento conferido às normas internacionais e à relação havida. É o que será visto no próximo tópico.

3. DA APLICABILIDADE DAS RESOLUÇÕES DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS NO DIREITO INTERNO BRASILEIRO

Na relação entre Direito Interno e Direito Internacional, duas teorias clássicas são bastante discutidas pelas doutrinas internacionalista e constitucionalista, conhecidas como monismo e dualismo.

Longe de adentrar no embate teórico e de descrição entre monismo e dualismo⁴, considerado um tema inócuo para parte da doutrina (Rezek, 2018, p. 34; Yamamoto, 2000, p. 239), cumpre verificar, a partir de uma ótica constitucional, como se dá a admissão das fontes de direito internacional no Brasil e, mais especificamente, como o estado brasileiro confere aplicabilidade às Resoluções emanadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Tal tópico de estudo é essencial para compreensão geral dos processos e mudanças implementadas pela recente Lei nº 13.810/2019, que veio justamente a disciplinar sobre o cumprimento de sanções impostas por

⁴ Para uma análise teórica e problemáticas existentes na doutrina internacional e nacional, vide: Magalhães, 2015.

resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, com vistas a facilitar uma tramitação antes considerada burocrática e morosa.

Em outros termos: a análise da relação entre direito interno e direito internacional demanda a verificação da respectiva legislação interna dos Estados, sobretudo na Constituição.

Contudo, da leitura da Constituição da República Federativa não se extrai uma interpretação literal da aplicabilidade das fontes internacionais enquanto normas. Em realidade, o que se extrai é a existência de artigos diversos que versam sobre aspectos procedimentais (artigo 5º, §3º, introduzido por força da Emenda Constitucional 45/2004, etc.) e de competência (artigo 21, inciso I; artigo 49, inciso I; artigo 84, incisos VII e VIII), sem olvidar de conferir importância e respeito a direitos inerentes às relações internacionais (artigo 4, artigo 5º, §2º, etc.), bem como assinalar que o Brasil se submete à jurisdição do Tribunal Penal Internacional (artigo 5º, §4º, introduzido por força da Emenda Constitucional 45/2004).

Nessa perspectiva, no Brasil o entendimento dominante, exarado por força da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) em análise à Constituição da República Brasileira, é de que o Estado adota um dualismo moderado, no qual a executoriedade doméstica de fontes como a dos tratados internacionais ocorre com a aprovação congressional, a promulgação executiva do texto convencional e sua consequente publicação na esfera interna (STF, 2001).

Veja-se que apesar da corrente do dualismo moderno focar-se na análise dos tratados internacionais enquanto normas internacionais, o procedimento interno extraído para estes na Constituição Brasileira, malgrado não exigir aprovação do Congresso Nacional e focar a questão no papel do Poder Executivo, também era aplicado na questão das Resoluções do Conselho de Segurança no Brasil, uma vez que estas eram emanadas das Nações Unidas, seguindo a necessidade de verificação de um tratado internacional (a Carta das Nações Unidas e seu anexo, o Estatuto da Corte Internacional de Justiça). Isso antes da Lei nº 13.810/2019, que visou simplificar o debate.

Explica-se: tais Resoluções ganhavam ênfase e execução no direito interno brasileiro pela via do decreto firmado pelo chefe do Poder Executivo (Presidente da República), a quem incumbe conduzir as relações internacionais, com base no artigo 84, inciso VI da Constituição Brasileira.

Foram exemplos, neste sentido, o Decreto nº 8.312 de 24/09/2014, que colocou em prática a Resolução 2111/2013 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que alterou o embargo à venda de armas à Somália (Portela, 2017, p. 265); o Decreto nº 3.976, de 18 de outubro de 2001, em viabilidade à Resolução 1373/2001 do Conselho de Segurança, que versou sobre medidas antiterroristas face ao atentado de 11 de setembro de 2001, entre diversos outros.

Da leitura de referidos decretos, constata-se que se cuidam de normas pontuais, que seguem os mesmos termos da decisão emanada pelo Conselho de Segurança, traduzidos para língua portuguesa.

Somente com o Decreto presidencial que se poderia dar início a execuções processuais penais e penais de cumprimento de Resoluções do Conselho de Segurança. Ainda, no caso da necessidade de medidas de

indisponibilidade de bens e valores⁵ constantes na jurisdição brasileira, havia de se observar os ditames da antiga Lei nº 13.170/2015, revogada com o advento da Lei nº 13.810/2019. Ou seja: A União devia aforar ação judicial, perante a Justiça Federal, pedindo a indisponibilidade de bens e valores. O juízo iria analisar a procedência do pedido, o que demandava tempo e análises pormenorizadas, por mais que o bloqueio de ativos financeiros pudesse ser determinado pelo juízo desde logo.

Os temas versados aqui, por certo, circundam à esfera penal e processual penal. Com efeito, assuntos como terrorismo, comércio ilícito de armas, cyber crimes, entre outros, são diretamente relacionados à segurança mundial, de modo que correntes no tratamento por parte do Conselho de Segurança das Nações Unidas⁶, assim como incidentes no âmbito dos respectivos Estados. O Brasil, por sua vez, não fica incólume da possibilidade de se ver enfrentando tais condutas.

Acrescente-se que as questões penais no Brasil, à luz do Direito Penal Constitucional, também possuem não apenas dever de observância de internalização de normas internacionais, mas como demandam critérios a mais a serem observados, a exemplo maior da impossibilidade de tipificação de crimes penais com base apenas em tratados internacionais, ainda que internalizados no Brasil, face ao princípio da reserva legal (Neste sentido: STJ, 2019; STF, 2012).

Em 08 de março de 2019 adveio no ordenamento jurídico brasileiro a Lei 13.810/2019, em vigência desde 08 junho de 2019, versando especificamente sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados.

4. BREVES OBSERVAÇÕES SOBRE O ADVENTO DA LEI Nº 13.810/2019 E A POSSIBILIDADE DE CUMPRIMENTO DAS RESOLUÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL: MUDANÇAS NO RELACIONAMENTO ENTRE DIREITO INTERNO E DIREITO INTERNACIONAL?

Conforme visto, no Brasil o cumprimento de Resoluções emanadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas exigia formalidades prévias necessárias, o que veio a ser simplificado por força do advento da Lei nº 13.810/2019.

Assim sendo, se antes se exigia o Decreto como requisito inicial do cumprimento de resoluções do Conselho de Segurança, atualmente o assunto está tratado pela Lei 13.810/2019.

⁵ A indisponibilidade de bens e valores pode ser compreendida aqui em seu sentido lato. A Lei nº 13.810/2019 vale-se da expressão “indisponibilidade de ativos”, albergando qualquer “bens, direitos, valores, fundos, recursos ou serviços, de qualquer natureza, financeiros ou não”, conforme preleciona o artigo 2º, inciso I. Ainda, esclarece a lei que a indisponibilidade de ativos significa a proibição de transferir, converter, trasladar, disponibilizar ativos, ou deles dispor, direta ou indiretamente (artigo 2º, inciso III).

⁶ Para saber mais sobre a relevância e teorias internacionalistas a respeito dos processos de securitização na ordem internacional, vide: Balzacq; Leonard; Ruzicka, 2015, p. 1-38.

Longe de analisar com detalhes e integralidade a Lei nº 13.810/2019, cumpre notar as principais questões no referido diploma legal que influenciam, com avanços ou desencontros, no relacionamento entre Direito Brasileiro e Direito Internacional.

Segundo se infere do processo legislativo para o advento da atual Lei nº 13.810/2019, a finalidade maior do novo diploma legal é sanar as deficiências com relação aos procedimentos para viabilizar a execução imediata das resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (Brasil, 2018).

De acordo com parte da doutrina (Ferreira; Moribe, 2019), o enfoque maior da nova lei é o combate ao terrorismo, malgrado o Conselho de Segurança das Nações Unidas não se concentrar no tema do terrorismo em si, mas como em todo e qualquer fato ou evento que ameace a segurança mundial, conforme já vislumbrado.

Nessa via, em análise ao Projeto de Lei (PL) nº 10.431/2018, que originou a vigente Lei nº 13.810/2019, afere-se que o Projeto enfatiza que o Brasil deve respeito às Nações Unidas e às decisões emanadas pelo Conselho de Segurança, até mesmo porque signatário da Carta das Nações Unidas.

De fato, há menção especial ao combate do terrorismo. Isso porque, segundo constou do PL nº 10.431/2018, o novo diploma legal acaba por cumprir não apenas a Carta das Nações Unidas, mas como também documentos internacionais de combate ao terrorismo, a exemplo da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (a Convenção de Palermo, promulgada pelo Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004), a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (a Convenção de Mérida, promulgada pelo Decreto nº 5.687 de 31 de janeiro de 2006) e a Convenção Interamericana contra o Financiamento do Terrorismo (Decreto nº 5.639, de 26 de dezembro de 2005) (Brasil, 2018).

No que concerne ao respeito de direitos fundamentais, anotou o Projeto de Lei que (*Idem*, grifou-se):

Importa salientar que a proposta ora apresentada **não representa risco de qualquer desrespeito aos direitos fundamentais das pessoas eventualmente atingidas por tais medidas, tendo em vista que a via do controle judicial estará sempre aberta ao interessado, de acordo com a garantia constitucional prevista no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal**. Nem se olvide, ainda, que o ordenamento jurídico nacional prevê outras medidas de constrição administrativa cautelar de bens, cuja constitucionalidade já foi chancelada pelo Supremo Tribunal Federal, em mais de uma oportunidade.

Com efeito, extrai-se alguns possíveis pontos polêmicos na incidência da Lei nº 13.810/2019, sobretudo no que tange à questão da criminalização de condutas sem análise por parte da Justiça Brasileira, o que não parece condizer com o princípio penal da legalidade (sobretudo em sua faceta da reserva legal) e da correlata jurisprudência, que impossibilita a tipificação de condutas com base em norma internacional, ainda que internalizada no Brasil (STJ, 2019; STF, 2012). Vale dizer: se tratado internacional não pode criminalizar condutas brasileiras, poderia uma Resolução do âmbito do Conselho das Nações Unidas?

A respeito do princípio da legalidade, sintetizado no brocardo clássico do *nullum crime crimen nulla poena sine lege*, cumpre notar que o próprio âmbito internacional penal não tolera violações à tal princípio⁷. Foi

⁷ Para saber mais a respeito do princípio da legalidade no âmbito do Direito Internacional Penal, vide: Blumenthal; McCormack, 2007.

justamente isso que deu ensejo, em âmbito universal, à criação de uma jurisdição internacional penal dotada de permanência e independência, conforme delimita o Estatuto de Roma, tratado internalizado por meio da promulgação e publicação do Decreto nº 4.388/2002, bem como presente na Constituição Brasileira de 1988 (artigo 5º, §4º, introduzido com a Emenda Constitucional nº 45/2004).

Assim sendo, em face a casos concretos, a Lei nº 13.810/2019 pode encontrar problemáticas. Em virtude da recente vigência da lei, ainda não há jurisprudência firme sobre a incidência desta lei, de modo que resta aguardar como os Tribunais superiores brasileiros interpretarão a questão dos significados criminais. Se forem na mesma linha de anteriores julgados, recairão na conclusão de que as Resoluções do Conselho de Segurança, ainda que internalizadas, não podem, por si só, classificar condutas como terrorismo em território nacional brasileiro, uma vez que a análise da conduta, enquanto fato típico, ilícito e culpável, dependerá de análise da jurisdição brasileira à luz da legislação interna vigente.

No ponto, o terrorismo já está tipificado no Brasil pela via da Lei nº 13.260/2016 (conhecida justamente como Lei Antiterrorismo), que assim define sua conceituação:

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.

Contudo, a doutrina ainda encontra embates na conceituação do terrorismo, mormente por conta da abertura de seus significados e da ausência de uma definição universal no globo terrestre (Reis; Carneiro, 2016, P. 225-239; United Nations, 2018). Em face da nova Lei nº 13.810/2019 parte da doutrina já suscita, inclusive, a nefasta possibilidade de criminalização de movimentos sociais e políticos por parte do Conselho de Segurança das Nações Unidas, independentemente de posicionamento da jurisdição brasileira (Ferreira; Moribe, 2019).

Por outro lado, por mais que a conceituação de terrorismo gere problemáticas no campo das ideias, no plano prático a nova lei encontra enfoque na execução de medidas contra o terrorismo e na aplicação de medidas em âmbito nacional, o que indica avanços no campo internacional e processual penal. Além disso, as medidas cautelares que recaiam sobre o indivíduo, entidades estatais ou pessoas jurídicas, também são comunicadas aos órgãos competentes do Poder Judiciário (conforme artigo 10, §1º), o que leva ao entendimento de que não há de se falar, *a priori*, em violações ao princípio da legalidade penal.

Conforme analisado, se antes se exigia o crivo do Decreto emitido pelo Presidente da República, assim como necessitava da demanda judicial e correlata análise jurisdicional para consecução de medidas cautelares (a exemplo maior da indisponibilidade de bens e valores), atualmente a tramitação necessária ao cumprimento das decisões do Conselho de Segurança ganhou notória celeridade, havendo-se apenas de verificar os ditames e limites colocados pela Lei nº 13.810/2019.

Como a Lei nº 13.810/2019 revogou a antiga lei que tratava sobre a indisponibilidade de bens e valores (Lei 13.170/2015), houve notoriedade para o cumprimento de medidas que visem ao bloqueio de ativos face ao Estado, pessoa física ou pessoa jurídica.

A respeito da indisponibilidade de bens e valores, a Lei nº 13.810/2019 delimita que:

Art. 3º A indisponibilidade de ativos de que trata esta Lei ocorrerá nas seguintes hipóteses:

I - por execução de resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas ou por designações de seus comitês de sanções; ou

II - a requerimento de autoridade central estrangeira, desde que o pedido de indisponibilidade esteja de acordo com os princípios legais aplicáveis e apresente fundamentos objetivos para exclusivamente atender aos critérios de designação estabelecidos em resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas ou de seus comitês de sanções.

A execução das medidas de indisponibilidade ocorrerá independentemente de decisão judicial, o que confere maior celeridade nos procedimentos. Outrossim, a Lei nº 13.810/2019 não deixa de possibilitar a utilização, por parte da Advocacia Geral da União, do auxílio direto, o que marca a cooperação jurídica entre Brasil e outros membros da sociedade internacional, sem se descuidar da possibilidade de combate de tais decisões por parte dos sujeitos passivos.

Nessas situações, a celeridade é imprescindível para fins de combate e repressão criminosa, uma vez que situações de transferências, traslado e alienações costumam ocorrer em curto espaço temporal e com finalidades de esquivo da responsabilização criminal (Barros, 2013, p. 211; United Nations, 2018, p. 05).

Ainda, preleciona o artigo 5º da Lei nº 13.810/2019 que malgrado indisponibilidade conferida por força do Conselho de Segurança das Nações Unidas ou requerida por autoridade central estrangeira, ou mesmo diante da utilização do auxílio direto, acaso haja alienação de ativos, esta será considerada nula e ineficaz.

A respeito, cumpre anotar que a cooperação jurisdicional, via auxílio direto, trata-se de importante mecanismo de atuação brasileira em conjunto com os diversos atores da órbita internacional, de modo que se pode concluir que a Lei nº 13.810/2019, inserida em um mundo altamente globalizado e com influências múltiplas, tanto do meio interno quanto do ambiente internacional, veio a sintetizar e facilitar o uso de tal instrumento para fins de combate criminal.

Inclusive, a cooperação jurídica internacional possui notória força no âmbito penal, sendo o desenvolvimento do auxílio direto fruto da explosão de cooperação jurídica internacional na área penal, possuindo como finalidade a própria facilitação do acesso à justiça (Araujo, 2019).

Os casos tratados sob o auxílio direto correm sob o segredo de justiça, conforme delimita o artigo 29 do referido diploma legal, em atenção a princípios constitucionais e direitos básicos, a exemplo maior do direito à privacidade.

Deste modo, a Lei nº 13.810/2019 codifica e simplifica a cooperação jurídica internacional nos casos de cumprimento de resoluções emanadas pelo Conselho de Segurança, bem como nas situações de requerimento de autoridade central estrangeira. Se antes contava-se com inúmeros tratados e outros documentos internacionais e

internos que previam o uso do auxílio direto, agora há maior concentração em um único diploma legal, sem a necessidade e dever de se valer da fragmentariedade das normas internacionais e internas.

Ainda assim, nos casos de pedido de auxílio judicial direto, dispõe a nova lei, em seu artigo 14, que o juiz federal determinará o bloqueio de bens e valores sem a oitiva do requerido, o que pode suscitar debates doutrinários, mormente frente ao princípio do devido processo legal. De outra via, pode-se argumentar no sentido de que o bloqueio de bens e valores não implica na perda do direito de propriedade do requerido, de forma que não haveria maiores prejuízos, mas apenas um “congelamento” da situação do ativo, sem que isso importe em violação aos seus direitos.

Na mesma linha de raciocínio, a Lei nº 13.810/2019 dispõe sobre as matérias que poderão ser objeto de impugnação (sem efeito suspensivo) por parte do requerido frente às medidas cautelares delimitadas, o que pode gerar discussões acerca do rol de matérias, se exemplificativo ou taxativo, e se tal delimitação violaria princípios como o da ampla defesa.

Por fim, outro ponto que cabe destaque diz respeito ao cumprimento imediato das sanções do Conselho de Segurança das Nações Unidas. De acordo com a Lei nº 13.810/2019:

Art. 8º É vedado a todos os brasileiros, residentes ou não, ou a pessoas naturais, pessoas jurídicas ou entidades em território brasileiro, descumprir, por ação ou omissão, sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas ou por designações de seus comitês de sanções, em benefício de pessoas naturais, pessoas jurídicas ou entidades sancionadas, inclusive para disponibilizar ativos, direta ou indiretamente, em favor dessas pessoas ou entidades.

Assim sendo, a Lei nº 13.810/2019 delimita expressamente que as Resoluções do Conselho de Segurança são obrigatórias para todos, não havendo de se discutir a respeito da implementação do que decidido pelo órgão das Nações Unidas. Isso, quiçá, também pode originar debates na esfera teórica, mas na prática culmina por facilitar de sobremaneira a relação entre direito internacional e direito interno.

Nessa linha, observam os diplomatas Felipe Ferreira Marques e Philippe Carvalho Raposo que eventual combate das decisões em sede de Poder Judiciário, por um lado, não pode significar óbice ao acesso à Justiça, mas, por outra via, pode acarretar obstáculos ao cumprimento integral de eventual Resolução do Conselho de Segurança. Nas palavras dos doutrinadores (2020, p. 36):

Ainda que o cumprimento das resoluções do CSNU seja imediato, nada impede que o acusado impetre um mandado de segurança preventivo perante a Justiça Federal requerendo, liminarmente, a suspensão do cumprimento da resolução para proteger seu direito líquido e certo de apresentar defesa, nos termos do artigo 5º, incisos LIV e LV da Constituição Federal. O acesso ao Poder Judiciário é direito fundamental do cidadão, que poderá exercê-lo para prevenir que seus bens sejam declarados indisponíveis sem o exercício do direito de defesa. A depender da convicção do juiz responsável pelo caso, o cumprimento da resolução do CSNU seria, no mínimo, protelado por decisão liminar a fim de que o acusado possa apresentar defesa. No que se refere ao mérito do processo, poderá ocorrer a procedência do pedido formulado pelo acusado, seja por comprovar que não financia ou participa de atividades terroristas, seja por insuficiência de provas quanto aos fatos motivadores da sanção; ou, ainda, por quaisquer razões de natureza processual que levem à inaplicabilidade da resolução. Nessas hipóteses, mesmo com a Lei nº 13.810/2019 em pleno vigor, o Poder Judiciário poderia eventualmente obstar o cumprimento de uma resolução sancionatória do CSNU, tendo como fundamentos os referidos dispositivos constitucionais.

Outros pontos de debate poderiam ser suscitados, a exemplo da lista de pessoas sujeitas à indisponibilidade, mantida pelo Ministério da Justiça, dentre outros vários, o que se espera seja objeto de apuração teórica por parte das Ciências Jurídicas. De toda maneira, conforme assumido no início do presente tópico, o presente trabalho apenas visou apresentar as modificações trazidas pela nova Lei nº 13.810/2019.

Pode-se concluir, nesta toada, que a Lei nº 13.810/2019 foi marcada por uma necessidade de adequação do direito interno frente ao direito internacional no combate a condutas consideradas nefastas por toda sociedade internacional, sobretudo no que se refere ao terrorismo.

No mais, se há o reconhecimento internacional das Resoluções do Conselho de Segurança como fontes de Direito Internacional, no âmbito nacional tais resoluções passam a ser importantes fontes integrantes das normas brasileiras, com tratamento mais abrangente e menos fragmentário frente à Lei nº 13.810/2019, sobretudo contanto com uma maior uniformização das normas de cooperação jurídica penal quanto ao mecanismo do auxílio direto, sem se descuidar da possibilidade do envolvido valer-se do acesso ao Poder Judiciário para questionar as medidas tomadas.

Por certo, como se trata de lei de recente vigência, muito ainda há o que se esperar, sobretudo da doutrina e da jurisprudência brasileira. Neste sentido, vale ressaltar que o presente artigo procura apenas trazer à baila reflexões e desdobramentos possíveis face à novel legislação brasileira, sem, contudo, delimitar respostas definitivas e imutáveis.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo procurou tecer, ainda que brevemente, considerações a respeito da novel Lei 13.810/2019, que dispõe sobre o cumprimento das Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas no Brasil.

O trabalho pretendeu, em linhas gerais, anotar os principais aspectos dessa lei e seus desdobramentos possíveis no plano interno.

Para realizar o estudo do tema versado pela lei, fez-se necessário apresentar, sob um ponto de vista internacional e constitucional brasileiro, a respeito das Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Constatou-se que o papel exercido pelo Conselho de Segurança, albergado pela Carta das Nações Unidas, é de suma importância para manutenção e preservação da paz internacional, sendo um dos únicos órgãos com poder cogente de decisão. As Resoluções do Conselho de Segurança são consideradas fontes de Direito Internacional, ensejando à necessidade de observação e de respeito por parte dos integrantes das Nações Unidas.

Ao seu turno, no Brasil o tratamento conferido para cumprimento de Resoluções emanadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas exigia formalidades prévias necessárias, o que veio a ser simplificado por força do advento da Lei nº 13.810/2019. Ou seja: se antes se exigia o Decreto como requisito inicial do cumprimento de resoluções do Conselho de Segurança, bem como a utilização do Poder Judiciário para fins de decretação de medidas cautelares, atualmente o assunto está melhor uniformizado pela Lei 13.810/2019.

Com efeito, em análise à Lei nº 13.810/2019 verificou-se alguns pontos de debates que podem ser suscitados no campo teórico, sobretudo no que diz respeito à questão do conceito de terrorismo e do princípio da legalidade, sintetizado pelo brocardo clássico do *nullum crime crimen nulla poena sine lege*.

De toda maneira, a respeito da relação entre direito internacional e direito interno, conclui-se que a Lei nº 13.810/2019, inserida em um contexto de globalização e de necessidade de respostas rápidas frente a consecução de condutas inaceitáveis por parte da sociedade internacional, sem se descurar dos direitos fundamentais dos envolvidos, culmina por trazer avanços ao Brasil, em uma maior uniformização das normas de cooperação jurídica penal quanto ao mecanismo do auxílio direto.

Por certo, como a referida Lei nº 13.810/2019 ainda pode ser considerada recente, muito ainda há o que se esperar, sobretudo da doutrina e da jurisprudência brasileira, que certamente envidarão esforços no melhor cumprimento das Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Nessa via, o presente artigo buscou apenas trazer à lume os debates e desdobramentos possíveis face à nova Lei 13.810/2019, sem, contudo, delimitar respostas definitivas ou exaurir tão complexo tema.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de Direito Internacional Público**. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

AMARAL JUNIOR, Alberto do. **Curso de Direito Internacional Público**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

AMORIM, Celso Luís Nunes. **Entre o Desequilíbrio Unipolar e a Multipolaridade**: o Conselho de Segurança da ONU no Período Pós-Guerra Fria. IEA – Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 1998. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/amorimdesequil_briounipolar.pdf>. Acesso em: 05 jun 2020.

ARAÚJO, Nádia. **Direito Internacional Privado**: Teoria e Prática Brasileira. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

BALZACQ, T.; LEONARD, S.; RUZICKA, J. “Securitization” revisited: Theory and cases. **International Relations**, p. 1–38, 2015.

BARROS, Marco Antonio de. **Lavagem de capitais e obrigações civis correlatas**: com comentários, artigo por artigo, à Lei 9.613/1998. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

BLUMENTHAL, David A.; McCORMACK, Timothy L.H. (org). **The Legacy of Nuremberg**: Civilising Influence or Institutionalised Vengeance?. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2007.

BRASIL. **Projeto de Lei 10431/2018**. Transformado na Lei Ordinária 13810/2019. Autor: Poder Executivo, apresentado em 18/06/2018. Tramitação de urgência. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2179189>>. Acesso em: 21 mai 2020.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **A humanização do direito internacional**. 2ª ed., rev., atual. e ampl.– Belo Horizonte: Del Rey, 2015.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Direito das Organizações Internacionais**. 5ª ed., rev., atual. e ampl.. – Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

CASTRO, Thales. **Teoria das Relações Internacionais**. Brasília: Editora FUNAG, 2012. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/931-Teoria_das_Relacoes_Internacionais.pdf>. Acesso em: 10 jun 2020.

FERREIRA, André; MORIBE, Camila Misko. O PL 10.431/2018 e as resoluções da ONU contra o terrorismo. **Conjur**, 09 mar 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-mar-06/opiniao-pl-104312018-resolucoes-onu-terrorismo>>. Acesso em: 10 mai 2020.

FRANDA, Marcus F. **Governing the Internet: the emergence of an international regime**. United States of America: Lynne Rienner Publishers, 2001.

GALBRAITH, Jean. **Temporary International Legal Regimes as Frames for Permanent Ones**. Faculty Scholarship at Penn Law. 1556, 2015.

GONÇALVES, Ane Elise Brandalise. Divergências e convergências entre o pensamento de Richard Falk com a Escola Inglesa: um estudo dos desafios hodiernos da seara internacional. **CONJUNTURA GLOBAL**, v. 6, p. 227-245, 2017.

GROTIUS, Hugo. **O Direito da Guerra e da Paz** (de jure belli ac pacis). Publicado Originalmente em 1625. Edição “Clássicos do Direito Internacional”. 2ª Ed. Introdução de Manoel Hespanha. Rio Grande do Sul: Editora Unijuí, 2005.

MAGALHÃES, Breno Baía. O sincretismo teórico na apropriação das teorias monista e dualista e sua questionável utilidade como critério para a classificação do modelo brasileiro de incorporação de normas internacionais. **Revista de Direito Internacional**, v. 12, p. 78-96, 2015.

MAGALHAES, Jose Luiz; WEIL, Henrique. Direito internacional fragmentado e proteção aos direitos humanos: as repercussões para o desenvolvimento dos estados nacionais. **RECHTD - Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 2, p. 150-155, 2010.

MARQUES, Felipe Ferreira; RAPOSO, Philippe Carvalho. O descumprimento das resoluções do Conselho de Segurança da ONU: a tênue fronteira entre o direito brasileiro e o direito internacional. **CADERNOS DE POLÍTICA EXTERIOR**, v. 9, p. 29-44, 2020.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. 15. ed., rev. e aum. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

MORGENTHAU, Hans J. **A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz**. Trad. Oswaldo Biato – Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003.

NASSER, Salem Hikmat. **Fontes e normas do direito internacional: um estudo sobre a soft law**. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado: incluindo noções de Direitos Humanos e de Direito Comunitário**. 9ª ed., rev., atual e ampl. Salvador: JusPodivum, 2017.

REIS, Bruno de Souza; CARNEIRO, Sarah Vieira. Terrorismo no Brasil: definir para combater. **Revista Segurança e Defesa**, v. 01, p. 225-239, 2016.

REZEK, Francisco. **Direito internacional público: Curso elementar**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SILVA, E. C. G.. **Direito internacional em expansão: encruzilhada entre comércio internacional, direitos humanos e meio ambiente**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF), Tribunal Pleno. **ADI-MC1480/DF**. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 04/set/97, DJe 18/05/2001.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **HC 96007/SP**. Relator. Min. Marco Aurelio. 1ª Turma. Data de Julgamento: 12/06/2012.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **REsp 1.798.903-RJ**, 3ª Seção. Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, julgado em 25/09/2019, Informativo 659. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/SearchBRS?b=INFJ&tipo=informativo&livre=@COD=%270659%27>>. Acesso em: 05 mai 2020.

UNITED NATIONS. **EDUCATION FOR JUSTICE UNIVERSITY MODULE. SERIES Counter-Terrorism. Module 1 - INTRODUCTION TO INTERNATIONAL TERRORISM**. Vienna, 2018. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/e4j/18-04932_CT_Mod_01_ebook_FINALpdf.pdf>. Acesso em: 01 jun 2020.

WINTER, Eyal. Voting and vetoing. **The American Political Science Review**, v. 90, n. 4, p. 813-823, 1996.

YAMAMOTO, Toru. **Direito internacional e direito interno**. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2000.